

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА

ПІДРУЧНИК

Київ
2014

УДК 35(075.8)
Д36

*Схвалено Вченою радою Національної академії державного управління
при Президентові України
(протокол № 205/7-10 від 3 жовтня 2013 р.)*

Редакційна колегія:

Ю. В. Ковбасюк (голова), **К. О. Ващенко** (заст. голови), **Ю. П. Сурмін** (заст. голови),
М. М. Білинська, **М. М. Іжа**, **В. І. Луговий**, **В. С. Загорський**, **В. А. Ландсман**, **А. А. Попок**,
С. М. Серьогін, **І. В. Валентюк** (координатор проекту).

Рецензенти:

В. Г. Кремень, доктор філософських наук, професор, дійсний член НАН України та НАПН України, заслужений діяч науки і техніки України;
В. П. Пустовойтенко, доктор технічних наук, професор, заслужений будівельник України;
В. В. Толкованов, доктор наук з державного управління, доктор публічного права (Франція).

Д36 **Державна політика** : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президен-
тові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови),
Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с.
ISBN 978-966-619-348-6.

У підручнику висвітлюються актуальні питання державної політики, її теорії, змісту та методології, осмислюються суспільно-політичні основи і розкриваються шляхи вдосконалення практики державної політики. При цьому розгляд її сутності супроводжується всебічним аналізом державної політики у різних сферах суспільного життя, проблем регіонального розвитку та місцевого самоврядування. Значна увага приділяється державній кадровій політиці, використанню інструментів аналізу політики та проблемам політичного розвитку.

Для студентів, викладачів, аспірантів, а також усіх, хто цікавиться сучасною державно-управлінською наукою.

УДК 35(075.8)

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
РОЗДІЛ 1. СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	7
1.1. Державна політика як управлінська категорія	7
1.2. Державна політика як система	11
1.3. Суб'єкти формування державної політики	18
1.4. Політико-правові засади побудови правової держави	19
1.5. Механізм і моделі формування державної політики	23
1.6. Механізм реалізації та оцінювання державної політики	31
1.7. Участь державних службовців у політичному процесі	37
1.8. Вплив глобалізації на формування та реалізацію державної політики	41
РОЗДІЛ 2. ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	49
2.1. Державна політика і демократичне врядування	49
2.2. Зміст державної політики. Цикл вироблення політики	51
2.3. Аналіз політики: ідентифікація проблем і питань політики	53
2.4. Середовище державної політики	55
2.5. Державна політика як процес: затрати, результати, впливи і наслідки; цілі й завдання політики	61
2.6. Вимірювання результативності, ефективності й економічності державної політики	63
2.7. Аналіз стейкхолдерів. Консультації з громадськістю	65
2.8. Інструменти політики, альтернативні варіанти, впровадження	69
2.9. Оцінювання і моніторинг державної політики та програм	71
2.10. Підготовка аналітичних документів	79
РОЗДІЛ 3. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ТА ПОЛІТИЧНИЙ РОЗВИТОК	87
3.1. Політична система суспільства як основа політичного розвитку	87
3.2. Політична влада і державне управління: сутність та характер взаємодії	93
3.3. Сутність, структура та аналіз політичного процесу	98
3.4. Політична участь та політична діяльність громадян України	103
3.5. Становлення політичного плюралізму і багатопартійності в сучасній Україні	110
3.6. Нормативне регулювання політичного процесу	116
3.7. Політична культура та її роль у формуванні громадянської позиції	124
3.8. Особа в політико-управлінському процесі	129
3.9. Політичні рішення: сутність, підготовка, прийняття і реалізація	133
3.10. Загальна характеристика суспільно-політичних змін в Україні у процесі демократизації суспільства	140
РОЗДІЛ 4. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ТА УПРАВЛІННЯ У СФЕРАХ СУСПІЛЬНОГО ЖИТТЯ	155
4.1. Функції держави у сфері регулювання господарських процесів	155
4.2. Бюджетна політика	158
4.3. Державне управління природокористуванням	169
4.4. Державне управління соціальними процесами суспільства	174
4.5. Державна політика підвищення добробуту та захисту прав людини	180
4.6. Державне управління охороною здоров'я України	186
4.7. Державна політика у сферах наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності	192
4.8. Державна політика у сфері освіти	205
4.9. Державна політика та управління у сфері культури	209
4.10. Державне управління етнічно-національним розвитком суспільства	221
4.11. Державне управління та національна безпека	231
4.12. Державне управління у сфері цивільного захисту	236

РОЗДІЛ 5. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ТА РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК	253
5.1. Сутність державної регіональної політики	253
5.2. Основи регіонального управління	259
5.3. Інструменти регіонального розвитку	268
5.4. Сучасна модель адміністративно-територіального устрою	271
5.5. Інституційне забезпечення державної регіональної політики	280
5.6. Управління ресурсами регіонального розвитку	285
5.7. Природні ресурси як фактор соціально-економічного розвитку регіонів України	293
5.8. Демографічний та трудовий потенціал у регіонах	300
5.9. Регіональна інфраструктура	305
5.10. Економічна інфраструктура регіону	308
5.11. Соціальна інфраструктура регіону	311
5.12. Інноваційні підходи в управлінні регіональним розвитком	318
5.13. Маркетинг території як інструмент регіонального розвитку	322
5.14. Стратегічне планування регіонального розвитку	328
5.15. Залучення недержавних структур до участі в забезпеченні програм регіонального розвитку	332
РОЗДІЛ 6. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	345
6.1. Інституційно-історична оцінка самоврядування в його динаміці	345
6.2. Теоретичні та методологічні основи здійснення місцевого самоврядування	353
6.3. Правові основи системи місцевого самоврядування в Україні	357
6.4. Система місцевого самоврядування в Україні	369
6.5. Матеріальна та фінансова основи місцевого самоврядування	374
6.6. Організація і порядок проведення виборів органів місцевого самоврядування	379
6.7. Міжмуніципальне співробітництво як форма вирішення спільних питань місцевого значення	384
6.8. Інструментарій державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні	388
РОЗДІЛ 7. ДЕРЖАВНА КАДРОВА ПОЛІТИКА	397
7.1. Проблеми людських ресурсів та кадрового потенціалу в умовах реформ України	397
7.2. Концептуально-методологічні аспекти сучасної кадрової політики	402
7.3. Принципи, функції та пріоритети державної кадрової політики	407
7.4. Законодавче та нормативно-правове забезпечення державної кадрової політики	411
7.5. Зарубіжний досвід формування і вдосконалення кадрової політики та розв'язання кадрових проблем	415
7.6. Підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації управлінських кадрів як складова кадрової політики	424
7.7. Удосконалення державного управління в контексті реалізації державної кадрової політики ...	433

ПЕРЕДМОВА

Політика є важливою сферою діяльності суспільства та держави. Від її ефективності залежить успішність держави, благополуччя суспільства та гідне життя кожної людини. Державна політика України протягом її новітньої історії зазнала кардинальних змін.

Сучасна українська державна політика формується та реалізується в надзвичайно складних внутрішніх і зовнішніх економічних та соціально-політичних умовах.

Але при цьому відбувається інтенсивний процес становлення нової європейської моделі української державної політики, що сприятиме побудові сучасної європейської країни.

У підручнику "Державна політика" системно репрезентовано державну політику, зокрема її суспільно-політичні основи та напрями вдосконалення. У першому розділі вона спочатку аналізується як управлінська категорія, а потім осмислюється як система з її суб'єктами, механізмами та моделями і, насамкінець, розглядається як ланка діяльності державного службовця. Значна увага приділяється правовій політиці, механізмам формування державної політики, впливам глобалізації на її формування й реалізацію.

Другий розділ присвячений аналізу формування та реалізації державної політики, яка розглядається з погляду змісту, середовища формування й реалізації як цілеорієнтований процес, що передбачає відповідні витрати. Основне призначення цього розділу - ознайомити читача з інструментами аналізу політики, починаючи з аналітичних процедур і завершуючи підготовкою аналітичних документів.

Третій розділ відображає проблематику державної політики та управління політичним розвитком. У ньому осмислюються політична система і політична влада, політичні процеси та фактори, що сприяють реалізації державної політики. Особливе місце відведено аналізу політичної культури, участі людей у підготовці та прийнятті управлінських рішень, що забезпечує соціально-політичні зміни в Україні в процесі демократизації суспільства.

Четвертий розділ присвячений державній політиці та управлінню в різних сферах суспільства, їх змісту, особливостям і проблемам. Становить інтерес сам перелік цих політик та сфер державного управління: економічна політика, державне управління природокористуванням, управління у сферах наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, а також управління фінансами, соціальними процесами, освітою, охороною здоров'я, національною безпекою, етнологічним розвитком суспільства.

П'ятий розділ максимально орієнтований на аналіз державної політики щодо управління регіональним розвитком, тобто на просторовий аспект державного управління. У ньому наводиться розгорнута характеристика інституційного забезпечення державної регіональної політики, зосереджується увага на управлінні ресурсами регіону, його трудоворесурсному потенціалі, регіональній інфраструктурі. При цьому зроблено акцент на маркетингу територій, стратегічному пла-

нуванні та залученні недержавних структур до участі в забезпеченні програм регіонального розвитку.

У шостому розділі розглядаються державна політика щодо місцевого самоврядування, його історичні аспекти, теоретико-методологічні засади та конституційно-правовий базис. Важливе місце в розділі займає розгорнута характеристика системи місцевого самоврядування в Україні. Досліджуються міжнародні стандарти у сфері місцевого самоврядування. Особливий наголос ставиться на державній підтримці місцевого самоврядування в Україні.

У сьомому розділі в загальнонаціональному вимірі аналізуються кадрові питання, оскільки становлення успішної держави потребує певного часу і професійно підготовлених кадрів. Висвітлюються всі важливі складові кадрової політики, пов'язані із розв'язанням проблем людських ресурсів та кадрового потенціалу в умовах реформ України: законодавчим і нормативно-правовим забезпеченням, упровадженням зарубіжного досвіду успішного вирішення кадрових питань, зокрема підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів тощо.

Президент Національної академії
державного управління
при Президентові України,
доктор наук з державного управління, професор,
заслужений економіст України

Ю.В.Ковбасюк

РОЗДІЛ 1. СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

1.1. Державна політика як управлінська категорія

Поняття політики

Політика в традиційному розумінні інтерпретується як середовище взаємодії між різними соціальними групами, партіями, націями, народами, державами, владою і населенням, а також громадянами та їх об'єднаннями. Це найважливіший і найскладніший пласт суспільного життя, "самостійний світ політичних цінностей".

Сучасні політологи, ґрунтуючись на працях мислителів минулого (**Аристотель** визначав політику як мистецтво управління державою; **Демокріт** вважав таке мистецтво найвищим із усіх мистецтв), зазначають, що політика - це також мистецтво можливого, мистецтво компромісів, мистецтво узгодження бажаного та об'єктивно досяжного.

Політика означає здатність досягати цілей мирними засобами, а не шляхом застосування сили. Це стосується як гармонізації відносин між великими державами, так і вирішення внутрішньонаціональних регіональних, локальних, конфліктів. Політика є збалансованою системою цілей, інтересів і пріоритетів. Це передусім боротьба інтелектів, державних умів, ідей, а також пошук згоди та паритету.

В українській науковій термінології слово "політика" відповідає двом різним поняттям, для яких в інших мовах, зокрема англійській, використовуються різні поняття (*policy* та *politics*). Типовими прикладами визначень цих двох понять можна вважати такі:

1) *політика (politics)* - це "сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів з приводу використання інститутів публічної влади для реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб". Політику в цьому розумінні вивчають і аналізують переважно політологи;

2) *політика (policy)* взагалі - це план, курс дій або "напрямок дій, прийнятний і дотримуваний владою, керівником, політичною партією тощо". Саме в такому розумінні вживається слово "політика", коли йдеться про державну політику та про її напрями (зовнішня, внутрішня, економічна, соціальна), саме політика як курс дій є предметом аналізу політики.

Поняття *public* як прикметник можна перекладати словами "публічний", "державний", "суспільний", "громадський". Зокрема, коли мається на увазі *public policy*, то в різних джерелах можна знайти принаймні п'ять варіантів перекладу: *державна політика, публічна політика, суспільна політика, громадська політика, національна політика*.

Нині в розвинених країнах світу (спочатку в США та Канаді, а згодом - у країнах Європейського Союзу й інших країнах Центральної та Східної Європи) сформувалася відносно нова сфера професійної діяльності - **аналіз публічної (державної) політики**, яка підкріплювалася розвитком відповідних наук про державну (суспільну) політику, формуванням нормативно-правової бази, становленням системи підготовки управлінських кадрів (зокрема й вищих керівних кадрів) у провідних університетах світу.

Аналіз публічної (державної) політики як сфера професійної діяльності - це процес і процедури вироблення рекомендацій органам влади (замовникам аналізу) щодо найоптимальніших серед можливих варіантів дій, які розв'язують суспільні проблеми, щодо оцінювання й моніторингу результатів і наслідків цих дій. Аналіз політики має бути прозорим, відкритим і ґрунтуватися на суспільних цінностях.

Ефективна, мудра, реалістична політика є передумовою процвітання та добробуту нації, стабільності в суспільстві.

Політика - це багатопланове явище. Розрізняють безліч видів і різновидів політики: внутрішня, зовнішня, соціальна, національна, економічна, науково-технічна, культурна, фінансова, військова, кадрова, екологічна та ін. У повсякденному житті говорять про "велику" і "малу" політику, публічну і закулісну ("підкилимову", апаратну). Існує й "тіньова" політика.

У змістовому аспекті вона може бути прогресивною і регресивною, об'єктивно зумовленою і волюнтаристською, такою, що відповідає нарізім потребам суспільного розвитку та суперечить їм. З історії відомо чимало прикладів глибоко хибної політики - довільної, реакційної, авантюрної, антинародної, що призводили до страждань і людських жертв. Давно було

підтверджено, що помилка в політиці гірше за злочин, оскільки наслідки такої помилки можуть бути незворотними, причому для мільйонів людей.

Сутність політики багато в чому характеризують методи її проведення, арсенал і природа яких досить різноманітні.

Політика має безліч вимірів. Нині політичний простір настільки розширився, що став фактично адекватним загальнолюдському простору. Політика органічно входить у всі сфери суспільного життя. Ніхто не може уникнути політичного впливу, впливу політичних пристрастей, відлуння яких сягає до найвіддаленіших куточків країни та світу. Кожен є вільним або мимовільним "співучасником" політики, носієм політичної свідомості. Елементи політики проявляються в усьому, що оточує людину.

Більше того, справді демократичний, відкритий і продуктивний зміст політики припускає активну участь у ній, а отже, в управлінні справами держави і суспільства (безпосередньому або делегованому) якнайбільшої кількості громадян. Така політика дає можливість народним масам впливати на вироблення загального курсу розвитку держави, визначення її цілей, завдань, орієнтирів; будувати свої взаємини із владою, контролювати її діяльність. Як свідчить досвід, розрив між владою і населенням може мати непередбачувані наслідки.

Ступінь політизації суспільства залежить від багатьох обставин. Проте найбільшого напруження вона досягає в переломні періоди, коли відбувається перебудова фундаментальних підвалів життя: зміна соціального ладу, типів влади, форм власності, змісту виробничих відносин; трансформація (перетворення) духовної сфери. Саме такий етап і переживає зараз Україна.

У наш час загальнолюдські цінності, моральні аспекти політики набувають першорядного значення.

Державна політика

Під **державною політикою** слід розуміти сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни.

Уточнимо, що державна політика конструється для реалізації і зовсім не констатується пост-фактум. Їй притаманний прагматизм, раціоналізм і діагностованість.

Раціональність як базова процесуальна характеристика держави, домінуючий спосіб забезпечення її життєдіяльності також утверджується й шляхом формування державної політики і полягає в практиці узгодження цілей різних груп інтересів через змагальність аргументів, спроби переконання опонентів у справедливості своїх позицій та оцінок. І головний, хоча й не єдиний критерій у цьому процесі, - вартість ресурсів, що виділятимуться для досягнення поставлених цілей. Таким чином, раціональна аргументація - це основний процес, що концептуалізує формування державної політики.

Визначальним для державної політики є результат її реалізації, тобто кількісний вимір її цілей.

У процесі формування державної політики в контексті цілепокладання будь-яка, навіть найскладніша й абстрактна проблема, може бути зведена до певного переліку складових, що мають кількісне вираження. Відомо, що якість управлінської діяльності держави залежить від кількісного виміру показників діяльності її органів влади, насамперед у частині вираження цілей. Кількісні критерії доцільно застосовувати ще й для зіставлення різних групових інтересів, співвіднесення фінансових витрат на ті чи інші цілі.

На основі кількісних показників практично узгоджуються можливості та плани, зусилля різних відомств, установлюється ієрархія відповідальності органів влади.

Необхідність опрацювання використання кількісних показників діяльності держави зумовлена й тим, що держава змушена здійснювати свідомо спрямовані дії, витратити певні ресурси. І в цьому сенсі лише певні цілі можуть стати орієнтирами конкретних дій тих чи інших державних структур. У разі виникнення відхилень між відповідними цілями та ресурсами, як правило, постійно "виникають" сторонні інтереси, провокуючи корупцію і казнокрадство.

Раціональна основа формування державної політики передбачає, що навіть для неструктурованих завдань або форс-мажорних обставин цілі органів влади повинні мати явно виражені кількісні параметри. Лише за цих умов можна забезпечити цілеспрямованість державних дій, їх усвідомлену орієнтацію на ті чи інші суспільні інтереси.

Раціоналізм неминуче передбачає операціоналізацію показників управлінських завдань, фіксацію стандартів і регламентів для управлінських структур, чіткий розподіл відповідальності за виконання функцій. Ураховуючи ступінь розвитку сучасних систем державного управління, можна та необхідно розширювати практику застосування кількісно вимірюваних цілей при формуванні різноманітних напрямів державної політики. По суті, кількісні показники державної політики, що відображають рух вихідних (матеріально-фінансових, кадрових та ін.) ресурсів, і їх остаточні обсяги й величини, мають стати основою всього процесу цілепокладання.

Слід мати на увазі, що конкретні показники державної політики, їх збалансованість важливі не самі по собі, а як засіб підвищення результативності діяльності органів публічної влади й узгодженості їх дій, а також учасників процесу прийняття рішень у цілому. При цьому така конкретизація є надійним базисом забезпечення результативності та ефективності їх діяльності, оптимізації цільового й функціонального навантаження.

Отже, раціоналізм має бути безумовною основою прийняття рішень у сучасній державі. У практичному плані утвердження цього методологічного принципу формування державної політики передбачає посилення регламентації службової діяльності державних службовців.

Слід зазначити, що така конкретизація та стандартизація державної політики має співвідноситися з особливостями суб'єктів державного управління, специфікою об'єкта, ресурсами й іншими параметрами формування політики. Найбільш повно індикатори результативності можна використовувати в процесі стратегічного управління для керівництва програмами і проектами, бюджетування діяльності найбільш підготовлених до цього органів публічної влади.

Уточнення конкретних показників управлінської діяльності, відповідне вдосконалення регламентів і правил поведінки державних службовців у поєднанні з постановкою політичних цілей утворює стійку раціональну конструкцію формування державної політики.

Таким чином, може бути усунуте головне зауваження щодо нераціональності державних дій, пов'язане з політичним стилем цілепокладання. За таких умов визначеність організаційних вимог може бути поєднана з публічністю політичних ініціатив, що підлягають контролю з боку суспільства і забезпечують транспарентність цілеспрямованої діяльності держави.

Варто вказати на ще один аспект раціонального підходу: резерви цього методу прийняття рішень полягають не лише в посиленні аналітичного компонента, а й у якості управлінських кадрів. При цьому для перехідних суспільств із ще слабкими нормативно-організаційними засадами цей фактор набуває особливого значення. Водночас важливо враховувати стилі професійної діяльності вищих посадових осіб. Саме від них залежить доцільність використання спеціально розроблених схем і алгоритмів вирішення завдань, підтримання принципів управління і, зрештою, практичне впровадження моделей, створених управлінцями та експертами.

Отже, резерви, потенціал раціоналізму в прийнятті рішень і формуванні державної політики пов'язані як із можливістю структурування завдань, розробкою аналітичних схем, збільшенням питомої ваги кількісно обчислених завдань, так і з пошуком лідерів прийняття рішень, які володіють певним типом мислення і професійною активністю, а також із формуванням відповідних команд.

З огляду на це пріоритет раціональних методик у процесі формування державної політики має віддаватися використанню різних норм і процедур, підходів, що відповідають стадіям, умовам і рівням цілепокладання, а також суті проблем, що розглядаються.

З погляду формування державної політики основна теоретична проблема в інтерпретації прийняття державних рішень зводиться до пошуку робочих моделей, здатних оптимізувати політико-адміністративні заходи влади, пропонування більш ефективних варіантів вибору альтернатив і цілей. Виходячи із цього практично доцільною та прикладною є методологія розробки алгоритмів із надання цим схемам діяльності нормативно-впорядкованої й кількісно прорахованої форми. Показово, що такий дослідницький орієнтир розвивають найбільш авторитетні дослідники.

У контексті цього підходу видається можливим окреслити раціонально-цільовий підхід до інтерпретації процесу прийняття державних рішень.

Прийняття державних рішень

Процес прийняття державних рішень передбачає:

- постійну орієнтацію всіх структур і органів влади на предметно сформульовані та кількісно визначені цілі (підцілі);

- попередній розрахунок ресурсів, необхідних для їх розробки та реалізації;
- наявність спеціально підготовлених кадрів;
- систематичне залучення незалежної зовнішньої експертизи;
- установа відповідних компетенцій і повноважень кадрових структур влади, залучених до формування та реалізації конкретних завдань із установленими показниками їх персональної відповідальності;
- підвищення рівня прозорості, публічності процесу формування державної політики, використання політико-управлінського потенціалу громадянського дискурсу;
- наявність відповідних організаційних механізмів для зниження витрат часу узгоджувального процесу та забезпечення пріоритету раціонально вивірених цілей;
- якісне зниження орієнтації державних службовців на управлінські практики, що містять множинні девіації, відхилення від норм службової діяльності;
- наявність відповідних фінансових можливостей у держави для підтримки нормативних форм політико-управлінської діяльності.

Отже, раціонально встановлені процедури й аналітично обґрунтовані кроки, що включають диференціацію та сегментацію проблем, урахування обмежень управлінської діяльності та низки інших аналітичних дій, сприяють процесу формування та реалізації державної політики.

Проте акцентування уваги на процедурному змісті діяльності органів влади не означає відмову від застосування творчого підходу до розв'язання важливих проблем. Водночас процедури та норми мають стати основою творчості управлінців, умовою недопущення вчинення управлінськими кадрами небезпечних для суспільства дій.

На рис. 1.1 подано топологію державної політики як предмета її формування та здійснення реалізації, в основу якої покладено принцип циклічності (безперервності проектування), реалізації та поточного коригування (рефлексивності за поточними результатами) державної політики.



Рис. 1.1. Топологія державної політики як предмета формування та реалізації

Відаючи пріоритет ціннісному цілепокладанню перед виключно інституціональним (реформи заради реформи), можливо об'єктивно ідентифікувати проблеми. При цьому проблеми розглядаються як перешкоди, що стають на заваді досягненню заявлених цілей.

Управління вимагає визначеності в частині суб'єктів і об'єктів управління, а також управлінських інструментів і ресурсів. Під інструментами слід розуміти нормативно-правові підстави державно-управлінських дій. До ресурсів належать адміністративні, природні, матеріальні, фінансові, інформаційні, людські та інші сутнісні складові, а також політичні можливості.

У результаті декомпозиції проблем, що вимагають управлінського вирішення, формуються пакети завдань, для яких можливе визначення конкретних управлінських заходів, рішень і дій. Кожне з них матеріально оформлюється як управлінський документ, нормативний або нормативно-правовий акт, організаційно-розпорядче рішення тощо. Вони мають бути передбачені відповідними регламентами органів державної влади та управлінськими процедурами. Сукупність подібних документів становить програму дій.

Водночас сформований таким чином пакет управлінських документів має бути реалізований. Вельми доцільною для цього є так звана апіорна верифікація рішень. Справа в тому, що не завжди можливо передбачити всі можливі наслідки прийняття пропонованих рішень, адже вони можуть бути як масштабними, так і локальними. Необхідна перевірка того, що має здійснюватися на основі не лише експертних прогнозів, що цілком традиційно, а й математичного прогнозування. Наприклад, у США закони штату Каліфорнія щодо фінансово-економічної сфери не можуть бути прийняті без змодельованої апробації.

Оцінюються результати політики в кількох аспектах - результативності та ефективності.

Результати політики

Результативність політики (*effectiveness*) - це ступінь досягнення проголошених цілей політики. Результативність показує, наскільки результати наблизилися до задекларованих цілей.

Ефективність політики (*efficiency*) - це співвідношення між витратами на проведення політики та досягнутими результатами (інколи - продуктом політики, інколи - її наслідками). Ефективність може вимірюватися як у натуральних показниках (продуктивність праці), так і у вартісних (якщо можлива грошова оцінка всіх витрат і результатів).

Отже, державна політика еволюціонує у відповідь на змінність усвідомлених вимог і можливостей, які можуть бути результатом зміни технологій, ринкових структур або інших об'єктивних умов, зрушень у системі цінностей або їх сприйнятті, а також відносного впливу різних груп інтересів. Способи перетворення всіх цих чинників у нові напрями політики зумовлені певними інститутами та процедурами формування і зміни власне політики.

Державна політика реалізується в порядку "організаційної рутини". Оскільки зміни рутини зазвичай мають локальну сутність, "державна політика має тенденцію рухатися в певному напрямі". Так, поточні зміни політики можна осмислити як еволюцію політичної бази, що сама була результатом послідовності колишніх змін і плацдармом для майбутнього еволюційного розвитку.

Важливими особливостями формування та реалізації державної політики є:

- 1) участь багатьох сторін у процесі ухвалення державних рішень;
- 2) складний управлінський (політичний та адміністративний) апарат, задіяний у цьому процесі.

Сторонами процесу є виборці, групи спеціальних інтересів, виборні посадові особи і державні службовці, органи державної влади та місцевого самоврядування, суди.

При цьому політичний апарат визначає сутність взаємодії між сторонами і задає способи, якими на основі цих взаємодій формується політика. Ці процеси становлять інтерес насамперед для інституційно-економічних досліджень як об'єктної та методологічної бази формування й реалізації державної політики.

Отже, реалізація програми дій приводить до певних результатів. Вони можуть відрізнятися від очікуваних через мінливість умов або неточність прийнятих рішень. Необхідне постійне порівняння одержуваних результатів із запланованими раніше, для чого має бути розвинена адекватна база моніторингових параметрів.

1.2. Державна політика як система

Системна природа політики

Державна політика порівняно з політичною діяльністю інших інститутів політичної участі (партій, рухів, профспілок) виражає загальні інтереси населення, а також є концентрованим їх відображенням. Для виконання цього призначення держава утворює відповідну систему органів влади, які здійснюють вироблення і реалізацію державної політики.

Державна політика - це практична діяльність політичних суб'єктів і органів державної влади з реалізації виробленого політичного курсу та досягнення конкретних політичних цілей.

Слід констатувати, що органи державної влади відіграють провідну роль у підготовці та виконанні державної політики. Саме в діяльності глави держави, уряду та парламенту знаходять практичне вираження сутність і роль держави в суспільстві, види цілеспрямованого впливу на нього.

Хоча політичні партії та групи інтересів є завжди активними в процесі артикуляції власних інтересів, проте саме центральний державний апарат спільно з органами законодавчої влади безпосередньо ініціює і формує основні пропозиції щодо методів, норм, пріоритетів, а також стратегічних напрямів здійснення державної політики. Роль глави держави, парламенту та уряду щодо вироблення державної політики зумовлює (в основному) форма державного правління.

З огляду на це державну політику розробляють і здійснюють такі публічні інститути влади, як Президент і уряд на чолі центральних та місцевих органів виконавчої влади. Активну участь щодо узгодження політичної стратегії та контролю за її реалізацією в цьому процесі бере законодавча влада. Проте парламент не є суб'єктом виконання державної політики.

До цього слід додати: *законодавча влада* визначає політичний курс держави; *виконавча влада* на основі виробленого політичного курсу розробляє та реалізує державну політику; *судова влада* виносить рішення щодо спорів, які виникають у процесі цієї діяльності.

Виходячи з цього **система державної політики** - це сукупність людських, інституціональних, процесуальних і духовних складових (соціальні суб'єкти, інститути, цілі, принципи, методи, інтереси, потреби та ін.), які консолідовані на основі імперативної державної влади для політичного управління економічною, соціальною та іншими сферами суспільства з метою реалізації суспільно визначених цінностей та досягнення суспільно значущих цілей.

Схема системи державної політики наведена на рис. 1.2.

Державне управління та політика пов'язані зі сферою суспільних справ і включені до механізму задоволення громадських інтересів шляхом формування та реалізації державної політики. До цієї сфери входять: державне управління; місцеве самоврядування; управління об'єднань і організацій; управління через асоціації громадянського суспільства тощо.

Система державної політики як науки аналізує діяльність державно-публічних інститутів із керівництва та організації задоволення суспільних і державних інтересів. Поняття "публічна сфера" та "суспільний інтерес" є центральними, оскільки визначають усі складові адміністративно-політичної діяльності, включаючи механізм мотивацій; якість процесу вироблення та прийняття рішень; особливості структури публічно-управлінських інститутів; організацію та обов'язки громадян, які здійснюють державне управління; форми контролю та відповідальності за ведення суспільних справ тощо. У цьому полягає *основна мета системи державної політики*, де державне управління займає домінуюче становище через можливості організації задоволення громадських інтересів, а також через здатність поширювати свій вплив на все суспільство.

Політичний зміст відносин у сфері публічного управління визначається здійсненням державної виконавчої влади, її джерелом і місцем у системі державної влади, керівництвом загальнодержавною, регіональною, муніципальною, економічною, соціальною, культурною та іншими сферами (галузями) політики за умови делегування влади народом і її контролю, а також складом центральних органів виконавчої влади, що беруть участь у прийнятті політичних рішень, і загальними цілями й методами реалізації державної політики.

Рівні державної політики

При цьому державне управління є владним управлінням, що належить до особливої публічної влади - державної. Вона пов'язана із монополією на застосування примусу, легітимною природою справляння управлінського впливу на суспільство, суверенністю, поширенням владного впливу на все суспільство, організованістю тощо.

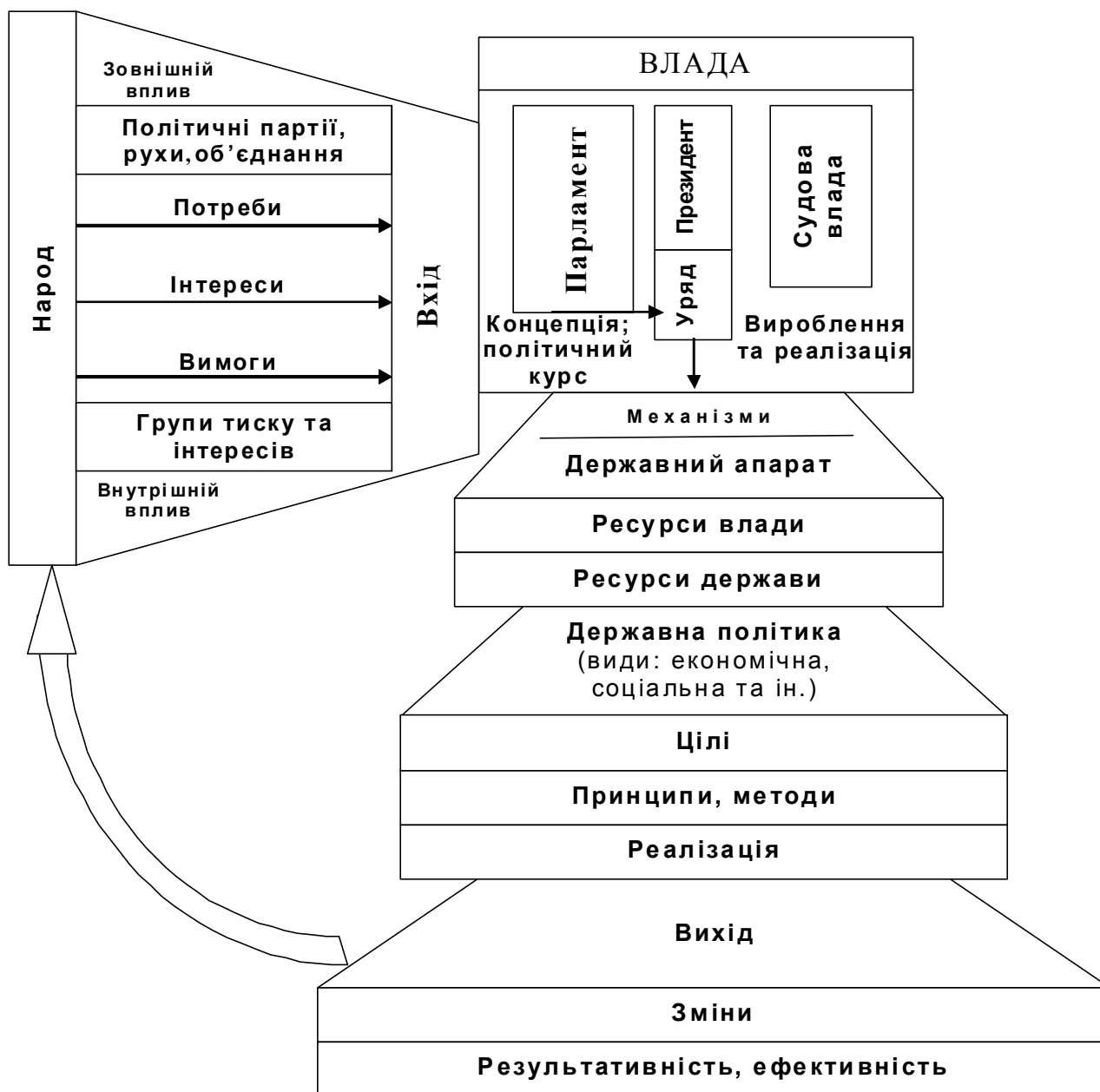


Рис. 1.2. Система державної політики

Державна політика як вид діяльності може здійснюватися на чотирьох рівнях (рис. 1.2).

Перший (нижчий) включає розв'язання місцевих проблем (житлові умови, середня освіта, громадський транспорт, соціальне забезпечення, організація торгівлі тощо). Місцевий рівень передбачає діяльність, пов'язану із реалізацією органами місцевого самоврядування власних самоврядних і делегованих державою повноважень.

Другий (локальний) регіональний рівень (районний, обласний) вимагає втручання держави. Політична діяльність найактивніше здійснюється групами та асоціаціями громадянського суспільства, а також органами місцевого самоврядування, які зацікавлені в економічному розвитку регіону. Місцеві державні адміністрації, як правило, захищають державні інтереси з відповідних питань державної політики.

Центральне місце в структурі системи державної політики займає *третій* - національний рівень, який визначається переважно становищем держави як основного інституту організації життя громадян, розподілу та перерозподілу ресурсів, національною політикою.

Структура державної політики

Основними агентами політичної діяльності на *четвертому* (міжнародному) рівні є національні і транснаціональні організації: ООН, ЮНЕСКО, ЄС, НАТО, СНД та ін.

Крім того, державна політика поділяється за напрямками залежно від змісту проблем і питань, що необхідно вирішити органам влади та державного управління у певній сфері або галузі забезпечення суспільного розвитку чи економіки.

Основними видами державної політики є: економічна, соціальна, фінансова, паливно-енергетична, аграрна, екологічна, культурна, науково-технічна, інформаційна, адміністративна, зовнішня, національна, військово-промислова, національної безпеки, демографічна та ін.

Однак можливі класифікація та поділ політики за іншими критеріями, завдяки чому стає прозорим механізм відносин між учасниками розроблення та реалізації державної політики, а також визначення рівня її конфліктності. За такого підходу слід виділити специфічні види державної політики: розподільчу, перерозподільчу, регулятивну, адміністративно-правову, антикризову та ін.

Виходячи з рівнів, напрямів і видів державної політики можна запропонувати структуру системи державної політики (див. рис. 1.3).

Розподільча політика пов'язана з діяльністю органів влади щодо розподілу існуючих матеріальних ресурсів (вигод) серед усіх груп населення (соціальні програми, освіта, наука тощо).

Перерозподільча політика означає, що певні ресурси передаються від однієї групи населення до іншої шляхом встановлення податків, тарифів, трансфертів, штрафів тощо.

Наприклад, у процесі складання планів соціально-економічного та соціально-культурного розвитку держави розробляються і заходи за напрямками: фінансова, грошова та цінова політики; структурна політика; аграрна політика; соціальна політика; регіональна економічна політика; зовнішньоекономічна політика тощо. У межах кожного напрямку можна виділити кілька піднапрямів державної політики.

Так, у межах державної соціальної політики плануються заходи щодо зайнятості населення, пенсійного забезпечення населення, охорони здоров'я тощо.

Державна економічна політика також поділяється за напрямками: промислова, тарифна, інвестиційна, митна та ін.

Регулятивна політика передбачає дії органів державного управління з регулювання різних видів діяльності: економічне регулювання; захист споживчого ринку тощо.

Адміністративно-правова політика пов'язана з нормотворчою діяльністю та функціонуванням держави.

Антикризова політика проводиться державною владою у зв'язку з виникненням надзвичайних обставин, що потребують спеціальних (непопулярних, радикальних) дій.

Слід зазначити, що найгостріші суперечності виникають під час проведення перерозподільчої політики: коли фінансові, матеріальні та інші ресурси вилучаються в одній соціальній групі для передачі іншій.

Проте за умов проведення розподільчої, стратегічної та антикризової політик здебільшого вдається досягнути порозуміння та налагодити співробітництво й підтримку обраного курсу серед різних соціально-політичних груп.

Соціальним суб'єктом у системі державної політики є народ як джерело державної влади. У демократичному суспільстві народ здійснює свою владу як безпосередньо (шляхом участі в референдумах, виборах, громадянських акціях), так і опосередковано (через депутатів усіх рівнів, державних службовців).

Водночас до соціальних суб'єктів системи державної політики зараховують і політичні еліти: від вищої державної до регіональних і місцевих. До них належать: виборні керівники, наділені державно-владними повноваженнями; партійні фракції у представницьких органах; керівники, призначені главою держави на політичні посади.

На державну політику опосередковано впливають економічна і фінансово-банківська еліти, а також різноманітні групи тиску та інтересів.

Політичні партії безпосередньо не входять до системи державної політики, проте суттєво впливають на її вироблення та реалізацію шляхом взаємодії з відповідними парламентськими фракціями, а також групами впливу в уряді.

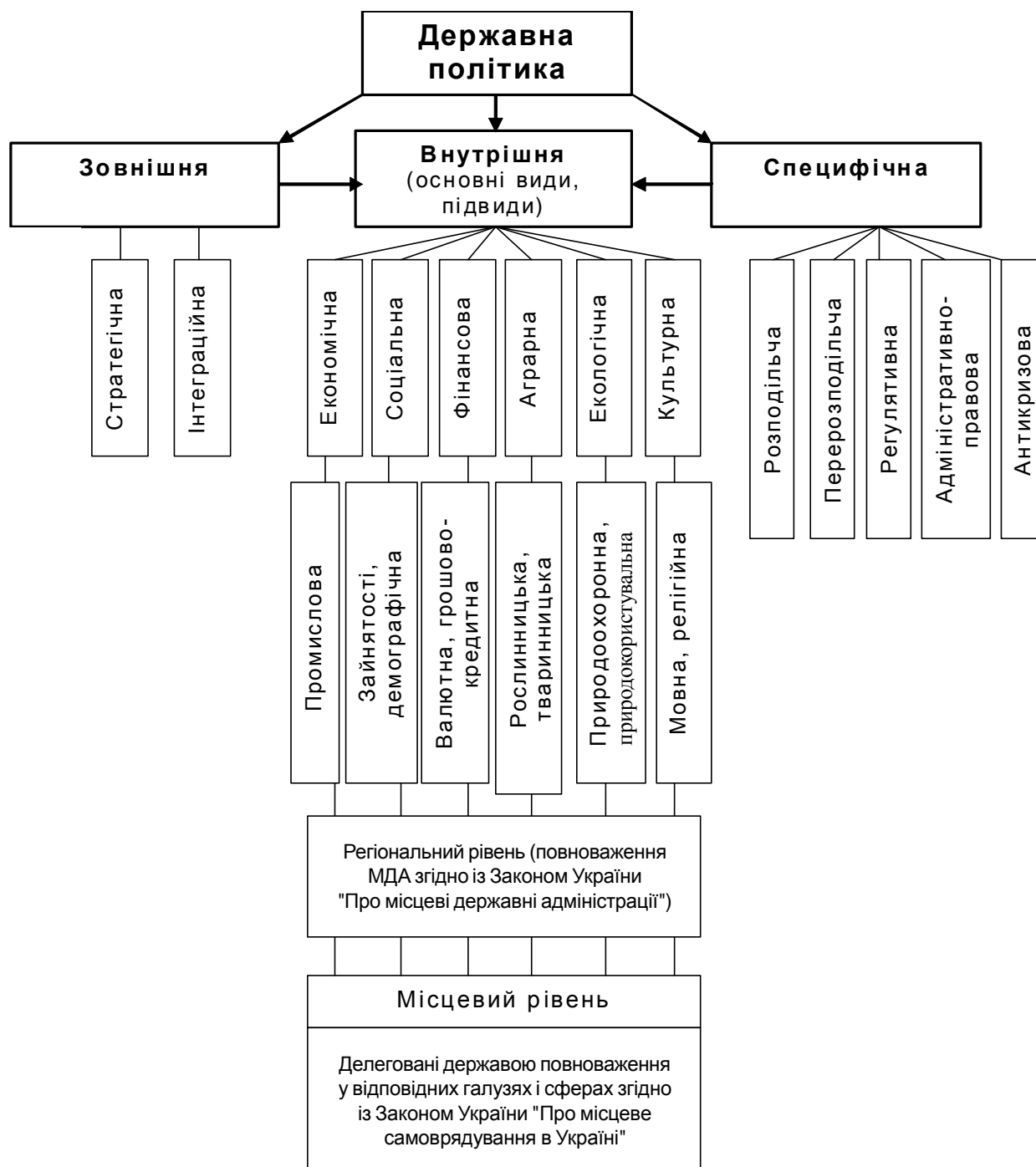


Рис. 1.3. Структура системи державної політики

Наведемо низку прикладів. Так, для партійної системи "простого плюралізму" (США, Великобританія) вплив на державну політику двох партій, що змінюють одна одну, завжди є досить вагомим. Це відбувається за рахунок того, що вони мають суттєвий вплив у парламентах і можуть оприлюднювати свою думку перед національною аудиторією незалежно від того, перебувають вони при владі чи в опозиції. Кожна з партій може дозволити собі опрацювати питання загальнодержавного значення в рамках "тіньового кабінету". Решта партій можуть справляти лише фоновий вплив на державну політику.

Для партій системи "помірного плюралізму" (Бельгія, ФРН, Швеція), де за норму вважається три-чотири партії, що змінюють одна одну у владі поодиночки чи в коаліції, кожна з них справляє на державну політику істотний вплив, ступінь якого залежить як від реального впливу партії в сучасних умовах (кількості місць у парламенті), так і від того, перебуває вона при владі чи опозиції.

Партійній системі "крайнього плюралізму", де за норму вважається 5-8 партій, що конкурують між собою (Італія), притаманний незначний вплив неправлячих партій на державну політику, яка реалізується.

Для атомізованих партійних систем, де кількість конкуруючих партій більше ніж 8, характерним є незначний вплив неправлячих партій на державну політику (Малайзія). Це пов'язано з розмиванням впливовості та дисперсією партійних ролей.

Особливістю системної опозиції полягає в тому, що вона постійно критикує владу, проте сама ухиляється від відповідальності за прийняті урядом рішення. Несистемна опозиція безуспішно критикує владу у зв'язку з недостатністю власної політичної впливовості.

Виходячи з наведених прикладів можна виокремити закономірну тенденцію, відповідно до якої чим більше партій борються за владу, тим менший вплив кожна конкретна партія може справляти на реалізацію державної політики.

Отже, місце політичних партій в умовах незначної конкуренції займають органи виконавчої влади (центральні та місцеві), які мають більше можливостей для "маневру".

Грунтуючись на законах, тенденціях і закономірностях функціонування та розвитку керованих об'єктів, власне система державної політики здійснює в суспільстві відповідні види (підвиди) політики, упорядковує та гармонізує суспільні відносини, а також процеси, надаючи їм динамічної рівноваги та стійкості.

Ця діяльність у системі державної політики виконується з дотриманням відповідних принципів.

Принципи державної політики

Управлінські принципи - це основоположні правила діяльності органів, інститутів і людей з управління суспільними процесами, що ґрунтуються на знанні законів функціонування та розвитку соціуму.

Принципи державної політики поділяються на загальні (універсальні) та галузеві (специфічні).

Універсальні принципи застосовуються в усіх видах державної політики, які мають загальний зміст. До них відносять: об'єктивність; конкретність; оптимальність; зворотні зв'язки; відповідність юридичним нормам та ін.

Галузеві принципи діють в управлінні окремими сферами суспільства або застосовуються лише в державній політиці, політиці політичних партій та громадсько-політичних організацій.

Західний науковець **М.Мішелетті** виділяє вісім головних принципів державної політики, дотримання яких відповідає цінностям демократії: конституційності уряду; народовладдя; підзвітності; ефективності; відкритості; адекватного реагування на зовнішнє середовище або чутливості; відповідності процесуальним нормам; поділу влади. Дотримання цих принципів сприяє вирішенню важливих теоретичних і практичних завдань із доступу до прийняття рішень, способів їх прийняття, а також забезпечення суспільними благами та якості демократії. Особливе місце серед них належить принципам народовладдя та конституційності. Тобто уряд слухає інтересам народу, залучаючи його до участі в управлінні.

Проте західний дослідник **Г.Алмонд** виокремлює кілька варіантів розроблення та здійснення державної політики залежно від особливостей реалізації *принципу поділу влади*, існуючих груп інтересів, змісту їх взаємодії з урядом і розстановкою політичних сил у парламенті.

Наприклад, *патерналістський підхід* передбачає, що лідери країни діють в інтересах суспільства, беручи на себе ініціативу з визначення того, які саме функції має виконувати уряд. Сутність цього підходу зводиться до формули: "Справа уряду - правити". При цьому парламентарі та міністри, не з'ясовуючи, чого хоче народ, а керуючись власними міркуваннями та принципами, мають вчиняти так, як, на їхню думку, буде краще для суспільства. Один із міністрів-консерваторів зазначав, що уряд "має існувати для народу, з народом, проте не під народом". Прем'єр-міністр Великої Британії **М.Тетчер** вважала, що її обов'язок полягає не в тому, щоб відповідати результатам останнього соціологічного опитування громадської думки, а щоб оберігати національні інтереси. Ураховуючи це, доцільно констатувати, що доктрина патерналізму завжди має успіх у правлячій партії, оскільки може виправдати все, що на власний розсуд вчиняє уряд. Це відображається й у свідомості чиновників, оскільки вони служать правлячій партії, ідентифікуючи себе як постійні представники інтересів народу.

Колективістський підхід вбачає роль уряду в тому, що має бути досягнута рівновага між інтересами великих соціально-економічних груп, що протистоять одна одній. При цьому партії та групи тиску, які представляють класові чи групові інтереси, значно впливовіші, ніж дії окремих індивідів. Консерватори традиційно покладаються на гармонійне співіснування різних класів суспільства. Вважається, що більш забезпечені мають надавати допомогу менш заможним. Це виражається в підтримці соціальних програм і участі в добровільних починаннях. При цьому малоосвічені громадяни мають покладатися на думку більш освічених членів суспільства та вчиняти згідно з їх рекомендаціями.

Соціалістичний підхід надає важливого значення класовим відмінностям: профспілки та підприємці відіграють у визначенні політичного курсу держави не меншу роль, ніж уряд, а трударі своїми голосами компенсують відсутність капіталу.

Індивідуалістичний підхід представництва ставить акцент на важливості, яку має в політичному процесі голос кожного громадянина. Ліберальні демократи доводять, що політичні партії мають представляти індивідів, а не інтереси організованих груп. При цьому, як зазначає російський учений **Л.В.Сморгунов**, окремому громадянину рідко вдається на референдумах безпосередньо виразити власне ставлення до політики уряду. Проте в разі, коли референдум уже оголошується, то на нього виносять питання, що сформульоване діючим урядом.

У 80-ті рр. минулого століття Президент США **Р.Рейган** і Прем'єр-міністр Великобританії **М.Тетчер** були прихильниками індивідуалізму, вважаючи, що кожна людина в міру своєї активності на "ринку" сама відповідає за досягнутий нею рівень добробуту. Цей підхід знімав з уряду відповідальність за відстоювання колективних інтересів. Доцільно зазначити, що **М.Тетчер** заявила: "Такого поняття, як суспільство, не існує".

На думку Прем'єр-міністра Великобританії **Т.Блера**, уряд має здійснювати такий курс, що сприяв би громадянам держави завдяки системам освіти, професійного перенавчання, підвищення кваліфікації та іншим видам соціальної політики максимально реалізувати свої природні здібності.

Водночас слід зазначити, що поряд із принципами провідну роль у системі здійснення державної політики відіграють і методи управління.

Методи державної політики

Методи - це способи організовуючого і регулюючого впливу соціальних суб'єктів та інститутів політики на керовані об'єкти, визначення умов їх оптимального функціонування й розвитку, приведення до стану відповідності вимог, притаманним їм законам і мірностям. Методи поділяються на загальні та галузеві.

До загальних методів належать: організаційно-адміністративні; економічні; соціально-психологічні; морального стимулювання. Так, організаційно-адміністративні методи передбачають застосування примусу, а економічні - матеріального стимулювання.

До складу *галузевих*, наприклад, входить програмно-цільовий метод, що дає можливість об'єднати в єдиний комплекс засоби й ресурси (фінансові, матеріальні, організаційні та ін.) для вирішення актуальних економічних, соціальних, а також інших завдань.

У сучасній політико-соціологічній літературі існують кілька критеріїв, на основі яких виділяються різні види державної політики. Згідно із найбільш поширеним серед них вони розподіляються відповідно до змісту об'єкта або сфери управління. Виходячи з цього політичний процес управлінського впливу держави на економіку є економічною політикою, а на соціальну сферу - соціальною політикою і т.ін. Ці види політики перебувають у відношеннях глибинного взаємозв'язку. Жоден із них без взаємодії з іншим не зможе реалізувати власні цілі.

Інший критерій відображає спрямованість діяльності влади по вертикалі та горизонталі. У першому випадку йдеться про функціонально-галузеве політичне управління, що характеризує співвідповідність центральних інститутів і місцевих органів політико-управлінського впливу.

У другому випадку суб'єкти та інститути влади справляють управлінський вплив на більш конкретні об'єкти в рамках основних видів політики. Практично це має таку сутність: всередині економічної політики функціонують промислова, науково-технічна, енергетична та ін. Можна провести аналогію і з іншими видами політики: соціальною, гуманітарною тощо.

Ще одним важливим критерієм системи державної політики є її регіональний вимір, що співвідноситься з відповідною територією. Виходячи із цього виділяють центральну, регіональну та муніципальну політики. Проте кожна з них має досить специфічну сутність.

Слід констатувати, що пріоритетними видами державної політики в Україні залишаються економічна та соціальна. Від їх дієвості та ефективності залежать досягнення основних цілей стратегії постсоціалістичної модернізації країни.

При цьому специфіка статусу держави полягає в тому, що вона як суверен або носій влади сама приймає закони та адміністративні акти, якими керуються інші економічні суб'єкти та з яких можуть виникнути громадянсько-правові відносини незалежно від волі інших суб'єктів господарювання. Держава має "імунітет" і зберігає владні функції навіть тоді, коли вступає у сформовані на принципах рівності громадянсько-правові відносини як звичайний суб'єкт господарювання. Мета участі держави в громадських відносинах полягає в ефективно-му здійсненні публічної влади, тобто у виконанні відповідних суспільно значущих функцій. Одним із їх різновидів є *економічна політика*. Отже, чи не найголовнішим завданням державної політики перехідного періоду є приведення у відповідність співвідношення влади та власності, оскільки багатопартійна система, що ґрунтується на демократичних свободах, може спиратися лише на ринкові відносини за визначальної ролі приватної власності. При цьому створення функціонуючої ринкової економіки відбувається із використанням адміністративних методів. Вони застосовуються для руйнування колишньої та становлення нової політичної системи, а також формування нового економічного базису.

Щодо *соціальної політики*, то вона сприймається нами як форма свідомого впливу на соціальну сферу життєдіяльності людей для її зміни в інтересах учасників цих відносин. Соціальна сфера життєдіяльності представлена відношенням між умовами життя людей та їх потребами. На цьому тлі постає інтерес людей, потреби яких залежать від розподільчої політики держави. Соціальна політика справляє вплив на умови життя людей. Межі цього впливу полягають в установленні таких відношень між двома елементами соціальної сфери, за яких в індивідів не відтворюється відчуття нужденності.

Таким чином, основним інститутом політичного управління завжди була й залишається держава, що є виразником спільних інтересів населення у своїй політиці, відіграючи інтегруючу роль у суспільстві. Державна політика порівняно з політичною діяльністю будь-якого іншого інституту політичної участі (партії, руху, профспілок) незмінно та чітко виражає загальні інтереси населення та громадян у цілому. Цим вона об'єктивно сприяє підтриманню та відтворенню соціально-політичної цілісності суспільства.

Державна політика є системою, стрижнем якої виступає владний спосіб організації суспільства для досягнення та підтримання його цілісності шляхом узгодження інтересів, а також управління спільними соціально-економічними і суспільно-політичними процесами.

Для виконання цього призначення держава утворює відповідну систему органів влади, які розробляють та реалізують державну політику.

1.3. Суб'єкти формування державної політики

Суб'єкти державної політики

Будь-яка політика стає зрозумілою, коли зрозуміло, хто її здійснює і на що вона спрямована, тобто визначені суб'єкти й об'єкти політики в суспільстві на тому чи іншому етапі історичного розвитку. Таке визначення дає можливість з'ясувати сутність політичних відносин між суб'єктами, а також між суб'єктами та об'єктами політики, розкрити форми їх політичної поведінки, способи політичної діяльності, засоби перетворення політичного середовища.

Суб'єкти політики - це соціуми, а також створені ними установи, організації, активна практична діяльність яких спрямована на перетворення політичної та інших сфер життєдіяльності людини як відповідних об'єктів політики. Таким чином, суб'єкт політики передбачає: наявність самих соціумів та їх організацій, здатних до політичної діяльності і створених з цією метою; певні цілі їх діяльності; цілеспрямовану активність; виявлений інтерес; взаємозв'язок, взаємодію з об'єктом політики.

Суб'єкт і об'єкт політики - обов'язкові елементи політичних відносин, тому вони повинні розглядатися в єдності, взаємозв'язку і взаємозалежності, однак кожен з цих елементів має свої властиві йому ознаки.

Об'єкти політики - явища політичної сфери в їх різноманітних проявах і зв'язках з усім громадянським суспільством. На них спрямована діяльність суб'єктів політики.

Об'єкт політики дає уявлення про все те, на що суб'єкт політики спрямовує свою перетворювальну або руйнівну політичну діяльність. Об'єкти політики - це реальна політична дійсність, характерні для неї суспільні відносини, насамперед політичні, політична система суспільства в цілому, її елементи, форми політичного життя, сфера політичних інтересів, суперечності політичного процесу як у межах країни, так і в регіональному або світовому просторі.

Суб'єктом державної політики є кожний соціум, здатний творити політику. Це означає відтворення набутого, усталеного в політиці, виробленого попередніми поколіннями в процесі історичного розвитку досвіду, підтримання реального політичного стану в усій системі його залежностей, закладення в реалії політики імпульсів її майбутнього розвитку, внутрішніх "пружин" політичного руху.

Отже, суб'єкт політики є активним за своєю природою. Рушійною силою такої активності, цілеспрямованої політичної діяльності є наявність політичного інтересу. Ступінь активності зумовлений здатністю суб'єкта впливати на поведінку людей (взаємодіяти з іншими суб'єктами політики), підпорядковувати політичні дії виробленим цілям, спричиняти зміни в політичному стані, впливати на політичний процес. Ця здатність визначається як "політична суб'єктність".

Здатність суб'єкта політики до творення, організації, управління та іншої діяльності значною мірою зумовлена:

1) суб'єктивними здібностями, що визначають здатність впливати на політичний процес, а саме: знання, вміння діяти, послідовність діяльності, мотивація, емоційний стан, воля та ін.;

2) об'єктивними можливостями для політичних дій (досягнутий рівень зрілості суб'єкта політики, наявність політичних сил, з якими об'єднується або бореться суб'єкт, їх розгалуженість, зріле політичне середовище та ін.).

Види суб'єктів державної політики

Розвиток політичного життя світового співтовариства збагачується завдяки різноманітності суб'єктів політики, їх можна певним чином класифікувати як первинні та вторинні.

1. До первинних суб'єктів політики належать індивіди та соціально-історичні спільноти: світове співтовариство, громадянське суспільство, народи, етнічні й соціальні групи. Чільне місце серед первинних суб'єктів займають бізнес-угруповання, передусім плануюча система (**Дж.Гелбрейт**). Ці спільноти формують певні об'єднання, які відображають їхній інтерес і дають змогу реалізувати його.

2. До вторинних суб'єктів політики належать політичні інституції і політичні організації - держава, партії, громадсько-політичні об'єднання. Отже, вторинні суб'єкти політики є похідними від первинних.

Таким чином, саме держава є головним суб'єктом формування державної політики. Тільки вона може вживати заходів, підпорядкованих стратегічним національним інтересам, мета яких - цілеспрямоване формування громадянського суспільства з розвинутою економічною системою, підтримка розвитку його складових та нівелювання структурних диспропорцій, що неодмінно виникають у процесах формування та розвитку.

1.4. Політико-правові засади побудови правової держави

Визначення правової політики

Правова політика - особливий різновид державної політики, яка, у свою чергу, є одним із видів політики взагалі як родового інтеграційного поняття. Демократичні перетворення в Україні, зокрема в правовій сфері (визнання прав людини і громадянина, формування правової держави; судово-правова реформа; удосконалення законодавства; усвідомлення нової, гуманістичної ролі права; пошук мирних конституційних шляхів вирішення конфліктів), поставили на порядок денний питання про вироблення єдиної загальнонаціональної довгострокової правової політики держави та визначення її основних пріоритетів.

Розробка ефективної правової політики України, обґрунтування концепції правового розвитку на найближчі роки і на перспективу - одне з першочергових завдань сучасної вітчизня-

ної юридичної науки. Особливого значення проблема набуває з огляду на проведення нині в країні адміністративної реформи, місцевого самоврядування, інших невідкладних заходів. Дуже важливо, щоб усі ці зміни відбувалися в правовому руслі, щоб при цьому використовувалися не вольові і тим більше не силові, а виключно легітимні, законні методи і засоби.

Правову політику можна визначити як комплекс цілей, заходів, завдань, програм, установок, що реалізуються у сфері дії права і за допомогою права.

Мається на увазі сфера відносин, зв'язків та інтересів, які охоплюються поняттям "правовий простір" і об'єктивно потребують регулятивного впорядкування з боку публічної влади.

"Правова влада, на відміну від фактичної, здійснюється в правових формах, тобто на основі заздалегідь установлених загальних правил для пануючих і підвладних" (**Я.М.Магазінер**).

У практичному плані правова політика являє собою різноманітну діяльність суб'єктів нормотворення, спрямовану на вирішення конкретних завдань, таких як удосконалення юридичної системи, підвищення ефективності правового регулювання, створення нормативно-правової бази реформ; зміцнення законності і правопорядку; боротьба зі злочинністю; забезпечення прав і свобод громадян, посилення їх гарантій; формування належної правосвідомості та правової культури суспільства, законотворчої особистості та ін.

Кінцева мета правової політики - побудова правової держави. Йдеться про правову політику в її статичному і динамічному станах. Але правова політика - це і відносини між її суб'єктами. У будь-якому разі було б неправильно, на наш погляд, визначити правову політику тільки через діяльність, не розглядаючи її концептуальних засад.

Правова політика - це "стратегія і тактика" правового розвитку країни. Йдеться про вироблення єдиної загальнонаціональної політики держави через установлення правових норм, які передбачають дотримання основних принципів і пріоритетів діяльності держави та напруження проведення демократичних реформ.

Правова політика - особлива форма вираження державної політики, засіб юридичної легітимації, закріплення і здійснення політичного курсу країни, волі її офіційних лідерів і владних структур.

Будучи усвідомленою, консолідованою, ця політика втілюється насамперед у законах, кодексах, інших основоположних нормативно-правових актах, спрямованих на охорону та захист існуючого суспільного ладу, розвиток і вдосконалення суспільних відносин. Правова політика - потужний засіб перетворення суспільства.

Головне завдання української правової політики - правове забезпечення проведених реформ, демократизація суспільного життя, стабільність і правопорядок у країні. Сьогодні з цим завданням вона, на жаль, повною мірою не справляється. Багато важливих законодавчих актів ще не прийнято, хоча потреба в них відчувається надто гостро. Це означає, що відповідні суспільні відносини залишаються нерегульованими, тобто перебувають поза сферою правового регулювання.

На сьогодні поки що не усвідомлені оптимальні можливості юридичної форми в нових умовах. Як відомо, економіка, в тому числі ринкова, є певною системою виробництва, розподілу і споживання матеріальних благ. І весь цей процес так чи інакше унормовується правовими формами, вводиться в прийнятні рамки з метою надання йому стійкого розвитку. Ринком керує не тільки невидима рука економічних інтересів, а й цілком "відчутні" акти законодавства, що визначають загальні правила гри. А це і є правова політика.

Найважливіша властивість правової політики - її державно-вольовий характер, владно-імперативний зміст. Правова політика тому і називається правовою, що вона, по-перше, ґрунтується на праві і пов'язана правом, по-друге, здійснюється правовими методами; по-третє, охоплює переважно правову сферу діяльності; по-четверте, спирається, коли це необхідно, на примус; по-п'яте, є публічною, офіційною; по-шосте, характеризується нормативно-організаційними засадами.

У всіх випадках право виступає базовим і цементуючим елементом цієї політики. "Специфіка правової політики порівняно з іншими видами політики полягає в тому, що вона завжди передбачає використання методів правового регулювання". Інакше кажучи, не вольових, не авторитарно-бюрократичних і тим більше не силових, а саме правових. Правова політика - найбільш придатна, раціональна, ефективна і цивілізована форма керівництва суспільством в

умовах побудови правової держави, вільних економічних відносин. Вона повинна бути підсумком раціонального правового мислення, прогресивних правових ідей, розвиненої правосвідомості.

Українська правова політика як органічна складова загальнодержавної політики виробляється Президентом України, народними депутатами України, Кабінетом Міністрів України і Національним банком України - всіма, хто має право законодавчої ініціативи.

У формуванні цієї політики беруть участь громадяни, наукові та експертні організації, інститути громадянського суспільства (громадські, релігійні, благодійні організації, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, асоціації, організації роботодавців, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства України).

Водночас велику роль у цьому процесі відіграють судові, прокурорські, слідчі й інші юридичні органи з їх багатого правоохоронною, правозастосовною та правовиконавчою практикою.

Усі перераховані вище суб'єкти формування правової політики виступають і суб'єктами її реалізації. Інакше й бути не може, оскільки тут діяльність самих розробників і виконавців збігається, являючи собою єдине ціле. Вона нероздільна ні в часі, ні в просторі, ні за колом осіб, ні за суттю. Але головним провідником правової політики, її організатором і координатором є все ж держава з її потужним управлінським апаратом і владними функціями.

Можна виділити такі стрижневі принципи правової політики:

- суспільна зумовленість;
- наукова обґрунтованість;
- цілеспрямованість;
- реалістичність;
- стійкість і передбачуваність;
- легітимність, демократичний характер;
- гуманність і моральність;
- справедливість;
- гласність;
- поєднання інтересів особистості й держави;
- пріоритетність прав і свобод людини;
- відповідність міжнародним стандартам.

Зрозуміло, всі ці принципи тісно взаємопов'язані.

Методами проведення правової політики є переконання і примус у різних їх формах, проявах і поєднаннях. Обидва ці методи охоплюють широкий арсенал засобів впливу на свідомість та поведінку людей: виховання, покарання, відповідальність (позитивна і негативна), санкції (заохочувальні і негативні), превенцію, заборони, дозволи, юридичну просвіту, запровадження правової культури, підвищення правосвідомості і т. ін. Форми реалізації права (дотримання, виконання, використання і застосування) являють собою за суттю і формою здійснення правової політики. Особливе значення на сучасному етапі набуває правозастосовна політика.

Суть її полягає в тому, що застосування права має бути законним, обґрунтованим, ефективним і справедливим.

Правова політика як інструмент побудови правової держави

Правова політика завжди обслуговувала і обслуговує передусім інтереси держави, а через державу - інтереси всього суспільства, його громадян. І питання зміцнення державності, що сьогодні активно обговорюється і знайшло відображення в численних публікаціях, передбачає насамперед зміцнення її правових засад.

Водночас правова політика може бути ефективною лише за умови, що вона спирається на тверду, легітимну, авторитетну владу. Власне, влада і право завжди були поруч, підтримували одне одного в досягненні спільних цілей і тісно взаємодіючи між собою. Відомо, що влада, не обмежена правом, небезпечна; право, не забезпечене владою, безсиле. Ці дві засади мають синхронно кореспондуватися одна з одною.

Найгірше для правової політики - це безвладдя, коли владі немає на що спертися, нічим підкріпити свої імперативи. Разом з тим і право, і вся правова система потребують захисту. І в цьому сенсі можна говорити не тільки про державну, а й про правову безпеку. Правові цінності, як і всякі інші, не можуть залишатися поза правоохоронною діяльністю структур влади.

Правова політика не існує і не може реально існувати в суто рафінованому, дистильованому вигляді, оскільки є способом акумуляції і провідником найрізноманітніших поглядів, потреб, інтересів (економічних, соціальних, культурних) і, отже, несе на собі їх дух. Вона - осереддя різних сфер людської діяльності, синтезує їх в юридичних нормах та інститутах, у свою чергу, справляючи на них необхідний стабілізуючий вплив. Звідси вирази - "економічні закони", "соціальне законодавство", "податкове право" і т. ін. Інакше кажучи, правова політика тісно взаємопов'язана з усіма іншими видами політики. Проте це є все ж самостійним явищем зі своєю специфікою, цілями, завданнями, характерними рисами.

Правова політика поділяється на законотворчу, правозастосовчу, контрольну, кримінально-правову і т. ін. Правом так чи інакше оформлюються, закріплюються всі види державної політики, але правова політика має свої особливості і свій зміст, вона відображає, визначає правовий розвиток країни.

Зміст правової політики включає безліч компонентів: це і стратегія законодавства, і принципи правового регулювання, і конституційне будівництво, і судово-правова реформа, і захист прав людини, і вдосконалення виборчого права, державності, і зміцнення законності, правопорядку, дисципліни і багато іншого.

У цілому стратегія і тактика розглянутої політики мають бути спрямовані на побудову правової держави, громадянського суспільства, виховання законослухняних громадян, підвищення рівня їх юридичної культури, правосвідомості, подолання правового нігілізму.

Правова політика - це політика, що базується на праві і зумовлена цілим рядом інших факторів. Водночас саме право в усі часи використовувалося як важливий інструмент політики, засіб владарювання, управління.

Під пріоритетами правової політики розуміють першочергові завдання, проблеми, питання, які необхідно негайно вирішувати зараз і в найближчій перспективі. Йдеться про напрями правового розвитку країни, шляхи вдосконалення її юридичної системи.

Основними і найбільш загальними пріоритетами сучасної української правової політики є: побудова правової держави та громадянського суспільства; захист прав людини; розробка стратегії (концепції) законотворчості; вдосконалення правозастосовчої, а в більш широкому плані - правовиконавчої практики, механізму правового регулювання; зміцнення законності та правопорядку; правове забезпечення реформ; виховання законослухняної особистості, подолання правового нігілізму тощо.

Визначальними суб'єктами державної правової політики є Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України.

Президент України визначає основні напрями правової політики України, систему найбільш актуальних завдань у галузі правового регулювання. Такі повноваження Президент може здійснювати видаючи укази, які є обов'язковими для виконання, а також шляхом законодавчої ініціативи. Отже, Президент України як глава держави в межах своїх повноважень забезпечує цілеспрямовану діяльність усіх органів державної влади щодо формування й реалізації правової політики України.

Верховна Рада України згідно з Конституцією України є вищим та єдиним органом законодавчої влади в Україні. Саме цей орган найповніше відображає актуальні проблеми держави в системі законотворчості, розробляє та затверджує національні програми розвитку. Ухвалюючи нормативно-правові акти найвищої юридичної сили, Верховна Рада України є одним з основних суб'єктів формування та реалізації правової політики.

Кабінет Міністрів України - основний виконавець правової політики в державі. Саме уряд як вищий орган у системі органів виконавчої влади забезпечує реалізацію єдиної державної правової політики, безперервне та послідовне виконання законодавства, формує загальнонаціональні програми розвитку України та втілює їх у життя з допомогою притаманних йому механізмів. Кабінет Міністрів України також організовує діяльність інших центральних органів виконавчої влади (міністерств, комітетів) у сфері правової політики.

Таким чином, сьогодні дуже важливо чітко визначити головний (магістральний) напрям і основні орієнтири подальшого правового розвитку країни. При цьому необхідно використовувати і міжнародний досвід - тією мірою, якою він корисний і прийнятний для України, її ментальності.

1.5. Механізм і моделі формування державної політики

Формування державної політики

Державна політика розробляється вищими органами державної влади з урахуванням багатьох обставин та умов за участю інших суб'єктів політики - партій, асоціацій громадянського суспільства, університетів і дослідних центрів, впливових діячів бізнесу, культури, науки та ін.

У центрі вироблення політики держави є базові інтереси суспільства, стратегічні потреби відповідного етапу розвитку держави, виражені політичними лідерами та елітами у формі основних принципів і стратегічних цілей, що мають відповідну суспільну підтримку. У процесі вироблення політики виникає проблема адекватності вираження базових інтересів суспільства у відповідній політичній стратегії держави. Загальну схему розвитку державної політики наведено на рис. 1.4.

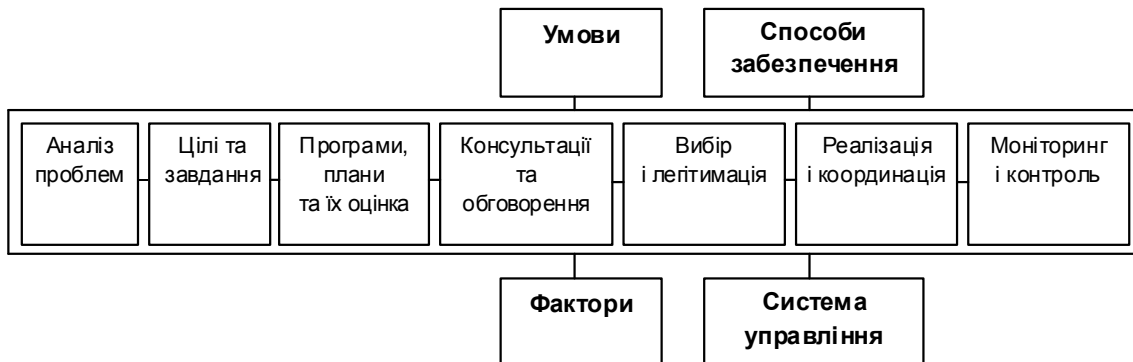


Рис. 1.4. Загальна схема розвитку державної політики

Як свідчить світовий історичний досвід, політика може суперечити інтересам і потребам народу, бути нав'язаною громадськості або не відповідати поточному періоду часу, а отже, бути шкідливою та неефективною. Політика розробляється з урахуванням збереження влади певних фінансово-промислових груп у суспільстві.

Той, хто вважає, що розробив правильну політику, розраховує зберегти владу та використати її для здійснення політичних цілей. Той, хто бореться за владу, як правило, пропонує альтернативну політику, яка є більш-менш радикальною.

Західні вчені **Арнольд Хайденхаймер**, **Х'юдж Хекло** та **Керолін Адамс** вважають, що *порівняльна публічна політика* є вивченням того, як, чому та з яким результатом різні уряди проводять особливі курси дій чи бездіяльності.

На думку зарубіжного вченого **Франца-Ксав'єра Кауфмана**, для ефективного розроблення політики більш важливими є спочатку можливість її вивчення, а потім прийняття найоптимальніших рішень. Процеси зворотного зв'язку як взаємовідносини керівництва, контролю та оцінювання діють одночасно на різних рівнях і між різними стадіями процесу розроблення політики. Ефективність політичних програм залежить від правильності обраних цілей та засобів. У зв'язку з цим ефективність залежить від загального механізму вироблення оптимальних програм і стратегій.

Вироблення державної політики - це сукупність стадій, факторів, умов, діяльності суб'єктів політики та груп впливу в процесі вибору стратегічних цілей, а також їх закріплення у відповідних документах (законах, програмах, доктринах тощо).

Вимоги до вироблення державної політики

Сучасні вимоги до процесу вироблення державної політики містять низку положень:

- *перспективність*, що включає процес передбачення результатів, яких політика має досягнути, а також урахування майбутніх її ефектів;

- *передбачливість*, коли беруться до уваги фактори, які перебувають поза державним впливом та контролем;

- *дискусійність*, що ставить під сумнів установлені способи розв'язання проблем та сприяє виробленню нових нестандартних ідей. Процес є відкритим для критики та пропозицій. Ризики визначаються та активно управляються;

- *об'єктивність інформації*, яка передбачає, що поради та рішення у процесі вироблення політики ґрунтуються на об'єктивній доступній інформації з різних джерел і всі значущі особи залучені до цього процесу на ранній стадії формулювання цілей;

- *залученість*, згідно з якою процес вироблення політики розглядається через впливових людей, які прямо чи опосередковано впливають на суспільні процеси;

- *системність*, яка розглядається як процес вироблення політики, що ґрунтується на моральних, етичних і правових факторах політики. Взаємозумовлені цілі та організаційні структури, що необхідні для гарантування їх здійснення, враховуються спочатку;

- *аналіз*, який передбачає, що існуючі та вже вироблені політики, як і нові політичні ініціативи, постійно аналізуються для внесення коректив з метою реалізації в них найбільш ефективного та мінливого;

- *оцінювання*, яке передбачає постійне визначення ефективності політики;

- *дослідження практики*, що ґрунтується на способах і процесах постійного вивчення впровадження політики та процесів її формулювання.

Розглянемо моделі розроблення державної політики.

Моделі розроблення державної політики

Однією з перших систематичних моделей політичного процесу була "*модель відкритих систем*" **Ричарда Хоффеберта**, що базується на ідеї "воронки причинності". Процес вироблення політики є послідовним переходом від більш широких та невизначених умов до оформленої правилами поведінки еліт у процесі обговорення політичних цілей та вироблення рішень. Ця модель залучає до процесу низку умов, між якими існує відношення прямої та непрямої залежності. Остаточний політичний вибір є безпосереднім і опосередкованим функціональним результатом ланцюга: історико-географічні умови - соціоекономічна структура - масова політична поведінка - урядові інститути - поведінка еліт у процесі оформленого обговорення політики - вироблена політика.

На поведінку еліт впливають відповідні події, що є наслідком попередніх факторів як кожного окремо, так і загалом.

Модель "*інституціонального раціонального вибору*", розроблена **Еліно́р О́стром**, розглядає результат вироблення політик як функцію індивідуальних дій залучених до процесу акторів, на яких впливають два основних види умов: індивідуальні та умови, пов'язані з прийняттям рішень.

Індивідуальні умови ґрунтуються на цінностях і ресурсах індивідів, які дають їм можливість впливати на процес вироблення цілей.

Прийняття рішень пов'язане з дотриманням сукупності умов стосовно інституціональних правил, природи відповідних благ і характеристик суспільства (соціально-економічні умови та громадська думка). Виходячи з цього індивіди, які обирають політичні пріоритети, діятимуть по-різному залежно від ситуації прийняття рішень. При цьому слід враховувати три рівні інституціонального аналізу: операціональний (рівень агентів, які приймають рішення); колективного вибору (узгоджені колективні норми, що управляють агентами); конституційний (Конституція, що управляє вибором колективних норм).

Модель "*політичних потоків*" включає опис трьох потоків, що становлять процес вироблення політики. Проблемний потік складається з інформації про реальні проблеми та результати попередньої урядової діяльності. Другий потік - це команда дослідників, консультантів та інших спеціалістів, які аналізують проблеми і формують альтернативи. Третій потік є політичним, що складається з виборів, діяльності політиків, конкуренції в процесі прийняття законів тощо.

Коли ці три потоки об'єднуються, виникає "вікно можливостей" для прийняття відповідних політичних рішень.

Модель "*конкуруючих захищаючих коаліцій*" є синтезом багатьох ідей, запозичених з інших моделей, в якій наголос робиться на умовах, що визначають зміну політичного курсу та вибір нового. Заміна політичного курсу іншими здійснюється під впливом трьох основних наборів факторів: взаємодії конкуруючих коаліцій у субсистемі вибору політики; зовнішніх змін сто-

совно першої субсистеми; відносно стабільних суспільних параметрів. Субсистема конкуруючих коаліцій складається з акторів, які представляють різні публічні та приватні організації на всіх рівнях управління, що поділяють набір базових ідей та вірувань (політичні цілі, думки, почуття) і намагаються маніпулювати правилами управлінських інститутів для досягнення політичних цілей з часом. Конфлікт між коаліціями опосередковується "політичними брокерами", тобто акторами, які пов'язані з умовами системної стабільності. Зовнішні зміни (стосовно коаліційної системи) включають зміни в соціально-економічних умовах, правлячій коаліції, рішеннях з інших сфер політики. Це можуть бути ціни на товари та послуги, зміна загальної економічної кон'юнктури на ринку, нові вибори, рішення в соціальній політиці, що впливають на економічні стратегії, тощо. Стабільні системні параметри включають базові соціальні структури та конституційні положення. Вони обмежують дії акторів і впливають на їх ресурси.

Усі зазначені загальні моделі вироблення політики в цілому мають загальний алгоритм прийняття політичних рішень:

інтереси - пріоритети - ризики - цілі - ресурси - рішення.

Отже, моделі вироблення політики відповідають визначенню певних внутрішніх і зовнішніх умов (історичні, соціально-економічні, інституціональні фактори) для взаємодії конкуруючих у політиці акторів (політичні еліти, органи влади, лобі, політичні партії, асоціації громадянського суспільства, групи тиску тощо) (рис. 1.5).

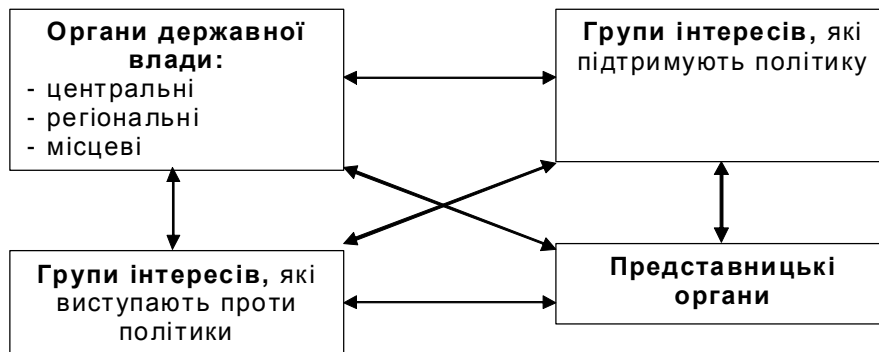


Рис. 1.5. Схема взаємодії державних органів із групами інтересів

Кожна модель акцентує увагу на відповідних аспектах і стадіях вироблення політики.

Отже, органи державної влади відіграють провідну роль у підготовці та здійсненні державної політики. У діяльності та рішеннях глави держави, голови уряду, парламенту відображаються сутність і роль держави в суспільстві, розкриваються більш-менш однорідні види цілеспрямованого впливу її на суспільство. Хоч політичні партії та групи інтересів є завжди активними у процесі артикуляції власних інтересів, саме державний апарат спільно із законодавчими органами державної влади безпосередньо ініціює та формулює основні пропозиції стосовно методів, форм, пріоритетів і стратегічних напрямів здійснення державної політики. Роль глави держави, парламенту та уряду з вироблення та здійснення державної політики визначається в основному формою державного правління.

Основоположні правила, що стосуються прийняття рішень, обсягу повноважень і поділу влади, у політичній системі визначаються Основним Законом, що включає положення про правила, норми, процедури та принципи, які передбачають порядок формування, обговорення, прийняття та здійснення державної політики інститутами державної влади, а також державного управління.

Конституція є особливо важливою в політичній системі, що ґрунтується на верховенстві права. Це означає, що уряд не має права діяти так, як не передбачено чинним законодавством, а громадяни можуть бути покарані лише за дії, що порушують чинне законодавство.

Існують й інші моделі розроблення державної політики. Залежно від того, хто відіграє провідну роль у висуванні цілей і завдань, розробленні заходів і програм, слід виділити три моделі.

Модель "вертикальна", за якої рішення приймаються вищими політичними органами держави, особами, які належать до вищих політичних посад державної служби (наприклад парламентською більшістю, партійною коаліцією, Прем'єр-міністром, Кабінетом Міністрів, окремо взятим галузевим чи функціональним міністром та ін.), а потім доводяться до нижчих рівнів (наприклад центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, територіальних представництв центральних органів виконавчої влади), що відіграють роль виконавців державної політики.

Модель "дослідження", за якої формування політики починається з нижчих структур державного управління. При цьому активно залучаються широкі шари суспільства, громадські організації, які беруть участь у розробленні та здійсненні різноманітних програм і проектів. З урахуванням їхніх пропозицій та думок розробляється цілісна державна політика. Слід зазначити, що громадяни здебільшого мислять категоріями "філософії серця", а органи державного управління - категоріями раціональності: найвища ефективність із найменшими витратами; "відчутно втратимо, але значно більше здобудемо" тощо.

Модель "вертикального залучення" передбачає спонукання до розроблення політики громадян і державних службовців за умови потужного централізованого управління та контролю за цим процесом.

Наприклад, на регіональному рівні необхідно провести соціологічні дослідження серед різних верств населення та соціальних страт громадян, які належать до конкретних громадських об'єднань і політичних партій, щодо вивчення їхньої думки про раціональність і доцільність здійснення в Україні адміністративної реформи та реформи адміністративно-територіального устрою. Відповідні фонди або головні управління з питань внутрішньої політики обласних державних адміністрацій проводять цю роботу, аналізують її результати, роблять свої висновки та подають квінтесенцію інформації вищому органу влади (наприклад Адміністрації Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України), який доручав провести відповідну роботу. За необ'єктивність інформації чи неналежну роботу певні керівники можуть бути притягнуті до відповідальності.

Однак за цих моделей і типів державної політики її ефективність значно залежить від того, якою мірою органи державного управління дотримуються адміністративних цінностей, що характерні для всіх держав: надійності, зрозумілості, легітимності, підзвітності, адаптивності, раціональності. Слід зазначити, що основними завданнями будь-якої державної влади (політики) є: постійне підтримання Збройних Сил та спецслужб у боєздатному стані, щоб не допустити втрати територіальної цілісності держави; недопущення зміни політичної системи держави, оскільки громадяни, які мають власність, можуть її втратити, а наслідки зміни політичної системи можуть поширитися на сусідні держави; забезпечення громадянам реальної можливості мати власність, що забезпечить державну владу та політичну систему від антисистемних, революційних, терористичних та інших загроз; розроблення реальної, зрозумілої та цінної для громадян національної ідеї, що об'єднала б навколо себе значну частину населення і владу в державі, а також постійне підтримання її в "робочому стані", обґрунтовуючи нею державну політику; розвиток економіки та інновацій, що є складовими національної безпеки держави, оскільки вони утримують бюджетну сферу країни, безпосередньо впливаючи на всі складові державної політики; випереджальний розвиток стратегічних сфер і галузей діяльності держави, що забезпечує вигідніші можливості, перетворюючи перспективу в реальність.

Теоретичні підходи до вивчення державної політики

Теоретичні підходи до вивчення державної політики дають змогу здійснити загальний її аналіз. Основні з них розроблені відповідними школами і розглядають державну політику:

- *інституціоналізм* - як результат діяльності державних інститутів (парламент, уряд, органи виконавчої влади тощо), які використовують відповідні адміністративні процедури;

- *концепція політичного процесу* - як результат політичної діяльності, що має фіксовані рівні та етапи (визначення проблем, постановка цілей, формування політики, легітимація політики, її реалізація, оцінка та моніторинг наслідків політики) у процесі розв'язання суспільних проблем;

- *теорія груп* - як результат групової боротьби, конфлікту між різними групами (фінансово-промисловими; групами тиску; групами інтересів тощо) в суспільстві, гілках влади для досягнення консенсусу з конкретних питань державної політики;

- *теорія еліти* - як результат переваги та вибору політичної і адміністративної еліт;

- *теорія раціоналізму* - як результат діяльності з досягнення оптимальних суспільних цілей шляхом застосування розроблених технологій управління;

- *теорія поступовості* - як послідовна та поетапна діяльність державної бюрократії, спрямована на повільну зміну внутрішньосистемного становища (наслідком є незначні зміни);

- *теорія* - як раціональний вибір у конкурентній боротьбі двох чи кількох найбільш впливових у суспільстві гілок влади;

- *теорія суспільного вибору* - як результат діяльності індивідів на основі усвідомлення власних інтересів і прийняття відповідних рішень, що мають забезпечити їх відповідною вигодою;

- *теорія відкритих систем* - бачить державну політику як результат відповіді політичної системи на запити та потреби певних груп (структур, організацій) і факторів зовнішнього середовища.

Найбільш важливими характеристиками державної політики мають бути: реагування на зміни, що відбуваються в суспільстві та державі; комплексний підхід і розгляд кожної проблеми у взаємозв'язку з іншими проблемами; ефективність та раціональність; довіра в населення.

Державна політика має розроблятися та реалізовуватися на кількох щаблях залежно від масштабів розв'язуваної проблеми або охоплення суспільної сфери. Рівень визначає цілі та стратегію політики, функції об'єктів політики, методи її реалізації та наслідки. Виділяють три рівні державної політики: макрорівень - у глобальних масштабах країни чи групи країн; метарівень - стосується окремих сфер, галузей та напрямів; мікрорівень - розглядає розв'язання локальних проблем.

Важливого значення набувають фактори зовнішнього середовища, що впливають на розроблення та реалізацію державної політики. До її загального середовища належать: економічна система (виробництво, розподіл, обмін, споживання, рівень інфляції, податки, зайнятість населення тощо); соціальна система (соціальна структура суспільства, етносоціальні спільноти та релігійні групи, демографічна структура суспільства; суспільні (культурні) цінності: норми поведінки, обряди, традиції, звичаї тощо); політико-правова система (поділ влади, структура політичної влади, політична культура, законодавство тощо); технологічна система (розвиток науки і технологій, система управління інноваціями, інформаційні технології); міжнародна система (зовнішня політика, геополітична ситуація, рівень співробітництва або конфліктності з іншими державами тощо).

До зовнішніх належать фактори, що можуть безпосередньо впливати на державну політику. Серед них: політичні (групи інтересів, групи тиску на владу; лобістські організації; політичні партії; засоби масової інформації; громадська думка; фінансові регіональні еліти тощо); інституціональні (законодавчі, урядові, представницькі органи влади; органи місцевої виконавчої влади; судові та контролюючі органи влади тощо); економічні (економічні програми, матеріальні та фінансові ресурси тощо); соціальні (соціальні цінності та норми; професійна етика та традиції тощо); технологічні (інноваційні технології; поширення товарів і послуг).

На формування державної політики також впливають внутрішні фактори та сили, які проявляються в діяльності органів державної влади, що безпосередньо залучені до процесу розроблення та здійснення державної політики.

Державна влада регулює різноманітні сфери суспільного життя або управляє ними. Водночас громадянське суспільство має широкі можливості впливу на владу та державну політику, залучаючи для цього власні інститути (політичні партії, громадські організації, засоби масової інформації, групи інтересів, політичних лідерів).

Механізм контролю та консультивання має важливе значення для розроблення державної політики в різних сферах суспільної життєдіяльності. Якісні характеристики суспільного капіталу, що є неформальними правилами та нормами, тривалими відносинами, які існують між соціальними класами (стратами) та групами, здатні скоординувати дії та політику для суспільної користі.

Розроблення державної політики починається з визначення основних цілей та пріоритетів політичної влади в галузях (сферах), що потребують державного регулювання та впливу.

Спочатку вивчаються суспільні проблеми та досліджується, чому вони є об'єктами діяльності органів державного управління (влади). Слід зазначити, що будь-яка проблема виникає з тих подій чи явищ, що реально впливають на життя суспільства. Немає події - немає проблеми. Проблемами можуть бути такі події: природні катаклізми, соціальні конфлікти, етносоціальні зіткнення тощо. Проблеми можуть виникнути в результаті дій самих органів державної влади (якщо вони йдуть у розріз із потребами та інтересами населення). Інакше кажучи, людина не має можливості самореалізуватися, задовольнити свої потреби (якісно харчуватися, мати постійну належно оплачувану роботу та безпечні умови праці, отримувати чи купувати якісні медичні послуги, мати власне житло тощо), оскільки політична (державна) влада не може створити для цього належні умови.

Отже, завданням політичної (державної) влади є виявлення суспільних проблем і вироблення стратегії щодо їх вирішення. Якщо політична влада невчасно ідентифікує проблеми і не вживає відповідних заходів щодо їх вирішення, то вони набувають загальнонаціональних масштабів, призводячи до конфліктів, криз, революцій, соціальних вибухів, соціальних катастроф. У зв'язку з цим Адміністрація Президента України, Секретаріат Кабінету Міністрів України, відповідні служби центральних органів виконавчої влади України здійснюють моніторинг і формують відповідний список актуальних проблем у державі для його розгляду на найвищому рівні та прийняття рішень з кожного питання. Оскільки ресурси будь-якої держави обмежені, вирішуються лише найнагальніші проблеми суспільства. Проте за право виділення та розв'язання державних і суспільних проблем точиться політична боротьба, в якій беруть участь фінансово-промислові групи, групи інтересів, певні верстви і страти суспільства, політичні партії та ін.

Для суспільства характерні проблеми, традиційні для громадськості, оскільки вони існують тривалий час і постійно перебувають під контролем влади (злочинність, бідність, хвороби тощо), а є і новітні: наприклад соціальна хвороба СНІД, що потребує принципово нових рішень.

На формування державної політики також впливає динаміка проблем. Певні проблеми втрачають актуальність, а масштаби інших зростають, що загрожує соціальній та політичній стабільності в державі. Крім того, існують штучні проблеми, що нав'язуються громадськості відповідними політичними силами, які зацікавлені в тому, щоб привернути увагу влади.

Модель "вертикального залучення" як процес вибору проблем і визначення цілей державної політики, як діяльність соціальних верств і страт населення, що відстоюють свої інтереси, передбачає такі етапи: сприйняття і виділення проблем соціальними верствами населення та органами державного управління: об'єднання та організація соціальних страт суспільства, які не лише усвідомили ці проблеми, а й проявляють зацікавленість у їх вирішенні шляхом створення власних організаційних структур; представництво та участь як діяльність, що пов'язана з бажанням соціальних верств населення або організованих груп (груп інтересів) безпосередньо брати участь у розробленні та реалізації державної політики на різних етапах.

Існують кілька факторів, що сприяють залученню уваги держави до суспільних проблем: важливість проблеми для суспільства й держави і її глибина; увага до проблеми значної кількості громадян, які хочуть (вимагають) її розв'язання; розробленість варіанта розв'язання проблеми з найменшими витратами.

Для цього державна влада має вивчити такі складові: події та явища, що впливають на інтереси суспільства (влади); організації та групи інтересів, які мають відповідні ресурси та реально впливають на проблему; ступінь участі та залучення відповідних організацій і груп інтересів до процесу розроблення державної політики; структура політичного процесу та механізму зворотного зв'язку.

Далі ці проблеми аналізуються, що дає змогу відповісти на запитання: "Хто?", "Що?", "Коли?", "Де?", "Чому?", "Як?". Для цього необхідно: визначити зміст і якість проблеми; виявити її межі та масштаб; з'ясувати та уточнити основні цілі й завдання політики в цій сфері (галузі); провести аналіз факторів (змінних), що впливають на проблему; дослідити політику в цій сфері (галузі) та чинне законодавство; вивчити потенційні вигоди й витрати для різноманітних соціальних груп і учасників реалізації політики; класифікувати проблеми для уточнення напрямів їх розв'язання; виділити аспекти проблем, яким слід приділити основну увагу; визначити цілі та напрями розроблюваної державної політики.

Аналіз проблем дає можливість відповісти також на запитання: Як виникають проблеми? Як проблеми виділяються в політиці? Які дії можливі для вирішення проблем? Які пріоритети дій? Якою має бути система розв'язання проблем? Під час аналізу важливо визначити якість проблем: справжні та несправжні проблеми; проблеми-причини та проблеми-наслідки; головні та другорядні проблеми.

**Визначення
пріоритетів
державної політики**

Із усього списку проблем у державі слід виділити пріоритетні, що завжди складно, враховуючи групові та загальнонаціональні інтереси.

Державну політику потрібно постійно раціоналізувати - досліджувати і визначати актуальні проблеми, пріоритетні галузі, сфери, яким необхідна державна підтримка й стимулювання, ґрунтуючись на економічних, соціальних, фінансових, а також інших критеріях. Головне відповісти на запитання: чи можна об'єктивно визначити пріоритети державної політики та якою є роль політичних факторів, чи можна виміряти пріоритети державної політики та які методи є найбільш надійними для цього, як практично визначити пріоритети і хто має це робити?

Органи державної влади реалізують кілька підходів для визначення пріоритетів державної політики:

- *політичний підхід* передбачає вибір пріоритетів у процесі політичної боротьби між різними партіями та групами і залежить від співвідношення політичних сил, їх підтримки суспільством, глибини конфлікту інтересів і особливостей політичної культури. Слід зазначити, що виборча кампанія суттєво впливає на пріоритети державної політики (особлива увага приділяється соціальним питанням);

- *суб'єктивний підхід* пов'язаний із вибором пріоритетів державної політики шляхом ірраціональної поведінки через відхилення певних стандартів, норм і сприйняття поточної ситуації організаціями та індивідами, які зобов'язані й мають можливість усвідомити: ситуацію; стандарти та норми, що стосуються наявних проблем, які в цілому дають змогу змінювати пріоритети шляхом впливу на свідомість і психіку політиків або соціальних груп;

- *об'єктивний підхід* використовується для уникнення суб'єктивізму та популізму. Наприклад, застосовується низка кількісних показників, що дають можливість прийняти рішення більш об'єктивно, раціонально оцінивши важливість проблеми і цілей. Ці показники враховують: ступінь відхилення від існуючих норм і стандартів; ступінь залученості населення до розв'язання цієї проблеми та рівень соціальної напруженості; наслідки існуючої проблеми у разі її невирішення для сфер людської життєдіяльності у коротко- та довгостроковій перспективі; обсяг ресурсів, що необхідно витратити для розв'язання проблеми.

Верховна Рада України є вищою гілкою влади, яка концептуалізує державну політику, та механізмом визначення політичних цілей, а також пріоритетів у демократичному суспільстві. Крім уряду, Президента України та центральних органів виконавчої влади, до визначення цілей і напрямів державної політики долучаються політичні партії, наукові центри та інститути, групи інтересів, засоби масової інформації тощо. Це ускладнює досягнення консенсусу серед різних політичних сил.

Критеріями вибору альтернатив державної політики можуть бути: економічні, соціальні, політичні, технічні показники, а також показники ефективності або результативності.

Джерелами альтернативних варіантів державної політики можуть бути: опитування експертів і цільових груп; вивчення та огляд літератури; наукові дослідження та експерименти; узагальнення та класифікація фактів і явищ; порівняльний аналіз і аналогії; порівняння з ідеальною моделлю тощо.

Російський науковець **В.А.Козбаненко** виділяє кілька методик, що дають змогу обрати остаточний варіант рішення щодо державної політики: порівняти всі альтернативи за витратами та вигодами; визначити основний варіант, ґрунтуючись на згоді більшості політичних і соціальних груп; обрати варіант державної політики шляхом голосування, у тому числі використовуючи технології розв'язання конфліктних ситуацій; ієрархізувати цілі та результати й оцінити альтернативи державної політики з погляду її споживачів; обрати рішення, з яким погодилася б більшість членів суспільства.

Сутність політичного аналізу полягає в тому, щоб, використовуючи міждисциплінарні методи, вивчити існуючу проблему, сукупність умов і факторів, що її спродукували, а також розробити кілька альтернативних варіантів політики, та, об'єктивно їх оцінивши, запропонувати кращий (найраціональніший) варіант розв'язання проблеми з урахуванням поставлених політичних цілей.

Для аналізу широко застосовуються методи статистики, математичної оптимізації, економетрики, теорії прийняття рішень, а також регресійного аналізу, що дають можливість установити причинно-наслідкові зв'язки між двома й більше змінними. Регресійний аналіз дає змогу встановити причини політичної проблеми та оцінити наслідки державно-управлінських рішень.

Політичні аналітики зобов'язані:

- зібрати та узагальнити інформацію, провести її аналіз, оцінити альтернативи та передати висновки замовнику;
- розуміти сучасні тенденції та перспективи, щоб розглядати аналізовані проблеми в комплексі, а не ізольовано;
- володіти технічними методами аналізу (емпіричного, економічного, інституціонального) для прогнозування та оцінки альтернатив;
- орієнтуватися в сутності політичної та організаційної поведінки основних учасників процесу розроблення державної політики і розуміти, як вони на неї впливають;
- знати та дотримуватися етичних норм і стандартів у своїй професійній діяльності.

Особливу увагу під час проведення політичного аналізу приділяють вивченню акторів політики. Це передбачає аналіз:

- усіх структур, організацій та особистостей, які залучені до процесу розроблення і здійснення державної політики;
- ставлення акторів до проблеми та мотивації їх діяльності у цьому напрямі;
- основних ресурсів, якими володіють актори;
- здатності акторів ефективно використовувати ресурси;
- загального механізму прийняття державних рішень;
- розроблення та оцінку різних варіантів дій акторів.

Одночасно з прийняттям рішення проводиться аналіз усіх потенційних політичних ризиків і розробляється загальна система заходів зі зниження рівня ризиків під час реалізації державної політики, а також із раціональнішого використання існуючих можливостей і альтернатив.

Ризик є потенційною можливістю різних за якістю та змістом втрат або збитків у результаті певних дій. Ризик виникає під час діяльності в умовах невизначеності та необхідності вибору, а внаслідок такої діяльності можливі відхилення від виконання поставлених цілей або виникнення небажаних наслідків і результатів. Для захисту від ризиків необхідно створити механізм виявлення та управління ризиками: провести їх аналіз; розробити систему управління ризиками і запобігання їм. Це дає можливість визначити, виміряти та оцінити ризики.

У процесі аналізу основна увага приділяється визначенню меж і сфер ризиків (системний, фінансовий, політичний, соціальний, військовий тощо) та виявленню всіх факторів ризику, що пов'язані з діяльністю певних об'єктів або із зовнішнім середовищем.

Важливе значення має вивчення підґрунтя підвищеного ризику під час прийняття рішення. Щоб оцінити ризики, необхідно виробити критерії або показники ризиків (прибуток, витрати тощо), потім визначити рівень ризику (високий, середній, низький). Ризики порівнюються за кількома альтернативними варіантами державної політики або за рішеннями, що мають бути прийнятими. Іноді всі ризики відносять до трьох груп залежно від рівня збитків: допустимий рівень ризику, критичний рівень ризику, катастрофічний рівень ризику.

Як наслідок після проведення аналізу ризиків з кожного із альтернативних варіантів рішення та оцінки рівня ризиків обирається оптимальний. Таким чином, послідовно визначаються: сфера (галузь) та сукупність факторів ризиків; якість і зміст ризиків; імовірність ризиків; можливі втрати та негативні наслідки; засоби запобігання ризикам або зниження втрат від них; оцінка ризиків за альтернативних варіантів рішення; варіанти із найменшими ризиками та втратами, а також робиться вибір оптимального варіанта рішення.

Управління ризиками має три етапи: розробка плану з управління ризиками та вибір стратегії; формування механізмів запобігання ризикам; контроль і моніторинг ризиків.

Виходячи з цього керівник органу державної влади (управління) повинен мати кілька стратегій зниження ризиків, які він може обрати, включаючи: оволодіння ситуацією ризику; запобігання або зведення ризику до мінімуму; фінансування та покриття витрат зі збитків; перенесення ризику на інших або взяття його на себе.

Після вибору стратегії та визначення необхідних заходів приймаються рішення щодо створення механізму управління ризиками та здійснюється контроль за ситуацією.

Таким чином, пріоритет раціональних методик при формуванні державної політики має полягати у використанні різних норм і процедур, підходів, що відповідають стадіям, умовам і рівням цілепокладання, а також змісту проблем, що розглядаються.

Основна теоретична проблема полягає в інтерпретації прийняття державних рішень, переважно має зводитися до пошуку робочих моделей, здатних оптимізувати політико-адміністративні заходи влади, запропонувавши більш ефективні варіанти вибору альтернатив і цілей.

Найвищим політичним органом серед органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, який розробляє політику на основі визначених парламентом засад. При цьому варто підкреслити, що уряд має формуватися парламентським шляхом, а засади державної політики мають визначатися народними депутатами з урахуванням і на основі суспільних інтересів виборців.

Відносини держави із зовнішніми контрагентами мають складатися в систему принципово збалансованих контактів, що не суперечать Основному Закону та вищим цінностям держави. Резерви, потенціал раціоналізму в прийнятті рішень і формуванні державної політики пов'язані як із можливістю структурування завдань, розробкою аналітичних схем, збільшенням питомої ваги кількісно визначених завдань, так і з пошуком лідерів прийняття рішень, які володіють певним типом мислення і професійною активністю, а також із формуванням їх команд.

1.6. Механізм реалізації та оцінювання державної політики

Упровадження державної політики є складним процесом, що об'єднує як політичну, так і адміністративну діяльність.

Реалізація державної політики

Органи виконавчої влади створюються для виконання відповідних завдань, що так чи інакше пов'язані з розробленням і реалізацією державної політики.

Реалізація державної політики - це постійний, динамічний процес досягнення поставлених цілей, у якому беруть участь різні органи державної влади та інститути громадянського суспільства. Реалізація починається відразу після ухвалення та легітимації державної політики або окремої програми і є основним видом діяльності державного апарату.

Метою реалізації державної політики є практична організація життя громадян, розподіл та перерозподіл ресурсів, підтримання порядку, збереження внутрішнього та зовнішнього миру шляхом соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку.

Складовою частиною здійснення державної політики є визначення механізму її реалізації, що передбачає сукупність засобів, методів і ресурсів, які забезпечать вжиття запланованих заходів відповідно до поставлених завдань.

Механізм реалізації державної політики включає комплекс відповідних організаційно-управлінських, нормативно-правових, фінансово-економічних, соціально-психологічних заходів.

Існує три методологічних підходи до розв'язання проблеми реалізації державної політики, згідно з якими цей процес розглядається по-різному.

По-перше, реалізація державної політики як лінійного процесу передбачає, що основними організаційними умовами її успішного виконання є:

- зрозумілі цілі діяльності та стандарти виконання функцій;
- забезпеченість необхідними ресурсами (фінансовими, матеріальними, інформаційними, людськими тощо);
- ефективні організаційні структури;
- розроблені правила, процедури та інструкції, що координують і регламентують діяльність організацій та їх відносини із владними структурами;

- розвинуті комунікації та система координації діяльності різних структур, залучених до процесу здійснення політики, в тому числі: виконавчої та законодавчої влад; центральної, регіональної та місцевої влад; мотивованого та кваліфікованого персоналу.

По-друге, реалізацію державної політики розглядають (наприклад російський учений **В.А.Козбаненко** та ін.) як комплекс дій різних державних структур, що пов'язані з адаптацією всіх учасників (передусім вищих керівників) упродовж усього процесу здійснення політики до умов і завдань, які необхідно вирішувати, умінням узгоджувати власні інтереси та формувати партнерські відносини. При цьому важливу роль відіграють інформаційні системи та канали зворотного зв'язку, що дають змогу дізнаватися про події, які відбуваються, а також отримані результати і на їх основі регулювати власну діяльність, ґрунтуючись на місії та цілях організації чи індивіда.

По-третє, реалізацію державної політики можна сприймати як діяльність із відповідними правилами (принципами), що є формальними чи неформальними, встановленими на початку або такими, що визначаються учасниками здійснення політики на основі накопиченого досвіду. Дотримання принципів під час розроблення стратегії й тактики, управління та контролю дає можливість визначити роль кожного учасника та швидше реалізувати цілі організації. Важливе значення має організаційна культура, що існує в організаціях, яка впливає на зміст відносин між учасниками цього процесу.

Оскільки процес реалізації державної політики є складною та багатогранною діяльністю, то до неї залучено багато учасників. У зв'язку з цим виникає питання про необхідність їх класифікації та розподілу на окремі групи. Тому ефективність реалізації державної політики залежить не лише від реалістичності поставлених цілей, а й від взаємодії всіх учасників і організаторів цього процесу.

Виділяють такі типи учасників реалізації державної політики: окремі індивіди, організовані групи, державні інституції та організації. Державні інституції поділяються за рівнем управління (центральний, регіональний, місцевий) та змістом діяльності організації (центральні органи влади; органи законодавчої влади; органи виконавчої влади; судові органи влади; неурядові організації (профспілки, групи інтересів, приватні компанії, засоби масової інформації тощо)).

Провідну роль під час реалізації державної політики відіграють органи виконавчої влади на всіх рівнях (від центральних до місцевих), другорядну - неурядові організації, які безпосередньо зацікавлені в реалізації певної політики й беруть у ній безпосередню участь. Решта учасників беруть лише епізодичну участь у цьому процесі.

Неурядові організації можуть виступати: джерелами знань, особливо під час вирішення складних питань, а також вироблення нових ідей та формування зворотного зв'язку; засобом мобілізації ресурсів; а також засобом підтримання політичної стратегії та окремих програм.

Окремі групи інтересів можуть утворюватися та фінансуватися власне державними організаціями для зміцнення своїх позицій і проведення відповідної політики. Таким чином, не лише інтереси окремих соціальних верств або всього суспільства створюють політику, а й окрема політика може створювати групи інтересів.

Кожний із типів державної політики передбачає різну розстановку сил серед цих учасників. Так, за розподільчої політики, як правило, відсутні групи, які активно виступають проти її проведення. Кардинально протилежною є ситуація, коли відповідна група населення зазнає втрат у процесі здійснення політики або реалізації державних програм. Тоді органи виконавчої та представницької влад відповідного рівня наражаються на активну протидію й сильний тиск з боку цих груп.

У цілому відносини між учасниками можуть мати зміст, який визначають: підтримка та співробітництво; ділове партнерство; компроміс; конфлікт.

Рівень конфліктності під час реалізації державної політики може бути високим, середнім і низьким. Це важливо враховувати, вивчаючи ступінь впливовості державних і недержавних структур на політику в окремій сфері або в цілому, а також відповідаючи на запитання: є цей вплив постійним чи має тимчасовий зміст?

Процес реалізації політичних цілей починається після прийняття відповідних законодавчих документів і являє собою систему конкретних дій і заходів органів виконавчої влади. Для того щоб ці дії були результативними та сприяли одержанню очікуваних результатів, необ-

хідне виконання відповідних умов: законодавство має точно визначати межі та основні організаційні, а також фінансові аспекти реалізації державної політики; виконавчі органи мають бути наділені необхідними ресурсами та кваліфікованими кадрами; державна політика має заручитися широкою підтримкою серед соціальних груп і лідерів громадсько-політичних організацій; державна політика не повинна провокувати соціальні конфлікти та послаблювати соціально-економічні й політичні підвалини держави.

У процесі реалізації політики роль державних органів влади полягає в тому, щоб: отримати необхідні ресурси; розробити відповідні плани та програми; організувати та скоординувати діяльність учасників; вжити заходів щодо досягнення поставлених цілей.

Запорукою успіху реалізації державної політики є відносини в системі державного управління. Слабкість реалізації найпомітніше проявляється там, де відсутній чіткий розподіл владних повноважень між різними органами влади.

Важливим фактором успіху є якість розробленої політики, державних програм чи прийнятих рішень. Слід зазначити, що існує такий термін, як "здійсненність рішення", який означає, що ще на етапі розроблення розраховується ймовірність реалізації всіх запланованих заходів з урахуванням впливу різних факторів.

Багато залежить і від того, наскільки точними є завдання і як їх інтерпретують конкретні виконавці, особливо на нижчих рівнях управління, оскільки на регіональному та місцевому рівнях відбувається повсякденна реалізація державних рішень.

До складу інструментів державної політики належить розроблення та реалізація цільових програм.

***Цільові програми
як інструмент
державної політики***

Цільові програми - це інструмент державного управління. Вони узгоджені за ресурсами, виконавцями й термінами реалізації, комплексом науково-дослідних, дослідницько-конструкторських, виробничих, соціально-економічних, організаційно-господарських та інших заходів, що забезпечують ефективне вирішення завдань у галузях державного, економічного, соціального, екологічного та культурного розвитку.

Вони спрямовані на досягнення цілей, поставлених органами державної влади, а також є основним інструментом структурних перетворень в економіці та розв'язання важливих соціальних проблем.

Вони спрямовані на досягнення цілей, поставлених органами державної влади, а також є основним інструментом структурних перетворень в економіці та розв'язання важливих соціальних проблем.

Під час вибору проблем, які необхідно розв'язувати програмними методами, використовуються кілька критеріїв: суттєва значущість заходів для країни чи регіону; принципова новизна та висока ефективність програмних заходів; неможливість розв'язання проблем, що виникли, шляхом застосування ринкових механізмів; необхідність цільової координації міжгалузевих зв'язків у процесі реалізації програмних заходів.

Проект цільової програми може мати таку структуру: зміст проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання програмними методами; основні цілі та завдання, пов'язані з розв'язанням проблем, терміни та етапи її реалізації; система програмних заходів; ресурсне забезпечення програми; організаційно-економічний механізм реалізації програми; організація управління програмою та контроль за її реалізацією; оцінка ефективності соціально-економічних наслідків реалізації програми; паспорт програми.

У додатку до проекту цільової програми можуть міститися: пояснювальна записка; бізнес-план із соціально-економічними та техніко-економічними обґрунтуваннями; попередня бюджетна заявка на фінансування з державного бюджету; лист-погодження із зацікавленими органами виконавчої влади.

В органах виконавчої влади особливу увагу приділяють розробці стратегічного й оперативного планів та узгодженню їх із цілями та діяльністю представницької влади. Так, для створення оперативного плану робочий план узгоджується із довготерміновими цілями, визначаються конкретні показники виконання, доводяться плани до безпосередніх виконавців, визначаються механізми регулювання та зворотного зв'язку.

Для того щоб оперативні плани були успішно виконані, необхідні: вмиле та глибоке політичне керівництво; відповідні ресурси (особливо людські та фінансові); кваліфіковане управління та ефективні організаційні структури; мотивація персоналу.

На практиці традиційно виділяють кілька проблем, які супроводжують процес реалізації державної політики. По-перше, досягається лише частина цілей державної політики. По-друге, в її реалізації беруть участь багато різних організацій, груп, особистостей, що утруднює координацію їх роботи. Крім того, вони мають різні цінності та мотиви, що ускладнює взаємини між ними. По-третє, вони використовують різні способи й методи здійснення державної політики. По-четверте, постійні та динамічні зміни в суспільному, загальнодержавному, внутрішньодержавному та міжнародному житті, а також виникнення нових потреб у населення суттєво впливають на державну політику, що зумовлює необхідність її модернізації.

При цьому важливо враховувати контекст, фактори змін, події як каталізatori змін, ініціаторів, дії та результати змін державної політики. Всі ці складові взаємопов'язані та послідовно впливають на реальність і результативність політики, яку здійснює держава.

Крім готовності до змін керівників, у політиці важливо брати до уваги готовність суспільства до трансформаційних і модернізаційних процесів. Особливу увагу слід приділяти вивченню окремих соціальних верств (страт), оскільки нова політика може стосуватися їх визначальних інтересів.

Важливо враховувати, що здатність керівників успішно здійснювати зміни ґрунтується на двох основних факторах: аналітичних здібностях і управлінських навичках. Аналіз необхідний для розроблення стратегії та визначення цілей і завдань з урахуванням змісту й запитів зовнішнього середовища. Управлінські якості необхідні, оскільки зміни в політиці залежать і від тривалих проміжків часу та пов'язані з плануванням, керівництвом, а також із переконанням. Виходячи з цього їх реалізація передбачає застосування аналітичних методів і розроблення стратегії управління змінами. Від ступеня новизни, глибини та масштабів перетворень залежить рівень спротиву змінам, а також складності, невизначеності та ризику під час перетворень.

Отже, чим радикальніші та масштабніші перетворення, тим сильніший спротив, вищий ризик, складність і невизначеність результатів, а також наслідків змін. Тому найбільша кількість проблем виникає в разі великих нововведень, що потребують ретельної підготовки та створення відповідних умов для їх подолання (рис. 1.6).

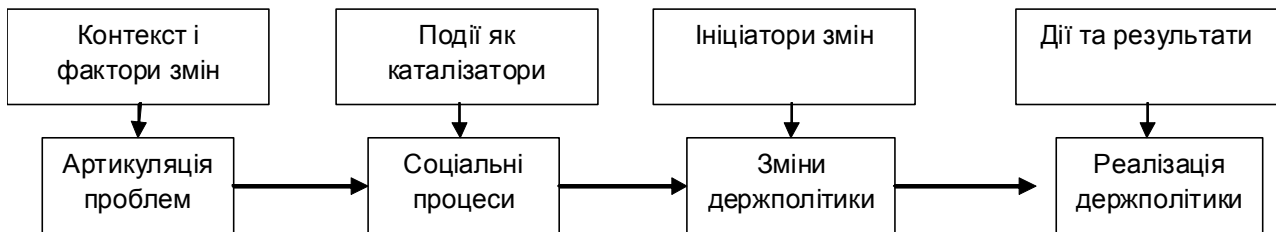


Рис. 1.6. Параметри, що впливають на динаміку та ефективність реалізації державної політики

Однією з таких проблем є консерватизм державних структур, що пов'язано з багатьма причинами, такими як: монополізм державних органів, відсутність у керівників і державних службовців достатніх стимулів для інновацій, труднощі з визначенням критеріїв оцінки діяльності державних органів, жорстка ієрархічна структура; законодавчі обмеження тощо.

Таким чином, серед головних факторів, які слід урахувати під час організаційних змін, є: зміст організаційної структури та управління; забезпеченість ресурсами; позиція керівництва; склад і якість персоналу; форми конкуренції та співробітництва; формальна та неформальна системи заохочення; методи та форми вирішення конфліктних ситуацій; комунікації та система зворотного зв'язку; особливості організаційної культури (цінності та норми).

Досліджуючи реалізацію державної політики або державних програм у цілому, визначають загальні принципи, дотримання яких сприяє поліпшенню цього процесу: зниження рівнів управління та спрощення організаційних структур; створення ефективного механізму координації і тісна співпраця між учасниками реалізації політики; надання певної самостійності та автономності виконавчим організаціям; систематична оцінка результатів роботи і вдосконалення механізму звітності; застосування сучасних управлінських технологій та інформаційно-аналітичних систем.

**Моніторинг
та оцінювання реалізації
державної політики**

Будь-яка система зацікавлена в одержанні достовірної інформації щодо процесів, які відбуваються в зовнішньому та внутрішньому середовищах. Для цього формується система моніторингу. Її завдання полягає в контролі за процесами реалізації державної політики та виявленні сприятливих можливостей, а також відхилень у цьому процесі для своєчасного роз-

роблення та реалізації відповідних заходів. Це своєрідна політика безпеки, що включає: інформаційну, аналітичну та оперативну системи (рис. 1.7).



Рис. 1.7. Система моніторингу реалізації державної політики

У результаті аналізу виявляються тип і форма відхилень у роботі, що пов'язана із реалізацією державної політики, а також їх зміст і вплив на досягнення поставлених цілей. Узагальнені матеріали надходять до оперативної системи, де виробляються рекомендації та рішення про внесення змін до стратегії, змісту роботи, показників оцінки, моніторингу та ін. Після цього рекомендації у вигляді оперативної інформації або аналітичних довідок надходять до відповідного керівництва, яке уповноважене приймати рішення в цій царині.

Під час аналізу реалізації державної політики здійснюються її оцінка, що має кілька типів, а також відповідні дослідження результативності та ефективності. Без цього процесу знижується ефективність усієї державної політики, а без оцінки попередньої роботи складно розробляти перспективну стратегію та регулювати державні програми.

Оцінювання реалізації державної політики - це сукупність механізмів і методів з вивчення та вимірювання фактичних результатів державної політики або програм, що завершені чи перебувають на стадії реалізації, для їх удосконалення.

Головна мета оцінювання полягає в тому, щоб зібрати дані та провести аналіз інформації про кінцеві або проміжні результати, а потім використати їх для вдосконалення політики або підвищення якості рішень, що прийматимуться; визначення результатів і наслідків політики, що проводиться.

Наприклад, у країні прийнято багато різних соціальних програм, під реалізацію яких держава виділяє значні фінансові ресурси. Проте часто ніхто не знає, якою є реальна віддача від їх реалізації та якою мірою вони сприяли розв'язанню конкретних соціальних проблем.

Існують різні типи оцінювання державної політики, а також дій учасників, які залучені до цього процесу, на всіх етапах її реалізації. До основних типів оцінок державної політики належать: оцінка процесу реалізації; оцінка результату; оцінка наслідків; оцінка економічної ефективності.

Завдання полягає в тому, щоб дати оцінку діяльності державних структур, політиці, що проводиться, програмам, які реалізуються, а також наслідкам політики та програм.

Вибір типу оцінювання та методів проведення оцінних досліджень пов'язаний із кількома обставинами, що залежать від таких факторів, як цілі оцінки; інтереси організації чи окремої групи осіб; політичні умови; наявність необхідних ресурсів і часу.

Планування та проведення роботи з оцінки результатів державної політики у будь-якій суспільній сфері вимагають розв'язання низки складних методологічних проблем, серед яких

слід виділити: вибір показників; застосування кількісних і якісних оцінок; забезпечення точності та об'єктивності проведення оцінок; використання результатів оцінних досліджень тощо.

Оцінні дослідження можуть проводитися на всіх етапах розвитку державної політики, у тому числі й до початку її реалізації. В цьому разі вони мають прогностичний зміст, наприклад, якщо потрібно визначити наслідки здійснення різних альтернативних варіантів програм. Такі дослідження дають змогу перевірити теоретичні основи та підстави розроблення програм, процесів, що пов'язані з входом і виходом програми, ефективністю всіх елементів програми та результативністю альтернативних варіантів.

Усі форми оцінних досліджень поділяються на дві групи.

Наукові дослідження. При цьому використовуються різні наукові методики, що застосовуються під час вивчення різноманітних соціальних явищ. Вони дають змогу одержати достовірну та повну інформацію, проте не потребують багато часу, коштів, а також залучення кваліфікованих спеціалістів. Найчастіше застосовуються такі методи, як: соціологічні опитування; спостереження (відкриті, приховані); експертні оцінки; моделювання; застосування контрольних груп; проведення експериментів тощо.

Традиційні форми. У реальному житті найчастіше використовують традиційні форми оцінок, які наближені до політичного чи адміністративного контролю за перебігом прийняття рішень. До таких методів належать: парламентські слухання; звіти державних керівників; контрольні комісії; державний аудит; розроблення бюджету тощо.

У цілому процес проведення оцінних досліджень має кілька етапів і передбачає розроблення соціальної програми, що включає: вибір державної програми у відповідній сфері, що оцінюється; визначення програмних цілей дослідження та оцінних показників; вибір стратегії проведення дослідження, методів і засобів оцінки; підготовку бази даних, збирання інформації та вимірювання; оцінку результатів програми або політики в певній сфері, її аналіз; підготовку звіту; надання висновків і рекомендацій.

Оцінювання виконання програм передбачає вивчення методів управління, їх ефективності, здатності та можливості організаційних структур вирішити поставлені завдання, можливості мобілізувати ресурси, а також компетентності керівників і службовців.

Оцінювання результатів політики передбачає вивчення того, якою мірою були виконані поставлені завдання і досягнені цілі та чи вдалося повністю реалізувати заплановані заходи й досягнути відповідних показників.

Оцінювання наслідків реалізації програми є найбільш складним типом оцінки, яка зумовлена тим, що наслідки можуть проявитися не відразу, а через певний проміжок часу (іноді досить тривалий). Часто не зовсім зрозумілі причини, що призводять до відповідних наслідків. Також досить складно виразити наслідки в кількісних показниках.

Економічна ефективність оцінюється на основі двох методів: витрати - вигоди; витрати - ефективність. Вона дає змогу визначити, наскільки раціонально були витрачені відповідні ресурси, виділені під відповідну програму.

У багатьох країнах прийняті спеціальні законодавчі та нормативні документи, відповідно до яких оцінка включена до процесу розроблення та прийняття рішень, оскільки на підставі досвіду можна визначити, до яких проблем і ускладнень може призвести одне неправильне рішення, прийняте на загальнонаціональному рівні. Особлива увага приділяється аналізу впливу державного регулювання, що є спеціальною технікою для систематичної оцінки позитивних і негативних наслідків, а також альтернативних моделей регулювання.

Перевага його застосування полягає в тому, що він сприяє: кращому розумінню реального впливу дій держави на соціально-економічні процеси; інтеграції та узгодженню цілей і завдань під час вироблення політики; удосконаленню механізму консультування та більшій відкритості уряду; підвищенню відповідальності органів державного управління шляхом надання більшого обсягу інформації та демонстрації користі від державних рішень для суспільства.

Після проведення оцінювання та подання її результатів керівнику можливе прийняття різних рішень, що вплинуть на реалізацію програми чи державної політики, наприклад: продовження програми; успішне завершення програми; модифікація програми; припинення програми в разі її невдачі.

Підтримка програми або політики можлива у формі політичної, матеріальної або інтелектуальної допомоги та сприяння, щоб продовжити або розширити охоплення населення відповідною програмою. Якщо результати відрізняються від первинних цілей, проте доцільність проведення відповідної політики або програми не викликає великих сумнівів, то здійснюється корегування політики.

Крім цього, при прийнятті рішення щодо продовження або модифікації програми можуть вивчатися питання про зміну її цілей чи пріоритетів, удосконалення механізму фінансового або матеріального забезпечення. Причин може бути достатньо. Вони можуть бути пов'язані з політичним тиском, діями органів судової влади, спротивом окремих груп інтересів тощо.

Отже, для ефективної державної політики необхідне раціональне поєднання всіх трьох важливих елементів: оцінки, посилення впливу та регулювання.

Реалізація державної політики є складним і довготривалим процесом, спрямованим на розв'язання суспільних проблем, досягнення та реалізацію суспільно значущих цілей, розвиток держави та її галузей і сфер. Для цього виконавча влада застосовує правові, економічні, адміністративні та інші методи державного управління виходячи із ресурсного потенціалу, що є в її розпорядженні.

При цьому сутність функціонування державного апарату полягає в практичній реалізації волі політичної влади, тобто сформованої нею державної політики.

1.7. Участь державних службовців у політичному процесі

Поняття політичного процесу

Розгляд питань про участь державних службовців у політичному процесі відкриває шляхи до правильного розуміння очікуваних результатів сучасної реформи державної служби, дає можливість з'ясувати зміст ключових принципів участі державних службовців у політичному процесі, а також вимог, що висувуються до професійної діяльності державних службовців в умовах політичної системи, яка побудована на засадах демократизму, верховенства права, забезпечення прав і свобод людини та багатопартійності.

Для визначення місця, ролей та функцій державних службовців у політичному процесі передусім необхідно розкрити зміст поняття "політичний процес". У науковій літературі цей термін має кілька значень. У вузькому розумінні термін "політичний процес" означає послідовності дій, що приводять до певного політичного результату (наприклад процес проведення референдуму, бюджетний процес, законотворчий процес, виборчий процес тощо), у широкому - описує динамічну характеристику політичної системи в цілому, яка відображає зміну всіх її станів та стадій розвитку. У нашому випадку термін "політичний процес" використовується в широкому розумінні.

Політичний процес - пов'язана послідовність дій суб'єктів політичної системи суспільства, яка починається з народження ідеї (ідей) відносно пріоритетів розвитку суспільства та держави і завершується втіленням цієї ідеї (ідей) на практиці.

Правильно визначити місце професійної діяльності державних службовців у політичному процесі можна з допомогою аналізу його структури. Звичайно виокремлюють п'ять етапів політичного процесу.

На першому етапі відбувається *артикуляція політичних інтересів*, тобто оприлюднення індивідуальних або групових поглядів стосовно пріоритетів розвитку суспільства. На другому етапі здійснюється *агрегування політичних інтересів* - висловлені на попередньому етапі погляди перетворюються в політичні гасла або політичні програми. Як правило, цю функцію виконують громадсько-політичні діячі, лідери політичних партій, громадсько-політичних об'єднань. В умовах демократичного політичного режиму політичні гасла та програми громадсько-політичних діячів і партій пропонуються під час виборів або референдумів на розсуд народу, щоб заручитися його підтримкою своїх планів. На третьому етапі політичного процесу відбувається *вироблення політичного курсу держави* - здійснюється підготовка, затвердження й оприлюднення офіційних політичних документів держави, які визначають цілі розвитку країни та шляхи їх реалізації на практиці. В умовах сучасної України такими документами є, наприклад, Послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України, закони

України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики України", "Про державний бюджет", Програма діяльності Кабінету Міністрів України тощо. Четвертий етап політичного процесу передбачає *реалізацію прийнятих рішень* - організацію і використання різноманітних ресурсів держави з метою досягнення встановлених цілей розвитку суспільства. На завершальному етапі політичного процесу відбувається *контроль і арбітраж*, визначаються співвідношення між отриманим результатом і поставленими цілями, масштаби та причини розбіжностей між ними.

**Участь державних
службовців у політичному
процесі**

Функціонально всі представники корпусу державних службовців *забезпечують реалізацію державної політики* і, таким чином, беруть участь у політичному процесі на його четвертому етапі (етап реалізації прийнятих рішень). Крім того, певні групи посадових осіб задіяні на етапі здійснення контролю і арбітражу (наприклад особи, які займають посади державної служби у Рахунковій палаті) та на етапі вироблення політичного курсу (наприклад державні службовці патронатної служби політичних посадових осіб).

Особливість участі у визначенні пріоритетів державної політики державних службовців полягає в тому, що вони на цьому етапі виконують функцію з *підготовки пропозицій щодо формування державної політики*. Повноваження остаточно визначати пріоритети державної політики мають лише органи, які безпосередньо обираються народом (Президент України, Верховна Рада України), або призначені обраними органами (Кабінет Міністрів України).

Наприкінці XIX ст. вчений із Принстонського університету і майбутній президент США **Вудро Вільсон** обґрунтував ідею про дихотомію (розподіл) державної влади на політичне керівництво і адміністративну діяльність. **В.Вільсон** вважав, що держава виконує дві базові функції: політичну, яка полягає у визначенні напрямів розвитку суспільства та виробленні загальних законів, і адміністративну, яка полягає в застосуванні ідей щодо пріоритетів розвитку країни та норм законів у конкретних ситуаціях. На думку **В.Вільсона**, виконувати адміністративні функції в умовах демократії має деполітизований корпус цивільних службовців, які працюють на основі встановлених правил без свавільного втручання в їх поточну роботу з боку політичних посадовців.

Широке визнання та розвиток концепції дихотомії (поділу) державної влади мало низку суттєвих наслідків для теорії і практики державної служби. Зокрема, концепція дихотомії:

- по-перше, заклала підґрунтя науки про державну службу, предметом якої стали питання формування та ефективності державної адміністрації, відбору та навчання державних службовців;
- по-друге, обґрунтувала необхідність професійної цивільної служби, що здійснюється на постійній основі службовцями, які володіють спеціальними знаннями, навичками, вміннями у сфері адміністративної діяльності;
- по-третє, стала теоретичним підґрунтям низки ключових принципів організації державного управління: офіційні особи, які відповідають за визначення політичних пріоритетів, мають обиратись безпосередньо народом або призначатись на певний термін обраними органами державної влади чи посадовими особами; державні службовці, що відповідають за реалізацію політичного курсу, мають призначатись на посади за професійними якостями.

В умовах демократичного політичного режиму державний службовець має можливість брати участь у політичному процесі, відіграючи дві ролі. З одного боку, *як громадянин*, який на практиці реалізує конституційні права на участь у політичному житті суспільства, у тому числі право на державну службу, з другого боку - *як професіонал*, який обіймає посаду державної служби в державному органі та здійснює встановлені для цієї посади повноваження. Для того щоб відіграти цю роль, громадянину України необхідно пройти конкурсний відбір на заміщення вакантної посади державного службовця або отримати призначення на керівну чи патронатну посаду в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або в їх апараті.

Для державних службовців професійна роль у політичному процесі має пріоритетний і обов'язковий характер, а громадянська роль - факультативний або добровільний характер, якщо це не пов'язано з виконанням службових обов'язків (наприклад участь членів Центральної виборчої комісії у виборчому процесі).

Функціональний зміст громадянської і професійної ролей державних службовців у політичному процесі розкрито в табл. 1.1. Розглянемо ці функції докладніше.

Ролі і функції цивільних державних службовців у політичному процесі

Громадянська роль	Професійна роль
Реалізація політичних прав на: <ul style="list-style-type: none"> – свободу слова та інформації; – мирні збори; – політичні об'єднання; – участь в управлінні державними справами (в тому числі державна служба, участь у виборах, референдумах тощо); – звернення 	<ul style="list-style-type: none"> – забезпечення реалізації державної політики; – підготовка пропозицій щодо формування державної політики; – забезпечення прав і свобод людини, у тому числі шляхом надання адміністративних послуг

Громадянська роль державних службовців у політичному житті суспільства передбачає участь у визначенні пріоритетів розвитку суспільства та їх реалізації на практиці. Можливість для такої діяльності в умовах демократичного політичного режиму гарантована системою політичних прав і свобод. Вони визначені та гарантовані Конституцією України і комплексом міжнародних політичних та правових документів (наприклад Міжнародний пакт про громадянські і політичні права ООН, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод Ради Європи тощо). До системи політичних прав відносять: право на свободу слова та інформації; право на мирні збори; право на політичні об'єднання; право на участь в управлінні державними справами; право на петиції (звернення). Кожне з політичних прав може бути реалізоване в рамках національної політичної системи в різноманітних формах.

Отже, *право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань* (право на свободу слова та інформації) передбачає можливість безперешкодно збирати, зберігати, поширювати інформацію без втручання влади і незалежно від державних кордонів висловлюватися з політичних питань у засобах масової інформації, на масових заходах.

Право на мирні збори передбачає участь у підготовці, проведенні без зброї масових політичних акцій (збори, мітинги, походи і демонстрації).

Право на свободу об'єднання в політичні організації передбачає широкі форми політичної активності: створення політичної партії або громадсько-політичної організації; членство в політичній партії; особисте фінансування політичної партії; збирання коштів для потреб політичної партії.

Право на участь в управлінні державними справами є комплексним правом і передбачає участь громадян у виборах, референдумах, державну службу і службу в органах місцевого самоврядування, а також виконання за результатами виборів політичних і представницьких функцій в органах державної влади або органах місцевого самоврядування.

Право на звернення передбачає можливість направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування.

Державні службовці в Україні, як і інші громадяни, користуються політичними правами в повному обсязі, якщо інше не передбачено законодавством України. Обмеження цих прав встановлюється виключно Конституцією України і законами України. Так, законодавство України встановлює обмеження на створення осередків політичних партій в органах виконавчої влади, на участь державних службовців у передвиборній агітації та у виборчих комісіях, на суміщення службової діяльності з виконанням на платній основі обов'язків функціонера політичної партії тощо.

Конституція України, ст. 37:

"Не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях".

Установлення обмежень політичних прав державних службовців є одним із засобів реалізації *принципу політичної неупередженості*, який набуває правового закріплення в законах України "Про державну службу" (ст. 3), "Про правила етичної поведінки" (ст. 8). Реалізація принципу політичної неупередженості має забезпечити обмеження таких форм політичної активності державних службовців, які перешкоджають виконанню їх професійних функцій у політичному процесі.

Далі розглянемо основні функції професійної участі державних службовців у політичному процесі.

Основна вимога до державних службовців полягає в тому, щоб діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією України та законами України. Виконання Конституції і законів України є ключовим обов'язком державних службовців.

Серед ключових функцій професійної участі державних службовців у політичному процесі центральне місце належить такій функції, як *забезпечення реалізації державної політики*.

В умовах правової держави політичні пріоритети розвитку країни закріплюються в офіційних правових документах. Так, Конституція України закріплює стратегічні цілі розвитку країни. Оперативні і тактичні цілі визначаються в нормативно-правових актах вищих органів державної влади. Виконуючи посадові обов'язки, державні службовці безпосередньо і на професійній основі беруть участь у реалізації політичного курсу держави. Наприклад, здійснення посадовцем Міністерства юстиції України експертизи проектів нормативно-правових актів на предмет їх відповідності європейським стандартам є проявом безпосередньої участі державного службовця в реалізації такого пріоритету державної політики, як "забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі" (ст. 11, п. 2).

Наступний напрям діяльності державних службовців у політичному процесі полягає у *підготовці пропозицій щодо формування державної політики*. Виконання цієї функції передбачає розробку концепцій або проектів офіційних політичних і нормативно-правових документів, підготовку експертних або аналітичних матеріалів з питань пріоритетів державної політики.

Підготовка інформаційних матеріалів результатів (експертизи, даних статистики, довідок тощо) або проектів політичних документів посадовими особами центральних і місцевих органів виконавчої влади, наприклад на замовлення уряду чи допоміжних органів при главі держави, є необхідним елементом процесу прийняття політичних рішень (визначення або коригування політичного курсу).

Закон України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики" від 1 липня 2010 р. № 2411-VI:

"Стаття 12. Визначення та реалізація засад внутрішньої і зовнішньої політики".

1. Визначення та реалізація засад внутрішньої і зовнішньої політики здійснюються на основі тісної взаємодії та координації зусиль Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади у цьому напрямі.

2. Визначені цим Законом засади внутрішньої і зовнішньої політики мають ураховуватися під час розроблення проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів.

3. Повноваження щодо визначення та реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики здійснюють:

<...> центральні та місцеві органи виконавчої влади, інші державні органи - шляхом участі в межах своєї компетенції у формуванні та реалізації внутрішньої і зовнішньої політики у відповідній сфері, розроблення в межах наданих повноважень проектів законів та інших нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію засад внутрішньої і зовнішньої політики, здійснення кадрової політики в межах, визначених законодавством".

Водночас цю функцію в політичному процесі виконують державні службовці патронатної служби вищих посадових осіб держави або службовці, які працюють в апаратах допоміжних органів при Президентові України, Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України.

Відповідно до Конституції України головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав та свобод людини (ст. 3). Оскільки державні службовці є основними виконавцями обов'язків держави, саме вони мають *забезпечувати реалізацію прав і свобод громадян України* в повсякденному житті в конкретних ситуаціях. Цей напрям діяльності державних службовців можна вважати третьою функцією їх професійної участі в політиці.

Розглянемо приклади виконання цієї функції в поточній діяльності державних службовців. Так, реєстрація політичної партії посадовими особами Міністерства юстиції України

є процедурою, що забезпечує умови реалізації політичного права громадян на участь у політичних об'єднаннях. До прикладів виконання цієї функції можна віднести діяльність, пов'язану з охороною громадського порядку співробітниками органів внутрішніх справ при проведенні масових політичних акцій. Виконуючи норми законодавства про порядок конкурсного відбору на державну службу, посадові особи також сприяють забезпеченню реалізації конституційного права інших громадян на участь в управлінні державними справами.

Одним із засобів виконання цієї функції є діяльність державних службовців із надання адміністративних послуг. Відповідно до законодавства України будь-яка адміністративна послуга спрямована на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків заявника.

Конституція України, ст. 21:

"Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними".

Конституція України, ст. 24:

"Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками".

Слід акцентувати увагу на особливостях здійснення функції із забезпечення прав і свобод людини, які встановлені Конституцією України. Норми Основного Закону закріплюють принцип рівності громадян у правах і свободах. Наслідком цього є суттєва вимога до змісту і якості роботи державних службовців: професійна діяльність державних службовців має не просто забезпечувати реалізацію прав і свобод громадян, а здійснюватись таким чином, щоб у жодному разі не порушити принцип рівності громадян, зокрема в політичних правах і свободах. Цей принцип зумовлює запровадження низки обмежень політичної активності державних службовців, наприклад заборону кандидатам із числа державних службовців під час виборів залучати для проведення агітації службовий транспорт, засоби зв'язку, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи.

Одночасне виконання громадянської і професійної ролі державних службовців у політичному процесі може призводити до виникнення певних суперечностей (конфліктів інтересів), коли якісному виконанню професійних функцій завдається шкода унаслідок реалізації службовцем власних політичних інтересів. Завданням демократичної і правової держави є запровадження такого варіанта правового регулювання професійної діяльності державних службовців, який забезпечує пріоритетність та ефективність виконання саме професійних функцій державних службовців у політичному житті суспільства.

Таким чином, завдяки професійному становищу державні службовці мають виключне право і одночасно обов'язок брати участь у політичному процесі на постійній основі. Основна частина корпусу державних службовців бере участь у політичному процесі на етапі реалізації політичних рішень - визначених вищими органами держави пріоритетів розвитку суспільства.

1.8. Вплив глобалізації на формування та реалізацію державної політики

Поняття глобалізації

Феномен глобалізації є одним із найважливіших факторів переходу світової цивілізації до відкритості економіки, інтенсифікації гуманітарних потоків, трансформації ролі та функцій національних державних інститутів.

Глобалізація впливає на всі сфери суспільного життя: економічну, політичну, цивільно-правову, культурну. В цих умовах звужується простір для реалізації принципів національно-державного суверенітету. Багато проблем, розв'язання яких раніше вважалося винятковою прерогативою держави, стають предметом міжнародного впливу. Усе частіше стає проблемним право національної держави на прийняття кінцевих рішень, що зачіпають виключно внутрішні аспекти суспільного життя, не всі вони визнаються легітимними на міжнародному рівні.

Феномен глобалізації породжує специфічні суперечності суспільного розвитку. Складність і суперечливість сучасних інтеграційних процесів зумовлює вкрай неоднозначну оцінку глобалізації, її ролі та наслідків.

Глобалізація виступає як спосіб уніфікації найголовніших світових соціально-економічних, суспільно-політичних і соціокультурних процесів.

Провідну роль у всеохопному процесі глобалізації відіграє глобалізація світового економічного простору. Глобалізація економіки - це процес економічного зближення держав, результатом якого стає формування в масштабах усього світового господарства інтегрованого ринку товарів, послуг, капіталу, робочої сили і знань. Економічна глобалізація, зумовлена активною діяльністю транснаціональних компаній, призводить до того, що національна економіка все більшою мірою перебуває поза сферою національно-державного контролю. Нові умови взаємодії призвели до постановки питання про обмеженість монополії держави на владні функції. Передусім така можливість асоціюється зі зростаючою економічною могутністю ТНК, які стали перевищувати економічні можливості багатьох держав, і формуванням значної кількості наднаціональних і міжнародних організацій, які нерідко справляють досить жорсткий вплив на внутрішньонаціональні державні структури. Зрештою, це призводить до поступового встановлення єдиних норм і правил регулювання національних економік, що позначається на формуванні та реалізації державної політики.

Держава поступово втрачає можливість ефективно використовувати традиційні інструменти макроекономічного регулювання: митні збори, експортні субсидії, валютний курс, ставку рефінансування тощо. В умовах жорсткої конкуренції між країнами за прямі іноземні інвестиції відбувається інтернаціоналізація таких сфер національно-державної компетенції, як податкова, соціальна, освітня політика, трудове законодавство.

Багато процесів у сфері економіки, насамперед у валютно-фінансовій сфері, набули глобального характеру і не піддаються регулюванню окремими державами. Для цього потрібні узгоджені дії багатьох країн, а також втручання в ці процеси глобальних міжнародних організацій, таких як Міжнародний валютний фонд, Світовий банк, Світова організація торгівлі та ін.

Лібералізація міждержавного переміщення факторів виробництва призводить до послаблення контролю над ними з боку національної держави, обмежуючи його можливості повною мірою регулювати національну економіку.

Нарешті, у міру розвитку науково-технічного прогресу посилюється роль інтелектуального потенціалу суспільства, починає переважати сфера послуг, що свідчить про спрямованість суспільного розвитку на задоволення потреб людини.

Інтелектуалізація економіки, посилення ролі людського капіталу, який є значно більш мобільним, ніж матеріальне багатство, і меншою мірою піддається державному регулюванню, також обмежують можливості національної держави проводити державну політику.

Одним із наслідків глобалізації є культурна дифузія, тобто стихійне і неконтрольоване запозичення культурних цінностей, яка має як позитивні, так і негативні аспекти.

З одного боку, вона дає змогу народам більше спілкуватися між собою і пізнавати один одного. Спілкування та пізнання сприяє зближенню народів. У світовому співтоваристві миттєво поширюються не тільки потоки інформації, а й будь-які соціальні нововведення. Одні держави запозичують у інших програми соціального розвитку та забезпечення, структуру системи освіти тощо.

З другого боку, надмірно активне спілкування та запозичення супроводжуються втратою культурної самобутності. Поширення однакових культурних зразків по всьому світу та відкритість кордонів для культурного впливу змусили вчених говорити про процес глобалізації сучасної культури.

Для збереження культурної своєрідності держава повинна проводити цілеспрямовану політику в соціальній та культурній сферах. Культурна політика - система практичних заходів, фінансованих, регульованих і значною мірою здійснюваних державою (поряд із приватними особами), спрямованих на збереження, розвиток і примноження культурної спадщини нації.

Наслідком впливу глобалізації є також світова тенденція до посилення диференціації рівнів соціально-економічного розвитку країн. Фактично утворилися досить стійкі співтовариства високорозвинених країн на одному полюсі і слаборозвинених країн - на іншому за наявності обширної перехідної зони. Остання включає динамічні країни, що руха-

***Вплив глобалізації
на реалізацію державної
політики***

ються за лідерами, середньорозвинені країни, що розвиваються помірними темпами, і країни, що потрапляють у смугу довготривалих криз.

Крім того, існує низка проблем глобального характеру, які нездатні розв'язати окремі, навіть найпотужніші держави. Це транснаціоналізація злочинності і міжнародний тероризм; глобальна зміна клімату; масова міграція населення, у тому числі нелегальна, з країн, що розвиваються; техногенні катастрофи, що виходять за межі однієї країни; світова енергетична та продовольча кризи.

Вироблення політики, стратегії і тактики економічного й соціального розвитку залишаються в компетенції національних органів публічного управління і є предметом державних політик та професійної діяльності публічних службовців. Разом з тим національна держава змушена адаптуватися до мінливих умов його функціонування. Об'єктивний, хоча й суперечливий, процес формування єдиної світової економіки видозмінює сукупність державних політик, інструменти та методи державного регулювання життя.

В умовах глобалізації у національних держав і їх систем управління актуалізується функція забезпечення конкурентоспроможності, що практично тотожне забезпеченню політичного і економічного суверенітету. Причому конкурентоспроможності не тільки економіки, що оцінюється з позиції основних макроекономічних показників (ВВП країни, ВВП на душу населення, темпи приросту ВВП та ін.), а й порівнянності матеріального і соціального стану людини в державі, якості життя населення. Сучасні засоби комунікації дають змогу людям зіставляти рівень життя, соціального забезпечення населення, розвитку освіти та медичного обслуговування у власній країні з іншими державами. В остаточному підсумку ефективність державного управління в сучасних умовах визначається не тільки масштабом виробництва товарів і послуг, а й оптимальністю їх розподілу. Це ще один фактор впливу на формування державних політик.

Глобалізація світової економіки приводить до посилення конкуренції в усіх сферах суспільного життя. Домогтися успіху в конкурентній боротьбі може тільки сильна ефективна держава, здатна забезпечити вітчизняним компаніям преференції в системі світових господарських зв'язків, тобто сприяти забезпеченню їх конкурентоспроможності.

Національна конкурентоспроможність - системна характеристика позицій країни в глобальному світі. Вона визначається як об'єктивними (вигідне географічне положення, забезпеченість природними ресурсами, сприятливий клімат), так і суб'єктивними (характер і успішність економічної діяльності) умовами. У 1991 р. американський економіст **М.Портер** у роботі "Міжнародна конкуренція" сформулював теорію конкурентних переваг, у якій виділив основні умови підвищення конкурентоспроможності країни. До них він відніс забезпеченість факторами виробництва, параметри попиту на внутрішньому ринку, розвиненість споріднених і суміжних галузей, рівень менеджменту і конкуренції в економіці країни. Крім зазначених чотирьох параметрів, що формують "ромб конкурентних переваг" і визначають рівень національної конкурентоспроможності, **М.Портер** як особливий фактор підвищення конкурентоспроможності країни виокремив економічну політику держави. На його думку, саме держава відіграє провідну роль у формуванні конкурентних переваг, створюючи умови для розвитку спеціалізованих факторів виробництва, насамперед науково-технічної бази та підготовки кваліфікованих кадрів, контролюючи вироблені товари на дотримання стандартів безпеки, домагаючись охорони навколишнього середовища і т. ін.

***Конкурентоспроможність
країни в глобальному світі***

Економічна політика держави, її ефективність визначаються параметрами національної моделі соціально-економічного розвитку.

Всесвітній економічний форум визначає конкурентоспроможність країни на основі десяти чинників, кожен з яких оцінюється за низкою критеріїв, у тому числі:

- динамізм економіки (темпи економічного зростання, рівень промислового виробництва, обсяг виробництва найважливіших товарів і послуг на душу населення і т.ін.);
- ефективність промислового виробництва та використання робочої сили (рівень оплати праці, плинність кадрів);
- динамізм ринку (обсяги споживчих витрат на душу населення, цінові показники, після-продажне обслуговування, дизайн, якість товарів);

- розвиток фінансової системи;
- людські ресурси (темпи зростання населення і робочої сили, рівень безробіття, рівень освіти і професійної підготовки трудових ресурсів);
- роль держави (масштаби державного сектору, якість економічної політики);
- ресурси та інфраструктура;
- спрямованість політики на стимулювання торговельної діяльності;
- сприйнятливність економіки країни до інновацій;
- якість соціальної політики (виробництво ВВП на душу населення, ступінь рівномірності розподілу ВВП, стан соціально-трудова відносин).

У глобальній економіці ефективна діяльність інститутів публічного управління, адекватність та адаптивність державних політик є важливим чинником підвищення національної конкурентоспроможності.

Усе більший вплив на національні системи публічного управління суспільством справляють міждержавні і наднаціональні інститути, які фактично формують глобальний правовий простір в окремих публічних сферах. Поступово виробляються універсальні принципи формування системи публічного управління, орієнтовані на єдині стандарти (політична демократія, змішана економіка, багатопартійна система, незалежний суд, економічна свобода, адекватний адміністративний простір та ін.).

Сучасна взаємодія національних держав об'єктивно приводить також до уніфікації соціальних стандартів - виробляються міжнародні критерії абсолютної бідності, мінімального розміру оплати праці, прожиткового мінімуму, пенсійного забезпечення. Глобалізація економічного і соціального просторів вимагає сумісності національного соціального законодавства. Уже зараз нерідко соціальні та корпоративні питання вирішуються в міжнародних судах.

Глобалізація економіки спричинила різке збільшення кількості проблем, які неможливо подолати на основі двосторонніх контактів і які вимагають участі в цьому процесі багатьох зацікавлених країн. Виникає потреба у формуванні міждержавних інституціональних механізмів для опрацювання та оперативного розв'язання глобальних проблем світової економіки. Роль таких координуючих і регулюючих інститутів відіграють міжнародні економічні організації (МЕО).

Разом з тим у світовій системі активно діють міжнародні інститути, в тому числі ті, що мають напівформальний характер, виступають як важливий фактор, що впливає на конфігурацію сучасного економічного і політичного світопорядку. Найбільш впливовим із них вважається "Велика вісімка", що об'єднує США, Японію, Німеччину, Великобританію, Францію, Італію, Канаду та Росію (з 1998 р.), склад якої може змінюватися залежно від позиції країн-співучасників. Стан економіки членів цього інституту вирішальним чином впливає на стан усього світового господарства. Тому вони розглядають глобальні проблеми світового співтовариства (енергетична і продовольча безпека, глобальне потепління, забезпечення стабільності світового фінансового ринку та ін.), виробляючи загальну лінію поведінки. Прийняті рішення багато в чому визначають не тільки зовнішню та внутрішню політику країн-членів "Вісімки" та інших країн, а й низки провідних міжнародних організацій - Міжнародного валютного фонду, Світового банку і т.ін.

До неформальних організацій належить також "Група двадцяти" (G-20), основна мета якої полягає у створенні "неформального механізму для діалогу з ключових питань економічної і фінансової політики між системоутворюючими країнами світу з метою досягнення стабільного і стійкого зростання світової економіки на благо всіх країн".

Усе більш важливого значення в глобальній економіці набувають міжнародні валютно-фінансові і кредитні інститути, найважливішими з яких є Міжнародний валютний фонд і Світовий банк.

Таким чином, в умовах глобалізації починають формуватися міждержавні організації, які виступають як відносно самостійні центри прийняття рішень. Створюючи подібні інтернаціональні інститути, держави наділяють їх особливими владними функціями, делегуючи частину своїх повноважень. Стаючи членом низки міжнародних організацій, вони обмежують свій суверенітет. Сучасна держава, підписуючи ті чи інші міжнародні угоди, бере на себе численні зобов'язання, які, зрештою, змінюють як окремі суспільні та державні інститути, так і всю систему публічного управління, сукупність державних політик відповідно до певних міжнародних стандартів.

У результаті взаємної торгівлі та міждержавного переміщення факторів виробництва формуються стабільні та передбачувані умови для співробітництва, посилюються інтеграційні взаємодії окремих груп країн.

Незважаючи на відмінності, що спостерігалися в окремих регіонах світу, можна виокремити загальні закономірності та етапи інтеграційної взаємодії, яка справляє значний вплив на національні системи публічного управління і формування державних політик.

На першому етапі інтеграційного зближення між державами укладаються преференційні торговельні угоди, які передбачають, що торговельні партнери забезпечують один одному більш сприятливий торговельний режим, ніж третім країнам. При цьому зберігаються національні митні тарифи, не створюються міждержавні органи управління, але вносяться серйозні корективи в господарське і зовнішньоторговельне законодавство. З огляду на ці зміни відбувається трансформація форм і методів публічного регулювання економіки.

Якщо преференційні торговельні угоди є своєрідним "передетапом" інтеграції, то першою її формою можна вважати зону вільної торгівлі (ЗВТ). ЗВТ передбачає не просто зниження, а повне скасування митних обмежень у взаємній торгівлі при збереженні національних митних тарифів відносно "третіх" країн.

Створення ЗВТ справляє ще більш значний вплив на системи публічного управління країн, що входять до неї, оскільки лібералізація взаємної співпраці, як правило, стосується не тільки торговельного законодавства, а й низки питань правового регулювання трудових відносин та охорони навколишнього середовища. Більше того, реалізація узгоджених заходів може зачіпати питання переходу до єдиних технічних норм, розвитку енергетики, окремих аспектів реалізації фінансової і монетарної політики, тобто зміни реальних державних політик.

Ще більш значної трансформації зазнає система публічних інститутів на етапі митного союзу, в рамках якого взаємодія досягає такого рівня, коли виникає потреба в створенні більш розвинутої системи міждержавних органів, що координують формування та проведення узгодженої політики у сфері зовнішньої торгівлі.

У процесі подальшого розвитку процес інтеграційного зближення досягає рівня загального ринку, який передбачає підписання договору про свободу міждержавного переміщення між країнами не тільки товарів і послуг, а й капіталу і робочої сили. В інтеграційні процеси включаються фактори виробництва, що вимагає більш високого рівня міждержавної координації складової публічної політики - державної економічної політики. Створення спільного ринку пов'язане з гармонізацією національних промислових стандартів і формуванням відповідної правової бази, а також створенням системи контролю, що дає змогу запобігти порушенню узгоджених норм, які регулюють конкуренцію в масштабі всього об'єднання.

Найбільш високий етап міжнародної економічної інтеграції - економічний союз - передбачає координацію макроекономічної політики і уніфікацію національного законодавства в ключових галузях - бюджетній та валютно-фінансовій.

У цих умовах виникає потреба в органах, наділених правом не тільки координувати прийняття економічних рішень країнами-учасницями, а й приймати оперативні рішення від імені об'єднання в цілому. В цьому разі держави добровільно відмовляються від частини національно-державного суверенітету на користь наднаціональних органів, які наділяються правом на реалізацію заходів з питань, що стосуються діяльності всієї організації, без погодження з органами державної влади країн-членів.

Подальший розвиток інтеграційних процесів може піднести її на більш високий рівень - політичний союз, який передбачав би передачу національними урядами значної частини своїх функцій у відносинах із третіми країнами наддержавним органам управління. У цьому разі інтеграційне угруповання перетворюється на конфедеративне об'єднання, а наддержавні органи - в центральні органи управління цими об'єднаннями з відповідними повноваженнями.

В умовах глобалізації та регіоналізації сучасні держави переживають серйозну трансформацію. Вони більше не володіють монополією на формування суверенних державних політик в економічній, політико-правовій, соціальній та культурній сферах. У результаті інститути держави постійно трансформуються під нові соціально-економічні та політичні реалії. Пердусім це стосується країн, що не відіграють помітної ролі у світовій економіці та політиці. Національні держави зазнають жорсткого тиску з боку міжнародних інститутів і транснаціо-

нальних корпорацій, що змушує їх адаптувати системи, форми та методи публічного управління, зміст державних політик до мінливих зовнішніх умов.

Поширюються інтеграційні процеси між державами, що мають загальні закономірності та етапи:

преференційні угоди - зона вільної торгівлі - митний союз - економічний союз - політичний союз.

Кожен із цих етапів характеризується відповідними трансформаціями державних політик, форм і методів публічного та державного управління, і, як наслідок, динамічними змінами інституціональних засад публічних (державних) служб країн.

Список використаних джерел

1. Алмонд Г. Сравнительная политология сегодня / Г. Алмонд, Дж. Пауэлл, К. Стром и др. - М. : [б. и.], 2002. - 219 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : учебник / Г. В. Атаманчук. - М. : Омега-Л, 2010. - 525 с.
3. Бачило И. Л. Организация государственного управления: правовые проблемы / И. Л. Бачило. - М. : [б. и.], 1994. - 300 с.
4. Вебер М. Политика как призвание и профессия / М. Вебер // Вебер М. Избранные произведения : пер. с нем. / сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова ; предисл. П. П. Гайденко. - М. : Прогресс, 1990. - 706 с.
5. Государственная политика и управление : учебник : в 2 ч. Ч. I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. - М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2006. - 384 с.
6. Государственная политика и управление : учебник : в 2 ч. Ч. II. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. - М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2007. - 495 с.
7. Государственное управление: основы теории и организации : учебник : в 2 т. / под ред. В. А. Козбаненко. - Изд. 2-е, с изм. и доп. - М. : Статут, 2002. - Т. 1. - 336 с.
8. Государственное управление: проблемы теории, истории, практики, предвидения : материалы науч.-практ. конф. - Ростов-н/Д : [б. и.], 1993. - 671 с.
9. Данн В. Н. Державна політика: вступ до аналізу : підруч. для ВНЗ / В. Н. Данн ; пер. з англ. Г. Є. Краснокутського ; наук. ред. М. О. Баймуратов. - Одеса : АО БАХВА, 2005. - 504 с.
10. Делла Сала В. Неравные стороны треугольника: демократия, гражданское общество и управление / В. Сала Делла // Политэкс, Альманах. - М. : [б. и.], 2005. - 137 с.
11. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні : навч. посіб. / О. І. Валецький, В. А. Ребкало, М. М. Логунова та ін. ; заг. ред. В. А. Ребкало, В. В. Тертички. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - 232 с.
12. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011.
13. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. - Х. : Право, 2011. - 54 с.
14. Кооиман Я. Общественно-политическое управление / Я. Кооиман // Государственное управление : словарь-справочник. - М. : [б. и.], 2001. - 333 с.
15. Кулакова Т. А. Кек Нош в процессе принятия политических решений / Т. А. Кулакова // Политэкс. - 2005. - Вып. 2. - С. 229.
16. Лобанов В. В. Государственная политика: разработка и реализация : учеб. пособие / В. В. Лобанов. - М. : ГУУ, 2000. - 114 с.
17. Нельсон Б. Социальная политика и управление: общие проблемы / Б. Нельсон // Политическая наука: новые направления / под ред. Р. Гудина и Х.-Д. Клин-Геманна. - М. : [б. и.], 1999. - 600 с.
18. Общая теория государства и права : академ. курс : в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. - 3-е изд., перераб. и доп. - М. : Норма, 2010.
19. Политический менеджмент : учеб. пособие / под общ. ред. В. И. Жукова и др. - М. : Изд-во Ин-та психотерапии, 2004. - 944 с.

20. Политический менеджмент в постсоветской России. - М. : Изд-во Моск. ун-та, 2003. - 192 с.
21. Політологія : підручник / І. С. Дзюбка, К. М. Лемківський, В. П. Андрущенко та ін. ; за заг. ред. І. С. Дзюбки, К. М. Лемківського. - К. : Вища шк., 2008. - 304 с.
22. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI // Голос України. - 2012. - 6 жовт. - № 188.
23. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 10 лип. 2010 р. № 2487-VI // Голос України. - 2010. - 31 лип.
24. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4061-VI // Голос України. - 2011. - 10 груд.
25. Про вибори Президента України : Закон України від 5 берез. 1999 р. № 474-XIV // Голос України. - 1999. - 25 берез.
26. Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI // Уряд. кур'єр. - 2012. - 17 січ. - № 8.
27. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2411-VI // Офіц. вісн. України. - 2010. - № 55.
28. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квіт. 2011 р. № 3206-VI // Офіц. вісн. України. - 2011. - № 44.
29. Про правила етичної поведінки : Закон України від 17 трав. 2012 р. № 4722-VI // Голос України. - 2012. - 12 черв. - № 106.
30. Публичная политика в России: по итогам проекта "Университет Калгари - Горбачев-Фонд". - М. : Альпина Бизнес Букс, 2005. - 358 с.
31. Рацюк О. О. Принцип політичної нейтральності державних службовців: сутність і засоби його забезпечення / О. О. Рацюк, М. Г. Свірін. - Херсон : Херсон. обл. центр перепідготовки і підвищ. кваліфікації працівників органів держ. влади, органів місц. самоврядування, держ. п-в, установ і організацій, 2009. - 22 с.
32. Система розробки і здійснення публічних політик в Україні / за заг. ред. О. П. Дем'янчука. - К. : Факт, 2004. - 224 с.
33. Соловьев А. Принятие государственных решений. Вариант системного описания / А. Соловьев // Власть. - 2005. - № 10. - С. 42.
34. Шаповал В. Н. Сравнительное конституционное право / В. Н. Шаповал. - К. : ИД "Княгиня Ольга", 2007. - 416 с.
35. Якунин В. И. Формирование государственной политики в современной России: проблемы теории и практики / В. И. Якунин. - М. : РОССПЭН, 2006. - 352 с.
36. Comparative politics today: a world view / general editors, Gabriel A. Almond, G. Bingham Powell, Jr. - 6th ed. - New York : Harper Collins, 1996. - 846 p.
37. From new public management to new political governance : essays in honour of Peter C. Aucoin / ed. by H. Bakvis and M. D. Jarvis. - Montreal, QC : McGill-Queen's University Press, 2012. - XIII, 412 p.
38. James Simon. Political Advisors and Civil Servants in European Countries / Simon James. - Sigma Paper N 38. - Paris, France : OECD, 2007. - Режим доступу : [www.oalis.oecd.org/oalis/2007doc.nsf/linkto/gov-sigma\(2007\)2-rev1](http://www.oalis.oecd.org/oalis/2007doc.nsf/linkto/gov-sigma(2007)2-rev1)

Контрольні запитання

1. Дайте визначення політики. У чому особливості державної політики?
2. У чому сутність типології державної політики як предмета її формування та реалізації?
3. Дайте характеристику системної природи державної політики.
4. Дайте характеристику структури політики.
5. Назвіть принципи державної політики.
6. Охарактеризуйте методи державної політики.
7. Дайте характеристику суб'єктів державної політики.
8. Які основні ознаки мають організації громадянського суспільства?

9. Який з інститутів системи державної політики відіграє в ньому ключову роль?
10. Що таке механізм формування державної політики?
11. Який орган державної влади розробляє політику на основі визначених парламентом завдань?
12. Які особливості має сучасне соціальне середовище України?
13. У яких етапах політичного процесу беруть участь державні службовці?
14. Якими є ролі і функції державних службовців у політичному процесі в умовах демократичного політичного режиму?
15. У чому полягає кінцева мета правової політики?
16. Як визначається ефективність альтернативних варіантів політики?
17. Визначення пріоритетів державної політики.
18. Які механізми оцінювання та реалізації державної політики?
19. Розкрийте сутність цільових програм як інструментів державної політики.
20. Охарактеризуйте параметри, що впливають на динаміку та ефективність реалізації державної політики.
21. Розкрийте вплив глобалізації на формування та реалізацію державної політики.

Питання з підготовки до іспиту

1. На основі аналізу сучасних політичних пріоритетів розвитку суспільства і власної посадової інструкції визначіть, які з Ваших посадових обов'язків забезпечують виконання професійних функцій державного службовця в політичному процесі.
2. У чому, на Вашу думку, полягає сутність взаємодії конкуруючих у політиці акторів?
3. Хто справляє сильніший вплив на формування державної політики: державна влада чи громадянське суспільство? Відповідь обґрунтуйте.
4. Чи погоджуєтеся Ви з думкою, що у формуванні державної політики слід дотримуватися принципу "Немає події - немає проблеми"? І чому?
5. Чим зумовлюється рівень конфліктності суб'єктів під час реалізації державної політики? Відповідь обґрунтуйте.
6. Реалізація державної політики матиме вищу ефективність за централізації чи децентралізації влади? Відповідь обґрунтуйте.
7. У чому полягає сутність спротиву радикальним змінам чи нововведенням у процесі реалізації державної політики?

Теми творчих робіт

1. Державна політика в Україні як сфера реалізації суспільно значущих інтересів.
2. Аналіз державної політики як сфера професійної діяльності державних службовців в Україні.
3. Вплив груп інтересів на формування державної політики України.
4. Місце і роль консультацій із громадськістю в процесі вироблення державної політики України.
5. Функції державних службовців у процесі формування державної політики України.
6. Правова політика як особлива форма вираження державної політики.
7. Адміністративно-правова політика як нормотворча діяльність державної влади.
8. Особливості реалізації державної політики органами виконавчої влади України.
9. Формування методики обрання пріоритетів державної політики України.
10. Формування методики оцінки реалізації державної політики України.
11. Засоби забезпечення політичних прав і свобод громадян у професійній діяльності державного службовця.
12. Правовий статус державного службовця у сфері політичних відносин.

РОЗДІЛ 2. ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

2.1. Державна політика і демократичне врядування

Державна політика як наука і професійна діяльність

Оскільки державна політика є синтезною дисципліною, яка акумулює знання у сферах економіки, політології, права та державного управління, саме це визначає дискусії з термінологічних питань. В українській науковій термі-

нології слово "політика" відповідає двом різним поняттям, для яких в інших мовах, зокрема англійській, використовуються різні слова (policy та politics):

1) **політика** (politics) - це сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів з приводу використання інститутів публічної влади задля реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб; політику в цьому розумінні (як політичну діяльність, політичне життя) вивчають і аналізують переважно політологи;

2) **політика** (policy) - це план, курс дій або напрям дій, прийнятий і дотримуваний владою, керівником тощо; саме в розумінні курсу дій ідеться про державну політику та про її окремі напрями (зовнішня, внутрішня, економічна, соціальна)*.

Основним відповідником поняттю "державна політика" в англійській мові є public policy. В різних українських джерелах можна знайти, принаймні, п'ять варіантів перекладу public як прикметника: державна політика (підваріант - державна і місцева), публічна політика, суспільна політика, громадська політика, національна політика. Як найбільш точний (і традиційний) можна було б розглядати варіант "державна", проте в англійській мові термін public у контексті політики вживається як протиставлення приватній політиці як курсу (індивідів або фірм). Термін public охоплює державний і місцевий сектори економіки, де рішення приймаються відповідно державними органами і органами місцевого самоврядування, тому більш адекватними слід вважати варіанти "державна і місцева" або (і найкраще) суспільна політика.

На сьогодні у світовій практиці сформувалася нова сфера прикладних наукових досліджень, яку можна назвати наукою про державну (суспільну) політику (policy science). Загалом державній політиці як науці притаманні три базових принципи:

- *мультидисциплінарність*: базування на здобутках, дослідженнях і методології суспільних наук (економічних, політичних, юридичних, управлінських) з виробленням власних наукових підходів;

- *зорієнтованість на вирішення проблем*: центром уваги суспільної політики є розв'язання реальних (життєвих) суспільних проблем;

- *нормативність*: орієнтованість на розв'язання реальних проблем з урахуванням існуючих норм і суспільних цінностей, що визначають правила і критерії вибору певних варіантів дій влади.

Наука "державна політика" має дві складові:

1) **дослідження політики** (або стратегічні дослідження), яка дає змогу зрозуміти (дослідити) і сформулювати (змодельювати) процес вироблення політики в цілому (наприклад цикл політики) шляхом первинних досліджень конкретних проблем державної політики (це, як правило, сфера інтересів груп дослідників політики або науковців);

2) **аналіз політики** - галузь, більш практично зорієнтована, яка передусім стосується методології і підготовки рекомендацій щодо застосування аналітичного інструментарію та практичних процедур при підготовці проектів урядових рішень (безпосередніми виконавцями аналізу політики є аналітики політики, якими можуть бути як науковці, експерти, так і державні службовці з відповідними повноваженнями).

Схематично дисциплінарні рамки науки "державна політика" можна зобразити так (рис. 2.1):

* У подальшому в цьому розділі матиметься на увазі виключно політика як курс дій.

В Україні дослідження і аналіз державної політики на сьогодні проводяться переважно в рамках галузі науки "державне управління".

Шляхом виокремлення специфічної сфери професійної діяльності, пов'язаної з формуванням (зокрема аналізом) і реалізацією державної політики, в розвинених країнах сформувався окремий (від державного управління - public administration) напрям підготовки кадрів - державна політика.



Рис. 2.1. Дисциплінарні рамки науки "суспільна (державна) політика"

**Демократичне
врядування**

Демократичне врядування передбачає пріоритетність демократичних цінностей і базується на відповідних принципах при формуванні і реалізації державної політики.

Сучасне розуміння демократичного врядування базується на концепціях належного врядування (good governance) і чутливого врядування (responsive governance), що були сформовані наприкінці минулого тисячоліття провідними науковцями світу під егідою міжнародних організацій (Світовий банк, ОЕСР). **Належне врядування** згідно з підходом Світового банку (1994) характеризується передбачуваністю, відкритістю і таким, що спирається на знання, процесом формування і реалізації політики; високопрофесійною бюрократією, виконавчою владою, відповідальною за свої дії, розвиненим громадянським суспільством, що відіграє активну роль у суспільних справах. Усі ці складові функціонують відповідно до принципу верховенства права.

Врядування за своєю сутністю стосується шляхів і засобів, з допомогою яких різні пріоритети громадян трансформуються в дієвий вибір конкретних варіантів політики, а також того, як різноманітні суспільні інтереси трансформуються в єдиний курс дій влади і досягається злагода в суспільстві. Отже, поняття "врядування" безпосередньо пов'язане з різними аспектами державної політики як курсу дій органів влади.

Під таким кутом зору різні види врядування характеризуються визначальними інструментами, які використовують гравці суспільного сектору для досягнення певних цілей державної політики. До таких інструментів можна віднести команду і контроль; стимули і пропозиції; інформування, обговорення і переконання, а також усі форми громадського впливу і контролю.

Демократичність врядування стосовно державної політики стосується передусім принципів і цінностей, на яких має базуватися політика держави.

Цінності, на яких має ґрунтуватися державна політика, формально визначаються нормами міжнародного права, міждержавними угодами, нормами конституції країни, а також традиціями, менталітетом кожної нації, які фіксуються як орієнтири для державної політики за результатами демократичних парламентських і президентських виборів. Цінності і принципи відіграють роль своєрідних обмежень, яких слід дотримуватися владі під час вибору конкретних інструментів формування і реалізації політики.

В Україні цінності, яким має відповідати державна політика, були, зокрема, сформульовані в Посланні Президента України до Верховної Ради України 2000 р. "Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000-2004 рр.":

"Найвищою цінністю сучасного цивілізаційного прогресу є людина, її права та свободи. Це:

- право на життя, повагу до гідності людини;
- право на вільний розвиток особистості, на її свободу та недоторканність;
- право на вільний вибір місця проживання та недоторканність житла;
- право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань;
- право на свободу світогляду і віросповідання;
- право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації, на участь у професійних спілках;

- право на отримання та поширення інформації, участь в управлінні державою;
- право обирати та бути обраним;
- право на підприємницьку діяльність, приватну власність, включаючи і власність на землю;
- право володіти, користуватися і розпоряджатися результатами своєї інтелектуальної та творчої діяльності;
- право на свободу праці, повну та своєчасну винагороду за неї, на вибір професії та роду заняття, на освіту, охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування;
- право на соціальний захист.
- право на безпечне для життя і здоров'я довкілля".

Базові **принципи державної політики** сформульовані в Законі України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики" (від 1 липня 2010 р. № 2411-VI). У ст. 2, зокрема, зазначено: "Внутрішня політика ґрунтується на таких принципах: пріоритетність захисту національних інтересів; верховенство права, забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, повага до гідності кожної особи; рівність усіх суб'єктів права власності перед законом, захист конкуренції у сфері економічної діяльності; здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; відкритість та прозорість процесів підготовки і прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування; забезпечення сталого розвитку економіки на ринкових засадах та її соціальної спрямованості; забезпечення балансу загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів; свобода, соціальна справедливість і творча самореалізація, участь громадян в управлінні державними і суспільними справами; соціальне партнерство та громадянська солідарність".

2.2. Зміст державної політики. Цикл вироблення політики

Зміст державної політики

Державна політика - напрям дій (або бездія), що обирається владою для вирішення певної проблеми або сукупності взаємозалежних проблем.

Зміст державної політики охоплює визначення проблеми, цілей й інструментів вирішення проблеми.

Цілі політики - з'ясування того, що ця політика намагається досягти, які її наміри і спрямування.

Інструменти (знаряддя) політики - це специфічні способи, за допомогою яких політика як реакція на проблему втілюється в життя.

Цикл вироблення політики

Процес аналізу державної політики є циклічним, тобто заключний етап - оцінювання політики фактично є етапом усвідомлення нової проблеми (розв'язання однієї проблеми є шляхом до усвідомлення нової), і процес політики проходить ті самі етапи вирішення нової проблеми (рис. 2.2).

Інший варіант зображення циклу політики представлено в книзі **Е.Янга й Л.Куїна**, одним із прикладів цього є послідовність кроків, представлена за назвою "*Цикл політики*" на рис. 2.3.

Послідовність кроків, які необхідно здійснити в процесі аналізу політики, в цілому визначається специфікою проблеми й особливостями середовища політики. Проте існують типові підходи до структуризації цього процесу.

Процес аналізу державної політики є замкненим циклом.

Типологія державної (суспільної) політики

Типологія державної політики (англ. - typologies of public policy) - сукупність підходів до класифікації типів/видів/напрямів/стилів суспільної політики (СП) за різними ознаками.

Визначення політики як курсу дій відповідних органів влади передбачає класифікацію СП за органом влади, який відповідальний за політику, та за масштабами і сферами проблем, які потребують розв'язання. Якщо взяти до уваги визначення СП за змістовим наповненням (кожна політика як курс дій характеризується проблемою, цілями та

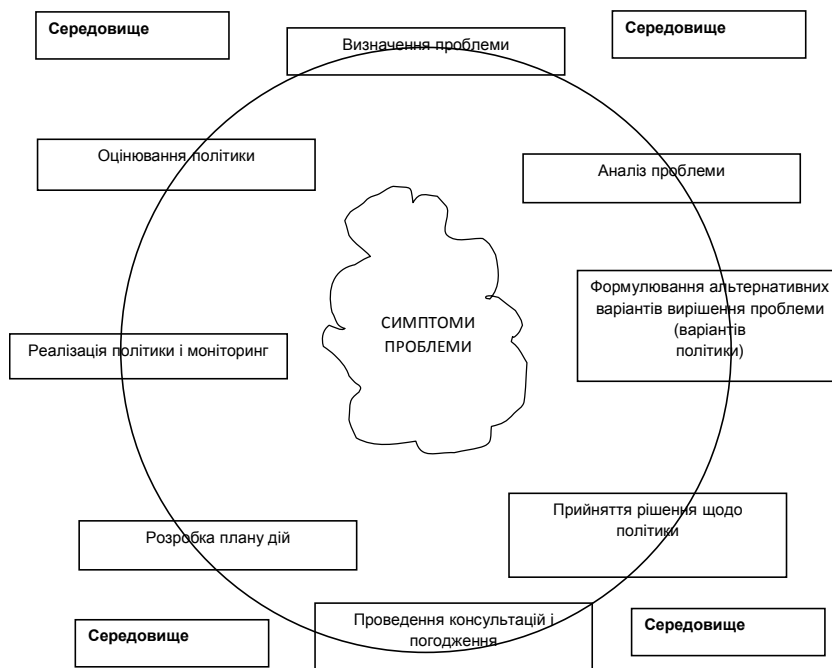


Рис. 2.2. Цикл державної політики

регіонів планети і яким уряди країн світу делегували певні повноваження); *державна* (загальнодержавна) політика (політика, яку формують і реалізують органи законодавчої, виконавчої і судової гілок влади в інтересах всього суспільства); *регіональна політика* (політика, яка стосується проблем окремих регіонів країни і виробляється в інтересах населення і підприємництва лише цього регіону та/або всього населення країни; це може бути політика як регіональних органів державного управління, так і органів, що представляють місцеві інтереси, наприклад політика суб'єктів федерації у країнах з федеративним устроєм, як у США - політика штату, State policy); місцева політика (політика, яка виробляється відповідними органами влади в інтересах певних громад, зокрема політика органів місцевого самоврядування, муніципальна політика у Росії). З урахуванням державних кордонів країни політика поділяється на *внутрішню* (та, яка виробляється органами влади при вирішенні питань у межах кордонів країни) і *зовнішню* (та, що виробляється органами влади держави і спрямована на вирішення проблем, які виходять за межі державних кордонів).



Рис. 2.3. Цикл політики (за Янгом і Куйн)

2. *За органом влади* чи іншим органом, який наділений повноваженнями щодо вироблення політики у певній сфері (політика Світового банку, політика Ради Європи, політика президента країни, політика міністерства, політика мера і т.ін.).

3. *За "точкою зору"* - з урахуванням того, в інтересах кого вона здійснюється (класифікація СП за першими двома ознаками: за територіальними масштабами і за органом влади, відповідальним за політику, накладається на цю класифікацію політики). Так, у певному регіоні країни може проводитися державна регіональна політика органами державної влади в цьому регіоні в інтересах всього суспільства, а не лише населення регіону, і політика регіону, яку проводять орган представницької влади цього регіону та сформовані ним виконавчі органи в інтересах, передусім, населення і підприємництва лише цього регіону.

4. *За періодом часу* - часовим горизонтом проектування політика буває *довго-, середньо- і короткострокова; стратегічна і тактична; перспективна і поточна.*

інструментами її реалізації), то політика може класифікуватися за ціннісними орієнтирами, за цілями та інструментами. З огляду на характеристики СП через процес її вироблення, коло учасників процесу політики СП також класифікується за періодом часу (горизонтом проектування) та за стилем. З урахуванням зазначених ознак пропонується така класифікація СП.

1. *За територіальним охопленням* (масштабами) проблем, що мають бути розв'язані: *глобальна політика* (СП, яку формують і реалізують міжнародні організації - світові, континентальні, міждержавні, в інтересах людства в цілому або населення окремих континентів чи

5. *За хронологічною ознакою* (як правило, ретроспективно): наприклад, політика держави перших років незалежності, політика років перебудови, післявоєнна політика.

6. *За ціннісною орієнтацією* СП - в основу цієї класифікації покладено пріоритетність тих чи інших цінностей, домінування певної ціннісної орієнтації над усіма іншими при визначенні цілей та інструментів політики (наприклад патерналістська і ліберальна політика). *Ліберальна* СП передбачає мінімальне державне втручання в соціально-економічні процеси лише в тих випадках, коли інтереси окремих осіб загрожують існуючим суспільним інтересам; *патерналістська* СП спрямована на реалізацію курсу дій, що стоїть на захисті певних суспільних інтересів; при цьому часто не береться до уваги згубний вплив такої політики на особисті інтереси людини або на мінливий характер особистих потреб людини). Іншим прикладом є поділ політики на *глобалізаційну* та *ізоляціоністську*.

7. *За "стилем"* політики - це досить розмита, хоча й поширена класифікаційна ознака. Стиль СП визначається підходами до розв'язання проблем та взаємовідносинами влади з іншими учасниками процесу політики (зокрема, це ступінь централізації, відкритості процесу вироблення політики). Отже, за стилем можна виділяти політику волонтаристську і науково обгрунтовану, авторитарну і демократичну, прогресивну і реакційну, прозору, імперську, компромісну, національного примирення та ін. Класифікація за стилем в окремих аспектах досить близька до класифікації за цінностями.

8. *За предметною/проблемною сферою і відповідними цілями*; це передбачає ієрархічну класифікацію: на верхньому рівні - внутрішня і зовнішня політика держави; у свою чергу, внутрішня поділяється на економічну, соціальну, гуманітарну та ін.; зовнішня - на політику торговельну (зовнішньоекономічну) і безпекову (зовнішньої безпеки). Економічну політику можна поділити на макро- і мікроекономічну, а макроекономічну, у свою чергу, - на фіскальну і монетарну. На ієрархію проблем/сфер політики накладається ієрархія цілей і завдань. Наприклад, за цілями ефективності і справедливості можна виділити політику забезпечення ефективності функціонування економіки і, відповідно, політику перерозподілу доходів; цей поділ передбачає подальшу деталізацію з урахуванням нижчих рівнів ієрархії цілей політики. Політика забезпечення стійкого розвитку суспільства поділяється відповідно до різних цілей стійкого розвитку на освітню політику, політику охорони довкілля, охорони здоров'я.

9. *За інструментами вироблення* політики: наприклад політика, що використовує ринкову систему і політика, що її вдосконалює. Назви багатьох напрямів СП містять інструменти/засоби реалізації політики, наприклад податкова, грошово-кредитна, амортизаційна.

Слід взяти до уваги, що характеристики окремих різновидів СП за певними класифікаційними ознаками частково накладаються одна на одну: наприклад політика за територіальним охопленням і за органами влади, за органом влади і за предметною/проблемною сферою, за стилем і за ціннісною орієнтацією.

Різновиди СП за різними класифікаційними ознаками досить широко представлені в українському законодавстві: в Конституції України (прийнятій на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.) у ст. 85, 100, 116; у Законі України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики" (від 1 липня 2010 р. № 2411-VI) визначаються основні засади у дев'яти сферах внутрішньої і зовнішньої політики держави; у Господарському Кодексі України (від 16 січня 2003 р. № 436-IV).

2.3. Аналіз політики: ідентифікація проблем і питань політики

Визначення аналізу державної політики

Термін **аналіз** у контексті аналізу державної політики - це комплекс аналітичних процедур, спрямований на вироблення поради щодо курсу конкретних дій.

Аналіз державної політики - комплекс аналітичних процедур з вироблення рекомендацій (порад) щодо найкращого з-поміж можливих курсів дії/ бездії влади, який ґрунтується на суспільних цінностях.

Аналіз державної політики як сфера професійної діяльності - процес і процедури вироблення рекомендацій органам влади (замовникам аналізу) про найкращі серед можливих варіанти дій, які розв'язують суспільні проблеми, щодо оцінювання, моніторингу результатів і

наслідків цих дій. Аналіз політики має бути прозорим, відкритим і базуватися на суспільних цінностях.

Замовник аналізу державної політики - орган влади, що є компетентним, зацікавленим і має відповідні ресурси для вирішення суспільної проблеми. Зокрема, у Регламенті Кабінету Міністрів України головним розробником проекту акта Кабінету Міністрів визначено орган, який здійснює його підготовку.

**Аналіз політики
ex-ante і ex-post**

Залежно від часу здійснення аналізу (стосовно моменту ухвалення рішення щодо політики) й змісту відповідних процедур виділяються:

- **ex-ante аналіз** (лат., тобто попередній) - здійснюється до того, як ухвалено рішення;
- **ex-post аналіз** (лат., тобто заключний, підсумковий - моніторинг, оцінювання) - здійснюється після того, як відбулися зміни державної політики внаслідок упровадження рішення щодо політики.

**Нормативний і
позитивний аспекти
аналізу**

Залежно від того, чим оперують аналітики політики при проведенні аналізу - фактами або цінностями, виділяються два аспекти аналізу:

- **позитивний** ("Що відбувається?") - аналіз певної ситуації, фактів за допомогою вимірюваних результатів (зокрема економічний аналіз, прогнози);

- **нормативний** ("Як має бути?") - оцінка бажаності фактів, визначених за допомогою позитивного аналізу, що, як правило, ґрунтується на суспільних цінностях.

Дослідження проблеми здійснюється переважно в рамках позитивного аналізу, тоді як визначення цілей і завдань політики - в рамках нормативного. Отже, ці два аспекти доповнюють один одного, а послідовність кроків підготовки рекомендацій щодо політики і рішення стосовно політики має такий вигляд:

- аналіз фактів, зокрема проблеми (позитивний);
- аналіз цінностей, формулювання цілей і завдань (нормативний);
- суспільний вибір (рекомендації щодо рішення і його ухвалення).

**Усвідомлення
(формулювання)
проблеми**

Передусім необхідне усвідомлення або визнання самого факту існування проблеми, адже належно сформульована проблема - це наполовину вирішена проблема.

Визначення проблеми - це пошук *ядра* соціально-економічних, політичних, культурних та інших аспектів проблеми.

У будь-якому суспільстві (незалежно від устрою і форми правління) існує "піраміда" суспільних проблем (рис. 2.4), притаманна всім суспільствам без винятку.

Проблеми здійснюють "рух" від мало- до широковідомих. Завданням фахових аналітиків політики є аналізування проблем до того, як вони стали широковідомими, актуальними і фактично малоприсадибними для вирішення.

Існують такі стадії уваги до проблеми.

1. *Препроблема* - незадовільний стан, умови поза увагою громадськості, відома лише спеціалістам, - нікчемність.

2. *Раптове відкриття* - ентузіазм щодо вирішення, ейфорія - запальність.

3. *Усвідомлення вартості* - фінансова, соціальна вартість досягнення прогресу у вирішенні проблеми - холодний душ.

4. *Поступове згасання інтересу* - втрата громадського інтересу до проблеми через складність і високу вартість, пов'язану з її вирішенням, затухання;

5. *Постпроблема* - незначна увага громадськості, розробка відповідної програми, малоцікава діяльність інституцій - байдужість.

Суттєвим елементом цього етапу аналізу є вирішення проблеми з *проблемної ситуації* - сукупності турбот, хвилювань, ознак потрясіння й дискомфорту, які визнаються політиками і громадськістю. Окрема проблема є складником проблемної ситуації, і для перетворення у

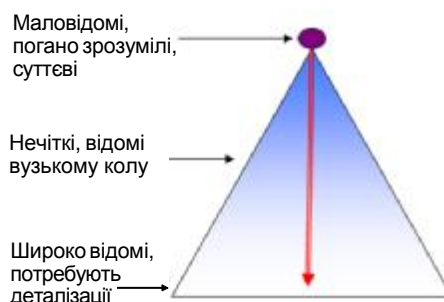


Рис. 2.4. "Піраміда" суспільних проблем

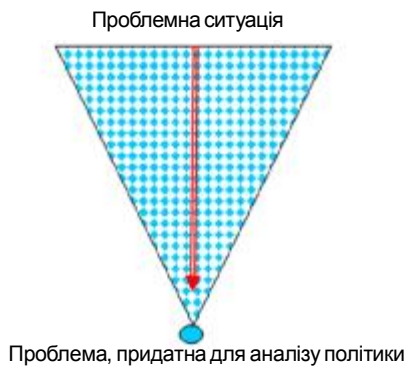


Рис. 2.5. *Проблемна ситуація - проблема*

проблеми її слід розглянути стосовно придатності для дій державних інституцій. Важливим є поняття замовника аналізу: його компетенція, повноваження для вирішення проблеми. Аналіз політики - це занурення, заглиблення, "свердління", "буріння" скрізь товщу інформації, фактів, даних до проблеми, придатної для вирішення. Схематичне зображення співвідношення "проблемна ситуація - проблема" наведено на рис. 2.5.

Проблеми завжди супроводжуються активним процесом визнання й визначення (рис. 2.6).



Рис. 2.6. *Аналіз проблем*

Усе, що визначається як проблеми, поділяється на дві категорії:

- перешкоди для здійснення наших бажаних дій або цілей;
- образу нашому розумінню того, що означає правильне.

Стосовно визнання, то факт існування проблеми можна визначити за допомогою трьох складників:

- зміни загальноприйнятих показників (збільшення кількості кримінальних злочинів, зменшення прожиткового мінімуму тощо);
- сфокусованої події, яка належить до категорії "непередбачуваних подій", привертає до себе увагу як нездатність державних інституцій ефективно реагувати й передбачити подію і яка може призвести до дій (офіційних чи неофіційних);
- нормального зворотного зв'язку під час здійснення програм. Це, передусім, оцінювання, опитування громадської думки, обрахування витрат тощо.

Визначення проблеми у сфері державної політики означає виокремлення суспільних проблем, які потребують владного реагування. Для цього слід переконатися, що:

- проблема стосується значної частини суспільства;
- вона постала внаслідок образи, порушення загальноприйнятих норм, поглядів, звичаїв чи традицій;
- її причиною є існуюча державна політика.

Проблема, придатна для аналізу державної політики, - ситуація, що викликає занепокоєння в суспільстві і потребує реагування влади.

2.4. Середовище державної політики

Різновиди середовищ державної політики

Політика формується в певному середовищі, найважливішим складником якого є:

- 1) *соціальне середовище*: культурні, етнічні, релігійні та інші звички, соціальна структура суспільства, очікування, моделі поведінки та способи взаємодії і взаємозв'язку між ними, що встановлює кожне суспільство;
- 2) *фізичне середовище* (physical environment):
 - географічні характеристики: клімат, природні ресурси, топографія, архітектура тощо;
 - демографічні характеристики: чисельність і динаміка населення, розселення, урбаністичні умови, вікова структура населення та інші фізичні характеристики, які визначають спосіб життя, що існує в суспільстві;

3) *економічне середовище* (economic environment): економічна система, зміст та активність економічного життя суспільства, в тому числі характер індустрії та торгівлі, відносна заможність чи бідність регіону, на який поширюється політика, рівень безробіття, рівень економічного зростання тощо;

4) *політичне середовище* (political environment): політична система, політичні інститути, владні структури, чинне законодавство, політичні партії, громадські організації, групи спеціальних інтересів, лобізм, ідеологія, яка переважає, політична культура, нагальні політичні проблеми у певний момент.

Це середовище, визначаючи кількість чинників, що можуть змінити процес і продукти політики, обмежує й спрямовує роботу її виробників, яку вони спроможні виконати.

Соціальне середовище. Соціальним середовищем називають сукупність умов життєдіяльності людини (сфери суспільного життя, соціальні інститути, соціальні групи), що впливають на її свідомість та поведінку. Політична, соціальна, духовна сфери цього середовища формують певні очікування щодо поведінки особистості, що перетворюються в цілі, завдання, зміст соціального виховання соціальними інститутами - організованою системою соціальних зв'язків і норм, що поєднує суспільні цінності та процедури. При цьому під системою соціальних зв'язків розуміють поєднання ролей та статусів, завдяки яким поведінка особистості в групових процесах здійснюється та утримується в певних межах; під суспільними цінностями - поширені в суспільстві ідеї та цілі; під суспільними процедурами - стандартизовані зразки поведінки в групових процесах.

Визначальною особливістю соціального середовища, яке формується в Україні з 1991 р., є суперечність між завищеними очікуваннями населення й дійсністю. Більшість громадян і досі переконана в тому, що держава й уряд зобов'язані брати на себе всі без винятку турботи про них, тоді як держава, навпаки, намагається самоусунутися від виконання своїх функцій, насамперед в економіці. У цьому сенсі предметом соціального конфлікту між громадянами і владою є перелік обов'язків, які згідно з уявленням більшості має взяти на себе держава. Зокрема, в економіці ними мають стати створення правової бази, захист конкуренції, забезпечення економіки мінімальною кількістю грошей, мінімізація негативних екстерналій, розподіл і перерозподіл доходів, виробництво суспільних товарів і благ.

Сучасне соціальне середовище України має такі особливості:

- апатичне ставлення більшості громадян до захисту власних прав і свобод, зумовлене традицією державного патерналізму;
- відсутність значущого демократичного досвіду, наукової концепції та програм соціальних перетворень;
- відсутність кваліфікованої "команди реформаторів", і, як наслідок, - збереження в державному управлінні колишньої еліти з авторитарними радянськими установками й стилем роботи;
- завищені очікування населення; і, як наслідок, - подальші розчарування;
- відсутність ефективних стимулів до високопродуктивної праці та інтересу до виробничого нагородження;
- неефективна структура пострадянської економіки, що важко піддається перебудові;
- висока залежність, насамперед енергетична, від інших країн на фоні розриву традиційних економічних зв'язків;

- намагання влади скопіювати ідеальний ринок, на якому вона виконуватиме функції "нічного сторожа", хоча такий ринок існує "лише в підручниках для початківців як необхідне спрощення".

Політичне середовище. Вирішують соціальні проблеми не лише творці політики. Як свідчить досвід багатьох європейських країн, велику роль у формуванні державної політики відіграє політичне середовище, зокрема рівень співробітництва між політиками та адміністраторами, центральними й місцевими структурами, підтримка політичних лідерів і, врешті-решт, виборців, на позицію яких вони орієнтуються. Саме політичне середовище, створюючи певний контекст, визначає, як та чи інша проблема стає предметом державної політики, як відбувається пошук альтернатив політики і в чому полягає їх раціональне зерно, в який спосіб і яким за змістом буде остаточне рішення, яким буде зворотний зв'язок від тих, на кого спрямовується політика. Із цього випливає, що впровадження державної політики є складним процесом, який об'єднує як політичну, так і адміністративну діяльність. Помилковою є спроба звести його до лише технологічних аспектів.

Політичне середовище об'єднує:

- форму держави, складену із сукупності таких показників, як форма державного правління; політичний режим; форма державного устрою;
- ідеологію - систему поглядів стосовно основних принципів організації суспільства, його цінностей і місця людини в ньому;
- політичну стабільність, що визначає рівень політичного ризику (можливість конфіскації чи експропріації власності, валютні ризики, тероризм).

Найважливішими аспектами цього елемента політики є форма держави; політичні партії й громадські організації, що справляють вплив на виробників політики; їх позиція в економічній сфері; форми зв'язку бізнесу й політики; рівень політичних ризиків.

Ресурси державної політики

Вирішення суспільних проблем завжди потребує затрат ресурсів (inputs) - певних обмежених, але необхідних для впровадження політики "вихідних умов" вжиття намічених заходів, з якими мають справу творці та/чи аналітики політики.

Першочергова значимість ресурсів як основ влади відображена в теорії соціального обміну (Дж. Хоманс, П. Блау, Р. Емерсон та ін.), згідно з якою нерівномірний розподіл рідкісних ресурсів є найважливішою соціальною причиною підпорядкування одних людей іншим. Люди, які не мають ресурсів, отримують їх в обмін на виконання розпоряджень їхніх власників, тобто одні потрапляють в залежність від інших, підкоряються їм.

Існує кілька класифікацій ресурсів. Зокрема, А.Етціоні поділяє їх на утилітарні, примусові й нормативні. *Утилітарні* ресурси - це матеріальні та інші соціальні блага, пов'язані з повсякденними інтересами людей. Такі ресурси використовують як для заохочення, так і для покарання. *Примусовими* ресурсами виступають заходи адміністративного покарання, використовувані тоді, коли не спрацьовують утилітарні ресурси. *Нормативні* ресурси - це засоби впливу на ціннісні орієнтації та норми поведінки людини. Вони покликані переконати підлеглих у спільності інтересів керівника й виконавців, забезпечити схвалення дій суб'єкта політики, сприйняття його вимог.

Поширена також класифікація ресурсів за найважливішими сферами життєдіяльності. Відповідно до неї економічні ресурси - це матеріальні цінності, необхідні для суспільного та особистого виробництва й споживання, гроші як їх загальний еквівалент, техніка, родючі землі, корисні копалини тощо. Соціальні ресурси - здатність до підвищення або зниження соціального статусу чи рангу, місця в соціальній стратифікації. Вони частково збігаються з економічними. Наприклад, дохід і багатство, виступаючи як економічні ресурси, характеризують і соціальний статус. Однак до соціальних ресурсів належать також такі показники, як посада, престиж, освіта тощо. Культурно-інформаційні ресурси - знання та інформація, а також засоби їх отримання та поширення. Примусові ресурси - це інститути фізичного примусу та спеціально підготовлені для цього люди. Цей вид ресурсів традиційно вважають найбільш ефективним джерелом влади, оскільки його використання здатне позбавити людину вищих цінностей - життя, свободи і майна. Специфічним ресурсом є демографічний, оскільки людина - це універсальний, багатофункціональний ресурс, що виробляє інші ресурси. Як правило, суб'єкти застосовують різноманітні ресурси комплексно, особливо це стосується держави, що володіє всіма їх видами.

Таким чином, ресурси в широкому розумінні - це все те, що індивід або група можуть використовувати для впливу на інших. Однак таке трактування є загальним і не дає змоги диференціювати різні елементи політики (суб'єкт, об'єкт, засоби), оскільки в цьому разі ресурсами є всі чинники, здатні на неї вплинути: власні якості суб'єкта, властивості об'єкта, ситуація, в якій перебуває суб'єкт, матеріальні та інші засоби впливу. За такого розуміння ресурсів втрачається їх специфіка як самостійної, зазвичай матеріалізованої ланки моделі державної політики. Тому доцільним буде більш вузьке трактування ресурсів, їх розуміння як усіх витрат, необхідних для творення політики.

Донедавна аналітики політики оперували лише правовими, монетарними й людськими ресурсами. Однак останнім часом політологи розглядають також як ресурси учасників політики, ресурси більшості й примусу, а соціологи вважають такими ресурси часу й довіри, організаційний та інформаційний (когнітивний) ресурси. В процесі суспільного розвитку традиційні

ресурси влади - сила і багатство - втрачають вплив, хоча і не зникають повністю. Істинну ж владу здобувають знання й володіння інформацією.

Наділення учасників політики різними ресурсами, їх застосування, поєднання, заміна одних іншими можуть відчутно впливати на процеси, результати та наслідки політики. При цьому відносний вплив різних ресурсів може змінюватися від однієї політики до іншої. З урахуванням цього розподіл та управління ресурсами мають розглядатися як рішення стосовно політики.

Надалі розрізнятимемо 10 видів ресурсів, які учасники політики можуть використовувати (чи не використовувати) в процесі проектування та впровадження політики (рис. 2.7). В основу наведеної класифікації покладено типологію **М.Крозьє та Е.Фрідберга**.

Правовий ресурс. Право, яке на відміну від інших ресурсів перебуває в розпорядженні творців політики, є переважним джерелом узаконення будь-яких рішень стосовно неї. За відсутності цього ресурсу у вигляді законодавчої (нормативної) бази будь-які рішення можуть бути опротестовані (чи скасовані) рішенням судів. Право відіграє визначальну роль серед інших ресурсів, оскільки нормативно обґрунтовує політико-адміністративні програми, організовує як зміст (визначення завдань та правил поведінки груп інтересів), так і вибір інших ресурсів (фінансових, людських, силових, організаційних). Забезпечення різних учасників політики правовим ресурсом визначене сукупністю норм конституційного, адміністративного, кримінального та іншого права, прийнятими органами законодавчої й виконавчої влади. У демократичних країнах до створення цього ресурсу залучено всіх учасників процесу політики.

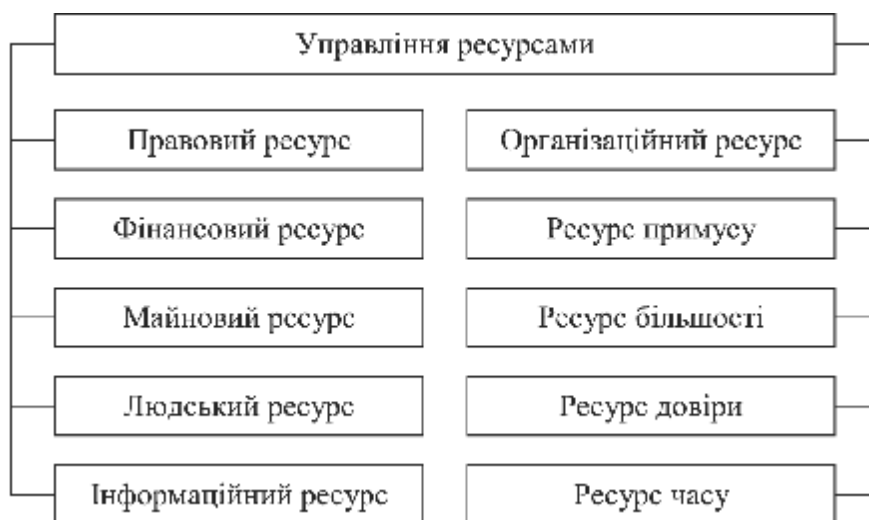


Рис. 2.7. Класифікація ресурсів політики

Суворі вимоги до управління правом, що серед іншого встановлюються конституційними нормами, можуть суперечити необхідності гнучкого поєднання з іншими ресурсами. На практиці монетарний ресурс, або ресурс довіри, часто замінює право: публічні дійові особи інколи обговорюють фінансові компенсації або позазаконні договірні врегулювання суперечок, щоб тимчасово усунути брак "правового" ресурсу.

Фінансовий (монетарний) ресурс. Це один із найбільш очевидних ресурсів. Його мобілізують під час упровадження не лише політики розподілу чи перерозподілу, а й регулятивної чи засновницької. Неможливо успішно впроваджувати державну політику без фінансування, що дає змогу сплачувати заробітну плату працівникам, платити за приміщення, матеріальне оснащення офісу тощо. Це однаково стосується всіх учасників політики й представників груп інтересів. Крім того, учасники політики передають низку непрофільних функцій в управління професійним підрядникам, закупаючи в них техніко-економічні обґрунтування, аналітичні рекомендації, експертизи та інші послуги.

Забезпечення фінансовими ресурсами учасників політики є важливим політичним актом, у якому постійно бере участь законодавча влада, приймаючи бюджетні рішення. Однак бюджетні статті лише частково відображають політику, її результати й наслідки, оскільки класифікуються за видами витрат та адміністративними утвореннями. Бюджетний процес у більшості країн не є гнучким і не дає змоги управляти монетарним забезпеченням політики, поєднуючи для її впровадження ресурси різних бюджетних статей. Тому прихильники нового державного управління пропонують замінити його договорами про надання послуг і багаторічними бюджетними кредитами, визначеними способом *ad hoc* для кожного виду політики. Крім того, в багатьох випадках парламент більше цікавиться способом використання фінансових

ресурсів, ніж кінцевою метою витрат (метою політики). Таким чином, попри простий спосіб вимірювання, можливість обміну чи заміни на інші види, монетарний ресурс є найбільш нерівномірно розподіленим серед учасників політики.

Майновий ресурс. Цей ресурс охоплює все майно, що є в розпорядженні учасників політики та груп інтересів, а також усі види підтримки зовнішнього зв'язку між виробниками, аналітиками політики, зацікавленими органами влади та групами інтересів (наприклад системи індивідуальної й колективної телекомунікації чи адміністративні будівлі, що надають "виробничий простір" для зв'язків між працівниками адміністративного органу). Відсутність чи нестача майнового ресурсу та зв'язків, які він уможливує, здатна, зокрема під час кризи, поставити під сумнів політику в цілому (наприклад, неспроможність виконавчої влади через відсутність стабілізаційного запасу бензину й дизельного палива стримати зростання цін на нафтопродукти внаслідок ажіотажного попиту на них) попри наявність у розпорядженні держави когнітивного та силового ресурсів.

Людський ресурс. Це один з чотирьох ресурсів, що є в розпорядженні організацій для забезпечення їх повноважень (трьома іншими є оволодіння відносинами із зовнішнім середовищем, засобами зв'язку та використання організаційних норм) і визначається здатністю прийому на роботу й підготовкою кадрів.

Учасники політики розвивають характерну для їхньої діяльності риторику, спираючись на поняття відповідної сфери втручання. Для цього вони повинні мати спеціальну професійну підготовку. Управління людськими ресурсами має стежити за тим, щоб жоден учасник політики не був виключений з процесу розвитку та застосування професійних мовних середовищ. Організація постійних курсів з підвищення кваліфікації із залученням представників органів державного управління, економічного сектору, професійних та наукових організацій є особливо важливою в галузях з високим рівнем технічності, зокрема паливно-енергетичній. При цьому зміст програм підвищення кваліфікації має будуватися на глибокому вивченні потреб у фаховому вдосконаленні різних категорій керівних працівників. Важливо запровадити підвищення кваліфікації новопризначених керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій, посади яких належать до I-II номенклатурних груп, а також до відповідного кадрового резерву.

Тісний зв'язок між ступенем підготовленості, необхідним для розроблення й впровадження політики, та підготовкою персоналу, зумовив створення програм спеціальної підготовки. У Франції, зокрема, творців та аналітиків політики цілеспрямовано готують Вища політехнічна школа та її практичні школи, Національна школа управління, Вища школа магістратури. Програма підготовки в цих школах є особливою, оскільки більшість викладачів є практиками з вищої державної адміністрації. В Україні також створено велику кількість спеціалізованих навчальних закладів, що готують майбутніх публічних політиків у різних сферах державної влади та управління. Так, вищі керівні кадри готуються через систему післядипломної освіти, зокрема в Національній академії державного управління при Президентіві України.

Інформаційний ресурс. Стосовно державної політики інформація - це технічні, соціальні, економічні й політичні знання про проблему, що вирішується, потрібні для формування політики на всіх її етапах (встановлення порядку денного, формування, проектування, впровадження, моніторинг, оцінювання результатів і наслідків). Оскільки інформація є базою для прийняття рішень, її потрібно розглядати як рідкісний ресурс. Важливою умовою при цьому є достовірність вхідних даних, оскільки в разі їх спотворення (особливо умисного) помилкові рішення є неминучими. Саме відсутністю достовірної й повної вхідної інформації багато в чому пояснюється неефективність радянської директивної економіки.

Загалом інформаційним називають особливий вид ресурсу, що базується на ідеях і знаннях, утворений завдяки науково-технічній діяльності людей і поданий у формі, придатній для накопичення, реалізації й відтворення. Іноді його називають когнітивним (від лат. *cognitio* - пізнання, вивчення, усвідомлення), розуміючи під ним здатність людини до сприйняття й перероблення зовнішньої інформації.

Інформаційний ресурс має багато спільних рис з іншими ресурсами політики, а саме: його розроблення, відтворення й поширення необхідно планувати відповідно до потреб; витрати на його одержання й використання можна оцінити з економічного погляду; потреби в

ньому можуть і повинні бути співвіднесені з можливостями їх задоволення як з внутрішніх, так і зовнішніх джерел.

Цей ресурс має низку особливостей. Зокрема, на відміну від інших (наприклад монетарних, майнових, часових) він є майже невичерпним. З його використанням інформація не зникає, а змінює свою цінність. З розвитком суспільства і збільшенням обсягу використання знань інтенсивність інформаційних потоків лише зростає. Застосування якісного інформаційного ресурсу замість застарілого, неповного, недостовірного може покращити використання інших ресурсів, докорінно змінивши результати й наслідки політики. Тому управління інформаційними ресурсами має вирішальне значення на всіх етапах творення політики.

Організаційний ресурс (інтерактивний, координаційний, ресурс взаємодії). Цей ресурс визначити доволі важко. За суттю він частково відповідає "використанню організаційних норм", запропонованому **М.Крозьє та Е.Фрідбергом** серед чотирьох ресурсів, що є в розпорядженні організацій для забезпечення їх повноважень. **П.Кньопфель** пропонує визначати організаційним ресурс, вибудований з окремих ознак учасників політики, адміністративних і соціальних структур, до яких вони належать, і мережі відносин між ними. Якість цього ресурсу визначається здатністю учасників політики організувати взаємодію між собою й політико-адміністративними структурами та виробляти спільні уявлення про таку діяльність.

Організаційний ресурс змінюється залежно від характеристик кожного учасника політики та якості мережі, що їх пов'язує. При цьому структура, що є частиною організації вищого рівня, виступатиме як ресурс для останньої.

Різне цільове об'єднання ресурсів для досягнення певної мети може по-різному впливати на процес формування політики. Високий рівень взаємодії учасників політики дає змогу або зекономити інші ресурси (наприклад людські чи часові), або розширити їх (наприклад ресурс довіри).

Ресурс часу. Час - це безкоштовний ресурс, що не відновлюється й не відчувається, тому зазвичай витрачається бездумно. Більшість дослідників взагалі не розглядають його як окремих ресурс, хоча його важливість важко переоцінити. Викликає подив, наскільки рідко розглядається це питання, тоді як нестача часу фігурує майже в усіх урядових і парламентських сунках. Час є основним предметом конфліктів при впровадженні нової політики (кризові ситуації, зокрема сезонні, перехідні періоди, мораторії тощо). Легковажне ставлення до часу, що відводиться на творення політики, призводить до численних помилок на всіх її етапах.

Розподіл ресурсу часу серед учасників політики є нерівномірним. Нерідко творці політики ним спекулюють, зазначаючи, що діятимуть, тільки якщо почнуть діяти інші, тоді як аналітики політики зазвичай стикаються з "браком часу".

Проте ряд дослідників вважає, що "браку часу" не існує, є неправильна його організація, що зумовлює нездатність учасників політики перебувати в потрібному місці в потрібний час, приймаючи правильні рішення. Слід управляти часом для виконання поточних завдань, проєктів і відстеження календарних подій. Типовими підходами в управлінні часом є розстановка пріоритетів, розподіл великих завдань і проєктів на окремі дії й делегування їх виконання іншим людям відповідно до їхньої компетенції. До управління часом належать також методи впливу на мотивацію і контроль результатів.

Ресурс довіри. У найзагальнішому випадку - це здатність учасника політики до отримання підтримки, а також до її надання. Щоб результативно та ефективно впроваджувати будь-яку політику, необхідно досягти хоча б мінімального консенсусу між усіма групами інтересів щодо способів розроблення й суті майбутніх результатів політики. За його відсутності виникають конфлікти між учасниками політики й перешкоди на шляху її формування.

Ресурс довіри є найбільш нестійким та обмінюваним між учасниками політики при її впровадженні. Інакше кажучи, це або свого роду "мастило", що полегшує обертання "управлінських шестерень", або навпаки, чинник, що перешкоджає впровадженню політики. Його використання потребує від кожного творця політики певних комунікативних навичок, сили волі, гнучкості, тверезості сприйняття в спілкуванні з іншими учасниками політики.

Оскільки особисті симпатії та антипатії, що є компонентом цього ресурсу, є неформалізованою категорією, контролювати його розподіл іноді проблематично. Учасник політики, що є власником цього ресурсу, наділений владою або підтримати політику, або перешкодити її

виробленню. Тому ресурс довіри іноді перетворюється на "адміністративний ресурс" - систему методів і засобів управління, що реалізують посадові особи й державні органи з метою, яка суперечить базовим принципам державного управління.

Ресурс примусу (силовий ресурс). Наявність цього ресурсу, що має застережний і каральний вплив, традиційно вважають необхідною умовою та обов'язковим резервом державної влади та управління. Проте управління ним є дуже складним. Його використання потребує підтримки більшості, за відсутності якої може бути втраченим ресурс довіри. З огляду на це, якщо не брати до уваги політику щодо безпеки та оборони, примус є ресурсом, який майже не використовують. Більшість демократичних країн розглядає його як надзвичайний захід, віддаючи перевагу ресурсові довіри.

Проте навіть загроза використати силу може бути визначальною при впровадженні політики, що спирається на правові зобов'язання. Не слід нехтувати й законним примусом сил правопорядку у відповідь на протистояння з боку спеціальних груп інтересів або здатністю творців політики змусити спеціальні групи інтересів змінити свою поведінку.

Водночас для груп спеціальних інтересів сила може бути ресурсом, що дає змогу висловити принципову незгоду. З практики сучасної України можна також навести багато прикладів використання сили з метою блокування чи захоплення майнового ресурсу, яким володіє той чи інший учасник політики.

Ресурс більшості. У будь-якій демократичній державі впровадження чи змінення політики потребує обов'язкового закріплення у формі законів чи інших рішень, затверджених парламентською більшістю або безпосередньо громадянами. Завдяки правовій базі, одержаній у такий спосіб, творці політики можуть спрямувати її до всіх громадян, а не до окремих особистостей чи соціальних груп. Проте ця база не є сталою. У кризові періоди (наприклад під час політичних протистоянь, коли довіра до сил, що перебувають при владі, зменшується) творці політики можуть втратити підтримку більшості. При цьому причини, що призводять до цього, часто є непередбачуваними.

Зокрема, політика може втратити прийнятність для більшості, якщо:

- результати її впровадження поставлено під сумнів через непередбачуваність наслідків;
- її наслідки суперечать поставленим цілям (втрата єдності політики);
- її впровадження має очевидні недоліки, що широко обговорюються, зокрема в засобах масової інформації;
- у сфері її втручання змінилися цінності чи поведінка людей;
- вона стає занадто політизованою, її змін постійно вимагає парламентська більшість.

Щоб запобігти втраті ресурсу більшості, творці політики мають здійснювати її постійне оцінювання й моніторинг; публічно пояснювати її, розкриваючи хибність тверджень опонентів; залучати символічні цінності, які сприймаються більшістю, або такі, що здатні зібрати нову більшість. Окреслення й повторення останніх сприяє стабілізації відносин, стимулюючи політичну підтримку впроваджуваної політики.

Іноді ресурс більшості дає змогу економити інші ресурси, що свідчить про його надзвичайну важливість. Творці політики, які користуються підтримкою більшості, можуть тимчасово (наприклад при формулюванні політики) обійтися без правового (відсутність законодавчої (нормативної) бази) чи інформаційного ресурсу (переконавання замість попереднього дослідження проблеми), ресурсу часу (здійснюючи директивні втручання) чи довіри (нехтування думкою певних соціальних груп чи груп спеціальних інтересів).

2.5. Державна політика як процес: затрати, результати, впливи і наслідки; цілі й завдання політики

**Державна політика
як процес**

Державна політика як курс дій є процесом, реалізація якого вимагає безперервного втручання органів влади, відповідальних за проведення певного напрямку політики (рис. 2.8).

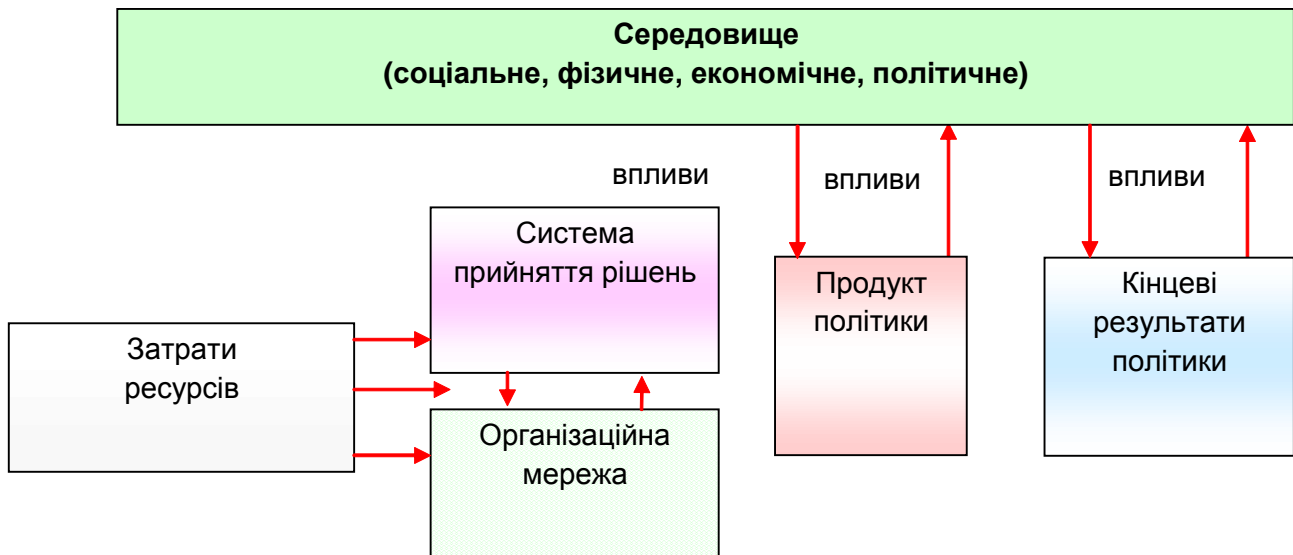


Рис. 2.8. Модель державної політики як процесу

Інституційно орган влади в моделі, зображеній на рис. 2.8, відіграє роль *системи прийняття рішень* (наприклад Кабінет Міністрів, якщо його розглядати центральний орган влади).

Процес політики полягає насамперед у вирішенні питань і проблем. Розв'язання кожної проблеми неможливе без затрат відповідних ресурсів.

Затрати на політику, її продукти

Затрати - це ресурси, необхідні для здійснення політики (на етапі проектування політики) або які фактично використані в процесі реалізації політики. Детальна характеристика різних видів ресурсів політики була наведена вище.

Реалізація політики, тобто здійснення намічених заходів політики для вирішення проблеми з урахуванням відомих цілей і завдань, дає різноманітні результати, передусім прямі і безпосередні, які називаються **продуктами (випуском) політики**. Продукт - це те, на що безпосередньо витрачаються бюджетні кошти, які виділяються на реалізацію заходів політики. Проте, на відміну від затрат ресурсів, продукт політики не завжди легко ідентифікувати і виміряти, особливо коли йдеться про продукти суто "бюрократичних" заходів. Схожа проблема виникає при оцінюванні діяльності державних установ, коли потрібно з'ясувати, що є продуктом державної установи, що саме вона виробляє.

Впливи та остаточні результати (наслідки) політики

Продукти політики впливають на зовнішнє середовище - економічні, соціальні, політичні чинники, а середовище справляє зустрічний вплив на продукти політики. **Впливи політики** можуть бути безпосередніми (прямими) і опосередкованими (непрямими); економічними, політичними, соціальними, фізичними (екологічними); очікуваними і неочікуваними; бажаними і небажаними. Прямі впливи безпосередньо пов'язуються з цілями певної політики (наприклад, якщо розглядається екологічна політика, то прямими впливами будуть екологічні впливи, а непрямими - певні соціальні і політичні впливи). Бажаність і небажаність впливів аналізуються з урахуванням двох чинників: по-перше, які вигоди або які витрати/втрати породжує політика, по-друге, як розподіляються вигоди (виграші) і втрати (програші) серед різних груп суспільства.

З перебігом часу після ухвалення рішень щодо політики з урахуванням впливів середовища виникають наслідки політики. Їх можна класифікувати за часом виникнення на коротко-, середньострокові й віддалені (довгострокові). Також результати можна розподілити з урахуванням класифікації впливів, що породжують відповідні наслідки. Отже, наслідки можуть бути бажаними (що збільшують вигоди від реалізації політики) і небажаними (що породжують витрати, втрати для окремих груп або суспільства в цілому й зменшують вигоди); передбаченими - тоді їх можна врахувати при прийнятті рішень, і непередбаченими, які не були враховані при прийнятті рішень (це не означає, що їх не можна було врахувати: можливо, неякісно був проведений попередній аналіз імовірних наслідків).

Безпосередній продукт політики і всі істотні впливи формують остаточні результати політики як процесу, хоча поняття "остаточний" є умовним, оскільки наслідки впровадження політики часто породжують нові проблеми, що також потребують розв'язання. Тому інколи варто розглядати окремо проміжні і кінцеві (остаточні) наслідки.

Остаточні результати мають пов'язуватися з досягненням цілей політики, тоді як продукти політики - із її завданнями.

Цілі і завдання політики

Цілі політики - це те, чого ця політика намагається досягти, які її наміри і спрямування. При формулюванні цілей слід виходити із цінностей, які декларуються в суспільстві (інколи як цінності виступають *стратегічні пріоритети* політики), під кутом зору саме цінностей здійснюється аналіз політики. Приклади цілей можна знайти в кожному програмному документі органів влади - чи то в державних цільових програмах, чи то в програмах місцевого розвитку.

Виходячи з цілей розробляються альтернативні шляхи їх досягнення, які включають сукупність завдань і конкретних заходів, необхідних для вирішення проблеми, тобто виникає така послідовність заходів:

суспільні *цінності* → *цілі* політики → альтернативні *стратегії* досягнення цілей → *завдання і заходи* для реалізації стратегій.

Слід зазначити, що найбільш загальні, або головні цілі (такі як ефективність і справедливість) фактично збігаються з цінностями. Так, у посланні президента країни можуть визначитись цінності, тобто головні цілі політики на майбутній період. Уряд розробляє свою програму діяльності, в якій пропонуються заходи і формулюються завдання для реалізації проголошених головних цілей політики.

2.6. Вимірювання результативності, ефективності й економічності державної політики

Результативність політики

Успішність виконавської діяльності у державному управлінні в розвинених країнах світу найчастіше вимірюється через сукупність показників результативності, ефективності і економічності управління, що відповідає концепції вимірювання виконавської (або адміністративної) діяльності - *performance measurement*.

Для вимірювання і подальшого оцінювання виконання державних програм, заходів державної політики, завдань модернізації державного управління варто подати процес формування і реалізації державної політики у вигляді моделі (рис. 2.8), де відповідно до поставлених цілей формується уявлення про "картину світу", що складеться після вжиття відповідних заходів, у вигляді певної сукупності результатів (наслідків), середньо- і довгострокових; ці результати мають бути описані у вигляді значень кількісно вимірюваних та якісних показників (індикаторів).

Для отримання цих результатів повноважні органи влади повинні забезпечити виконання відповідних завдань, що означатиме появу продуктів політики (програми); вони так само повинні бути описані у вигляді набору значень кількісно вимірюваних та якісних показників (індикаторів). Надалі можна розрахувати потреби в ресурсах, передбачених для отримання всіх необхідних продуктів. Взаємозв'язки кроків цього аналітичного процесу на етапах формування і оцінювання державної політики показані на рис. 2.9.

Цілі → ↓	Результати (наслідки) програми ↑	Показники результатів (кількісні, якісні)	Критерії досягнення цілей
Завдання → ↓	Продукти програми ↑	Показники продуктів (кількісні, якісні)	Критерії виконання завдань
Потреба в ресурсах →	Затрати ресурсів	Показники затрат (кількісні)	-

Рис. 2.9. Взаємозв'язки між елементами державної політики як процесу

Основна проблема аналізу на етапі проектування політики: які продукти потрібні для досягнення бажаного результату?

Основна проблема аналізу на етапі оцінювання виконання: чи дійсно досягнуті результати є наслідком виробництва продуктів політики? (адже після того не означає внаслідок того, оскільки існують передбачені/непередбачені впливи середовища - глобальні криза, мінлива кон'юнктура світових ринків, соціальна і політична ситуація, стан довкілля).

Оцінка успішності реалізації державної політики здійснюється з урахуванням трьох концепцій - результативності, ефективності і економічності.

Результативність політики - це міра досягнення проголошених цілей політики, що може визначатися за допомогою двох груп показників:

1) результативності як співвідношення між фактичними і запланованими значеннями показників результативності;

2) результативності як співвідношення між показниками результатів (наслідків) і продуктів програм, іншими словами, кількості одиниць продукту програми, що забезпечує одну одиницю результату (цей показник можна назвати ще показником *дієвості політики*).

Ефективність політики (програми) - це співвідношення між затратами на проведення політики та отриманими продуктами; вимірюється як у натуральних показниках, так і у вартісних, якщо можливо дати грошову оцінку всім затраченим ресурсам і отриманим продуктам.

Якщо затрати продуктів вимірюються в натуральних одиницях, то відповідне співвідношення продукт/затрати називається **продуктивністю політики**, що є різновидом ефективності.

Технологічна ефективність означає вибір при фіксованих затратах такого варіанта реалізації політики, що забезпечує максимально можливі обсяги продуктів порівняно з іншими варіантами дій.

Економічна ефективність (або економічність політики) означає вибір такого варіанта реалізації політики, коли необхідні фіксовані продукти отримуються з мінімально можливими (серед усіх варіантів дій) затратами ресурсів.

Оскільки продукти політики відіграють лише допоміжну роль (хоча бюджетні кошти витрачаються саме на них), показники ефективності доповнюються показниками, що враховують і кінцеві результати, а не лише продукти:

- *витрати - результативність* (співвідношення витрат як грошової оцінки затрачених ресурсів і результатів);

- *витрати - вигоди* (співвідношення витрат і результатів у грошовому вимірі - вигід).

Ефективність за Парето Через суперечливість впливів державних програм на різні зацікавлені групи серед населення, бізнесу і влади необхідно перед ухваленням будь-яких протекціоністських рішень враховувати розподіл вигід і витрат між різними групами інтересів та брати до уваги концепцію **ефективності за Парето** (стан суспільства є ефективним за Парето, якщо становище жодної групи (індивіда) не може бути покращене в результаті реалізації державної політики без погіршення становища хоча б однієї іншої групи або індивіда), а також **покращення за Парето**, доповнену принципом компенсації: чи можлива така зміна "статусу кво" в суспільстві, коли внаслідок реалізації певної політики жодна група не програє і хоча б якась одна виграє (або, принаймні, коли переможці здатні потенційно компенсувати програші "аутсайдерам" і все одно залишитися у виграші). Адже пролобійована політика підтримки розвитку одних регіонів і галузей часто призводить до скорочення виробництва і втрати робочих місць у суміжних галузях і регіонах.

На відміну від практики країн ЄС в Україні подібна система вимірювання і оцінювання результативності й ефективності досі майже не впроваджена (хоча частково унормована - в законодавстві про порядок розробки державних цільових програм, про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, в рамках впровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес згідно з Бюджетним кодексом тощо) і підмінюється найчастіше лише якісними оцінками перетворень без оцінювання можливих альтернативних варіантів дій, включаючи варіант "невтручання".

Аналіз вигід і витрат

Аналіз вигід і витрат (cost-benefit analysis) - загально визнаний метод кількісного аналізу ефективності державної політики, суспільних програм, результатом якого є оцінка чистих суспільних вигід від результатів впровадження програми/проекту.

Чисті суспільні вигоди - різниця між суспільними вигодами та суспільними витратами. *Суспільні вигоди* - сумарна грошова оцінка позитивних результатів і наслідків реалізації програм для суспільства в цілому і окремих груп. *Суспільні витрати* - сумарна грошова оцінка затрат ресурсів на реалізацію програми та витрат, що виникають унаслідок реалізації програми, для суспільства в цілому та для окремих груп.

Принципи аналізу ефективності суспільних проектів і програм:

- урахування інтересів усіх стейкхолдерів програми (на відміну від приватних проектів);
- урахування цінності часу;
- використання невикривлених (ефективних, "тіньових") цін при оцінюванні затрат і результатів (на відміну від приватних проектів, де враховуються фактичні ціни);
- урахування ризиків;
- визначення альтернативних варіантів реалізації програми й орієнтація на найефективніший варіант.

Етапи аналізу витрат і вигід:

1. Визначення потреб, обмежень, цілей і завдань, "точки зору" (коло стейкхолдерів, інтереси яких беруться до уваги).
2. Формулювання альтернатив.
3. Підготовка даних про витрати і вигоди з розподілом у часі.
4. Дисконтування вигід і витрат з урахуванням невикривлених цін.
5. Детермінований аналіз.
6. Аналіз чутливості.
7. Аналіз з урахуванням ризиків.
8. Рекомендації для ухвалення рішення.

В українському законодавстві в явному вигляді використання методу аналізу вигід і витрат передбачено під час оцінки ефективності заходів регуляторної політики при підготовці аналізу впливів регуляторних актів; опосередковано він згадується в принципах формування державних цільових програм і бюджетних програм, коли йдеться про аналіз їх ефективності.

2.7. Аналіз стейкхолдерів. Консультації з громадськістю

Виробники, аналітики політики, групи інтересів

Аналіз політики повинен бути спрямований на ідентифікацію **стейкхолдерів** - усіх тих осіб (груп осіб), які *мають стосунок до процесу політики* (як у владі, так і поза органами влади), тобто всіх, *кого зачіпає існування проблеми і можливі шляхи її вирішення* (пов'язані із цим затрати, випуск і наслідки реалізації політики). Ці особи є в певному сенсі "пайовиками" процесу політики, оскільки вони мають "пай" - їх потрібно брати до уваги в процесі вироблення політики.

Стейкхолдери є учасниками процесу політики, центральні фігури в якому - виробники політики, зокрема особи, що приймають рішення, а також аналітики політики.

Виробники політики - це ті, хто "виробляє" політику, тобто особи, відповідальні за її розробку й прийняття рішень в органах влади.

Аналітики політики - це експерти, які, власне, й здійснюють попередній аналіз, готують рекомендації для замовників аналізу політики.

Здійснюючи аналіз політики, варто проводити *консультації* із двома групами стейкхолдерів - із представниками *груп інтересів* і *зацікавлених органів влади*.

Групи інтересів - інституційовані групи учасників (можуть ураховуватися формальні й неформальні зв'язки, що поєднують учасників у групи), які мають спільний інтерес у процесі політики. Прикладом є групи бізнесів-інтересів, лобістські групи підприємців; політичні партії й рухи (наприклад "зелені", які варто враховувати в процесі реалізації більшості інвестиційних проектів, що впливають на природне середовище). Із представниками груп інтересів необхід-

но проводити відповідні консультації в процесі здійснення політики, особливо перед прийняттям яких-небудь рішень.

Друга група стейкхолдерів, із представниками якої варто проводити попередні консультації, - **заінтересовані органи влади** - органи, з якими повинні узгоджуватися ті чи інші питання, що стосуються певного процесу політики. Коло таких органів влади визначається нормативними документами або експертним шляхом з урахуванням доцільності.

**Консультації
з громадськістю**

Консультації з громадськістю проводяться в порядку, визначеному Постановою Кабінету Міністрів України "Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики".

Принципи відкритості і прозорості вироблення державної політики відповідають основоположним підходам демократії і вимагають гласності, тобто громадяни повинні мати можливість спостерігати за формуванням державної політики через складний процес суспільного обговорення за участю урядовців та представників недержавних організацій.

Удосконалення процесу вироблення політики досягається, крім іншого, шляхом активізації участі інститутів громадянського суспільства в цьому процесі.

Під організаціями громадянського суспільства (ОГС) слід розуміти соціальні спільноти, самоорганізовані групи, які мають такі чотири ознаки:

- 1) планують та реалізують колективні ініціативи щодо захисту чи досягнення своїх інтересів;
- 2) є незалежні від органів державної влади;
- 3) не прагнуть підмінити державні структури, захопити державну владу;
- 4) погоджуються діяти в межах легітимно встановлених політико-правових норм.

Такі структури утворюють внутрішню динамічну систему громадянського суспільства, або так його званій "третій сектор". Згідно з Концепцією сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України 22 липня 2009 р. № 858-р, до інститутів громадянського суспільства належать громадські організації, професійні і творчі спілки, організації роботодавців, благодійні організації, релігійні організації, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи.

На сьогодні держава є лише одним із суб'єктів (акторів, гравців) у процесі політики і не завжди головним. У визначенні напряму дій влади щодо вирішення суспільних проблем помітну роль стало відігравати громадянське суспільство, яке є автономним стосовно державної влади, виступає зовнішнім середовищем для системи державного управління. Ось чому важливо забезпечити, щоб громадяни ставали не стільки "споживачами" державної політики, скільки її співвиробниками.

Крім того, участь ОГС у процесі вироблення державної політики зумовлюється рівнем їх довіри до головних виробників політики, а також рівнем довіри між членами суспільства взагалі. Участь інституцій громадянського суспільства залежить від низки інституційних та контекстуальних чинників, серед яких можна виділити:

- організацію держави;
- внутрішню організацію самих громадських організацій;
- централізацію представлення інтересів.

На думку **Л.Пала**, взаємовідносини державних інституцій та інституцій громадянського суспільства як головних та опосередкованих учасників процесу вироблення політики характеризуються такими змінними величинами, як ступінь самостійності та концентрації влади державних структур і ступінь концентрації або координації інтересів недержавних структур. На підставі цього можна встановити види взаємовідносин під час вироблення політики, а саме:

- *плюралістичні взаємовідносини*. У цьому разі ОГС є слабкими, тобто їх інтереси розосереджені, координація дій між ними майже відсутня, кожен діє виходячи із власних вузькокорпоративних інтересів, поодиноці "змагаючись" за увагу органів влади. Вони швидше обстоюють певну політику, ніж беруть участь у її виробленні. За умов, що державні органи також розосереджені, інституції громадянського суспільства отримують більше шансів брати участь у творенні політики. Владні органи спираються на інформацію та підтримку неурядових організацій, даючи їм змогу брати участь у виробленні політики;

- *корпоративність*. Така взаємодія характеризується більш тісним співробітництвом державних та недержавних учасників процесу вироблення політики, оскільки інтереси організацій громадянського суспільства представлені потужними спілками чи групами, а державні виробники є сильними;

- *узгодженість*. За цим типом взаємозв'язку органи державної влади є сильними, а інтереси неурядових організацій представляє одна впливова організація. При цьому кожен із учасників стає рівним партнером у творенні державної політики та досягає максимуму сили впливу;

- *домінування влади*. У цьому разі органи влади домінують у секторі політики, а система організацій громадянського суспільства слабка та не впливова. За таких умов державні виробники політики можуть нехтувати позицією та інтересами неурядових організацій, вимагаючи від них лише схвалення політики.

Необхідно також звернути увагу на те, що взаємодія, зв'язки ОГС з головними виробниками державної політики можуть набувати таких трьох основних форм: інформування, консультації, активна участь.

Інформування - процес взаємодії, під час якого органи влади надають інформацію певного виду інституціям громадянського суспільства власне про сам перебіг прийняття рішень. Від того, як влада інформує громадськість, залежить, наскільки є прозорим сам процес вироблення державної політики. Інформування може відбуватися за ініціативою як органів влади, так і об'єднань громадян. Інформування громадськості є складним комплексом, що охоплює різні взаємопов'язані і відносно незалежні функціональні підсистеми, що вимагають відповідних ресурсів та специфічних стратегій і процедур. Наявність та чіткість таких процедур визначає, зрештою, те, наскільки процес вироблення державної політики є прозорим.

Консультації - особлива форма участі інституцій громадянського суспільства у творенні державної політики. Саме ця форма контактів головних та неголовних виробників державної політики дає можливість отримати зворотний зв'язок при виробленні політики. Консультації із заінтересованими сторонами - головна складова взаємодії в процесі вироблення політики, оскільки вона забезпечує поряд з іншими якість розробки та ухвалення політики. Під час консультацій виявляються альтернативні точки зору на варіанти політики, відмінності в поглядах та позиціях сторін, на які передусім буде спрямована політика, або чий інтереси вона буде зачіпати. Під час консультацій ОГС отримують можливість викласти власне бачення питання для політики, запропонувати інший шлях вирішення проблеми. Це, звичайно, потребує від організацій певного рівня готовності та спроможності.

Наступна форма взаємодії - це *активна участь*. Такий вид взаємодії ґрунтується на партнерстві головних виробників політики та організацій громадянського суспільства. Активна участь передбачає виконання за дорученням органів влади, відповідальних за вироблення державної політики, неурядовими організаціями певного виду робіт у процесі вироблення державної політики, наприклад проведення аналізу політики для прийняття рішень, здійснення оцінювання тощо.

Серед інших типів активності ОГС у процесі вироблення державної політики необхідно виділити такі: вплив, тиск, контроль, оцінка. Кожен з них по-різному проявляється на окремих етапах процесу.

Вплив ОГС у процесі вироблення державної політики характеризується тим, що політика формується зважаючи на їх дії, позиції, бачення. Така діяльність передбачає активну участь на всіх стадіях процесу, максимальну раціоналізацію дій, вироблення з боку організацій належної аргументації. Вона може супроводжуватися низкою формальних та неформальних контактів з головними виробниками державної політики. Впливовість ОГС у процесі вироблення державної політики безпосередньо залежить від авторитету цих організацій, довіри з боку держави та наявності повноважень брати участь в підготовці та ухваленні рішень, їх організаційно-ресурсної спроможності.

Тиск ОГС в процесі вироблення державної політики передбачає більш рішучі та енергійні дії, що спрямовані на врахування їх інтересів при творенні політики. Особливо такий тип активності проявляється на стадії внесення питання до порядку денного для державної політики. Ця діяльність передбачає вибір форм декларування своїх вимог та мобілізації людей на їх підтримку. Тиск може чинитися заради просування власних матеріальних чи професійних

інтересів або інтересів ширшої соціальної групи, яку репрезентує та чи інша організація (наприклад об'єднання підприємців, організації споживачів), а також просування певних питань на політичну арену для їх розв'язання (наприклад тиск екологічних організацій, захист прав людини тощо).

Контроль та оцінка ОГС у процесі вироблення державної політики передбачають забезпечення зворотного зв'язку державних та недержавних виробників політики, виявлення наявних чи потенційних суперечностей, що потребують вирішення або втручання.

Різновидом участі ОГС у виробленні державної політики є **громадська експертиза** діяльності органів виконавчої влади, інституалізація якої відбувається у вітчизняній практиці державного управління після ухвалення відповідної Постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 "Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади". Вона є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства *оцінки діяльності* органів виконавчої влади, дієвості прийняття і виконання такими органами рішень, *підготовки пропозицій* щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Об'єктом такої експертизи є діяльність певного органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування.

Як бачимо, складовими громадської експертизи є оцінка діяльності та підготовка пропозицій. Логічно постає питання, що собою являє діяльність органу влади. Зміст його діяльності полягає в організації практичного виконання законів, упровадження їх вимог у практику, тобто в здійсненні виконавчо-розпорядчої (управлінської) діяльності. При цьому слід брати до уваги, що виконавча влада - це підсистема державної влади, основними функціями якої є забезпечення і безпосереднє здійснення управління суспільними процесами, свідомістю і поведінкою людей. Інспекція передбачає виявлення порушень та запобігання їм. Її зміст полягає в нагляді за правильністю дій і додержанням установлених правил.

Оцінка більшою мірою орієнтована на отримання нових знань про діяльність органу влади, програми та заходи, яких він вживає. Вона передбачає глибокий аналіз здійснення і результатів програми, заходів, упровадження того чи іншого нормативно-правового акта, рішення органу влади, а також причин відхилення від запланованого. Водночас існує відмінність оцінки від наукового дослідження. Ця відмінність полягає в спрямованості оцінки на практичне використання її результатів, необхідності розробки рекомендацій для прийняття рішень.

Важливою складовою громадської експертизи є оцінювання ефективності прийняття та виконання органом виконавчої влади рішень.

Окремою складовою громадської експертизи є підготовка пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Пропозиції мають бути обґрунтованими та співвідноситися з отриманими результатами оцінювання діяльності. Такі пропозиції мають враховувати компетенцію того чи іншого органу влади, якому вони адресуються.

Отже, громадська експертиза та моніторинг діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою. Громадськість через власні асоціації, об'єднання в такий спосіб долучається до оцінки результатів упровадження суспільної (державної) політики. Аналізуючи діяльність органів влади, вносячи свої пропозиції, інститути громадянського суспільства таким чином сприяють покращенню існуючої суспільної (державної) політики або ініціюють її формування та перегляд.

Крім того, закладені обов'язкові процедури при проведенні громадської експертизи зобов'язують органи виконавчої влади вчиняти певні дії і розглядати пропозиції громадськості за результатами проведеної експертизи. Це дає можливість інститутам громадянського суспільства значно впливати на реалізацію різних програм, вжиття заходів і т.ін. У сучасному світі наслідки суспільної (державної) політики зазвичай є більш складними та важливими незалежно від рівня та сфери її упровадження. Громадська експертиза та моніторинг забезпечують зворотний зв'язок у відносинах органів влади та громадськості. Дієвість будь-якої суспільної (державної) політики визначається передусім тим, чи відповідає вона потребам суспільства, чи вирішує існуючі проблеми саме в інтересах громадян.

2.8. Інструменти політики, альтернативні варіанти, впровадження

Інструменти політики

Інструменти політики - це специфічні способи, за допомогою яких політика як реакція на проблему втілюється в життя.

Інструменти можуть класифікуватися виходячи з рівня залучення влади при їх застосуванні, тобто ступеня обов'язковості їх дії (рис. 2.10):

- примусові (регулятори й обмеження поведінки, зумовлені нормативною базою, державні підприємства, державні поставки);
- змішані (податки і збори, субсидії, інформація й стимули);
- "добровільні" (частково ринки; родина й комуна).

низький ← рівень примусу → високий			
(добровільні інструменти)		(змішані інструменти)	(примусові інструменти)
Інформування (загальне, цілеспрямоване) Переконання (спонукання, підказка, нормативи) Пропаганда Агітація Реклама Запити (опитування, спеціальні комісії, постійні комісії, суспільні організації) тощо	Видатки Добровільні пожертвування Гранти (внутрішні, зовнішні) Субсидії (прямі, підйомні) Кредити, позички, застави Винагороди Страховання Інвестиції Закупівля Уповноважена закупівля (з вигодою для держави, постачальника, споживача) Цілеспрямована підготовка фахівців тощо	Закони, Укази Регулювання (визнання, уповноваження, обмеження) Саморегулювання Стандарти (екологічні, добробут тощо) Програми Приватизація Альтернативне забезпечення товарами й послугами Податки Реєстрація Система дозволів і обмежень Вилучення з комерційного обороту тощо	Інформаційний тиск Державно-приватні підприємства Антимонопольна діяльність Антиінфляційна діяльність Соціальний захист Приватизація-реприватизація, націоналізація Адміністративний контроль за цінами Адміністративні методи Обов'язок реєстрації Обов'язок показувати діяльність (документально) Обов'язок звітувати Інспектування Санкції (припинення чинності, штрафна санкція, адмінпокарання, допит, затримання, ув'язнення) Банкрутство (аукціон) Директивне планування Натуральний обмін (фонди, талони, картки) Пряме постачання Тотальний контроль (сканування) Силові методи тощо

Рис. 2.10. Класифікація інструментів державної політики за рівнем примусу

Приклади інструментів (засобів політики), які застосовуються державою для впливу на діяльність суб'єктів господарювання, можна знайти в Господарському кодексі України (від 16 січня 2003 р. № 436), ст. 12:

- державне замовлення, державне завдання;
- ліцензування, патентування і квотування;
- сертифікація та стандартизація;
- застосування нормативів та лімітів;
- регулювання цін і тарифів;
- надання інвестиційних, податкових та інших пільг;
- надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій.

Альтернативні варіанти політики

Варіант політики - це певний набір завдань, інструментів, засобів, заходів політики, реалізація якого дає змогу більш-менш успішно розв'язати суспільну проблему і досягти поставленої мети політики. В аналізі політики варіанти - це взаємовиключні підходи до розв'язання проблем, якщо обирається один варіант, то решта відкидаються, тому вони є альтернативами. Інша характеристика альтернативних варіантів - їх сумірність: це означає, що варіанти

повинні мати спільну базу для порівняння: або використовувати однакові обсяги ресурсів, або стосуватися однієї й тієї самої території, або потребувати однакового часу для реалізації; кількість сумірних характеристик варіантів може коливатися від однієї до кількох, проте слід пам'ятати, що занадто велика кількість сумірних характеристик суперечить самій ідеї варіантності.

Альтернативних варіантів доречно пропонувати в межах 3-5; серед них обов'язкова наявність "нульового" варіанта ("нічого не змінювати"), що практично означає бездію (наприклад рішення не запроваджувати регулювання певних цін всупереч тиску лобістів) або невдавання до нових дій, якщо якась політика в цьому напрямі здійснювалася раніше (рішення залишити регульовані ціни без змін). Наявність такого варіанта є обов'язковою, адже в результаті аналізу може з'ясуватися, що за певних обмежень і в наявному середовищі будь-які дії влади тільки погіршать ситуацію (може, тому, що влада своїми помилковими діями сама створила проблему).

Опис кожного варіанта має починатися з його назви і містити таку інформацію:

а) основні заходи політики з реалізації варіанта (якщо це не впливає з назви, адже інколи самої назви достатньо для з'ясування передбачених цим варіантом дій);

б) потенційні переваги варіанта політики; оцінка результатів проведення політики (або вигід, якщо можлива грошова оцінка результатів);

в) потенційні недоліки варіанта політики; можливі втрати для суспільства загалом або для окремих стейкхолдерів; оцінка затрат ресурсів на проведення політики; якщо це можливо, оцінка витрат - грошова оцінка втрат для суспільства і затрат ресурсів.

Про необхідність підготовки альтернативних варіантів розв'язання проблем політики йдеться в кількох нормативно-правових документах українського уряду.

Порівняльний аналіз альтернативних варіантів політики доречно здійснювати за такими п'ятьма універсальними критеріями:

**Універсальні
критерії порівняння
варіантів**

- 1) результативність;
- 2) ефективність;
- 3) справедливість;

4) адміністративна здійсненність;

5) політична здійсненність.

Поняття результативності і ефективності політики були визначені в підрозд. 2.6.

Критерій справедливості дає змогу врахувати перерозподільні ефекти - непропорційний вплив заходів політики на різні регіони й групи населення, які можуть аналізуватися за такими ознаками, як громадянство, місце проживання, рівень доходів, соціальна, національна належність, вік, стать.

Політична здійсненність як критерій оцінки варіантів політики передбачає врахування таких аспектів:

а) відповідність пріоритетним завданням органів влади;

б) ставлення громадськості до запропонованих заходів;

в) ставлення впливових груп спеціальних інтересів;

г) відповідальність за ухвалення рішення: хто або які органи прийматимуть рішення і в який термін?

Адміністративна здійсненність передбачає врахування таких чинників:

а) можливість реалізації запропонованого варіанта політики за наявних політичних, соціальних та адміністративних умов;

б) достатність персоналу відповідної кваліфікації для його реалізації;

в) зацікавленість персоналу у співпраці в реалізації певного варіанта політики;

г) достатність фінансових ресурсів; у разі їх відсутності можливість мобілізації коштів інших підрозділів/міністерств;

д) наявність необхідних матеріальних ресурсів;

е) можливість все зробити вчасно, з урахуванням нагальності розв'язання проблеми;

є) існування відповідної нормативної бази, доцільність прийняття нових нормативно-правових актів.

Порівняння варіантів і рекомендації щодо курсу дій

Після аналізу всіх варіантів за п'ятьма універсальними критеріями слід здійснити їх ранжування з метою вибору найкращого варіанта.

Для цього треба обрати шкалу для оцінок альтернатив; це може бути й трибальна шкала (при трьох варіантах - 3 бали - за найкращий і 1 - за найгірший), і столбальна. У будь-якому разі слід пояснити, як визначались оцінки по кожному з критеріїв. Потрібно взяти до уваги, що головне завдання цієї процедури - лише проранжувати варіанти, тобто виставити відносні оцінки, оскільки здебільшого абсолютне значення кожної оцінки не має самостійного значення.

Результати оцінювання варіантів заносяться у табл. 2.1.

Сумарна оцінка варіанта може бути визначена як проста сума п'ятих оцінок по стовпчику, або, якщо критерії мають різну вагу, - як зважена сума, коли кожна оцінка перемножується на ваговий коефіцієнт відповідного критерію.

Варіант, для якого сумарна оцінка буде найвищою, отримує найвищий рейтинг (1); саме він і має бути рекомендований аналітиками політики замовнику аналізу для ухвалення відповідного рішення щодо державної політики і для подальшого впровадження обраного варіанта державної політики.

Таблиця 2.1

Порівняльний аналіз альтернатив політики

Критерії	Оцінки варіантів (альтернатив) політики		
	Варіант 1	варіант 2	варіант 3
Результативність	3 (висока)	1 (низька)	2 (середня)
Ефективність			
Справедливість			
Політична здійсненність			
Адміністративна здійсненність			
Сумарна оцінка варіанта			
Рейтинг варіанта			

Впровадження політики

Упровадження політики - це: 1) процес від формулювання намірів до відстеження впливів і наслідків реалізації певних заходів політики; 2) процес трансформації затрат у продукти політики (в процесі реалізації заходів політики); 3) процес трансформації цілей, проголошених політикою, в результати, який супроводжується застосуванням правил, тлумаченням нормативних актів, дотриманням законів та наданням послуг населенню.

Основними проблемами, пов'язаними з упровадженням політики, є комунікація, координація, конфлікт із зовнішніми стейкхолдерами.

2.9. Оцінювання і моніторинг державної політики та програм

Визначення оцінювання

Оцінювання (за К.Вайс) - систематична оцінка операцій та/або результатів програми чи політики порівняно з комплексом явних та неявних стандартів з метою вдосконалення програми чи політики.

"Оцінювання (за визначенням ООН) - максимально системне і неупереджене вивчення якої-небудь діяльності, проекту, програми, стратегії, політики, теми, сектора, сфери діяльності, роботи організації і т.ін."*

Оцінювання - це з'ясування реалій політики та її головних дійових осіб, критерії і процедури вибору альтернативи, застосування інструментів утілення рішення в життя і встановлення меж дії/бездії політики.

*UNEG, United Nations Forms for evaluation. - Режим доступу : www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=21

Оцінювання - завершальний етап розробки політики. Виробники політики намагаються з'ясувати, чи реалізує політика заявлені цілі політики; за які кошти; з якими наслідками, запланованими й незапланованими, для суспільства. Оцінка чинної політики визначає нові проблеми і дає поштовх процесу вироблення політики.

Моніторинг

Моніторинг (як зазначає **Керол Вайс**) звичайно ініціюється органом влади, що забезпечує фінансову підтримку програми або наглядових органів, відповідальних за визначення стандартів програми. Ці органи цікавляться тим, що відбувається в рамках програми (курсу дій) виходячи з міркувань підзвітності.

Метою моніторингу найчастіше є одержання інформації:

- а) про те, наскільки програма досягає цільової аудиторії, на яку вона орієнтована;
- б) про її відповідність попередньо ухваленим рішенням;
- в) про правильність використання фінансових коштів та інших ресурсів.

На основі аналітичної роботи з порівняння альтернатив слід підготувати відповідні рекомендації, які мають бути представлені замовнику аналізу.

У цих рекомендаціях слід навести:

- а) короткий опис способу визначення показників ефективності, результативності, справедливості, політичної й адміністративної здійсненності для певної проблеми;
- б) опис способу визначення рейтингу кожного з варіантів на основі значень окремих оцінок по кожному з критеріїв;
- в) табл. 6.1 з оцінками і рейтингами варіантів;
- г) рекомендації замовникові аналізу щодо вибору кращої за результатами аналізу альтернативи (на підставі рейтингу альтернатив): бажано додати текстовий коментар щодо переваг рекомендованого варіанта;
- д) прогноз можливих наслідків реалізації запропонованої альтернативи (а також наслідків її відхилення) - як коротко- так і довгострокових.

Сучасні можливості та проблемні питання в здійсненні моніторингу й оцінюванні програм

Базовий закон про державні цільові програми, прийнятий 2004 р., передбачає контроль за виконанням програм, завданнями якого, крім вчасного вжиття заходів та цільового використання коштів, є досягнення цільових показників. Однак на практиці під час контролю основну увагу приділяють саме вжиттю заходів та цільовому витрачання бюджетних ресурсів.

Методологія розроблення та впровадження моніторингу досягнення цільових показників офіційно не визначена. Ці проблеми є підставою для розроблення нового варіанта цього закону.

Для потреб моніторингу та оцінювання можна використовувати паспорти бюджетних програм, які були вперше запроваджені 2002 р. і формат яких уже кілька разів змінювався. Однак знову ж таки завданням оцінювання виконання бюджетної програми є насамперед цільове використання бюджетних коштів.

Методика визначення показників виконання програм - кількісних і якісних параметрів, за якими визначають, чи було досягнуто запланованих цілей, - використовується в разі **програмно-цільового підходу до формування бюджетів**, який, зокрема, поширений на рівні міст. Водночас відповідно до Бюджетного кодексу ця практика поки що не обов'язкова й тому мало поширена на регіональному рівні.

Деталізовані методики моніторингу та/чи оцінювання реалізації державних програм від початку 2000-х рр. застосовуються в окремих сферах державного управління - боротьби з поширенням ВІЛ/СНІДУ, управління освітою, підвищення кваліфікації державних службовців, сприяння розвитку технологічних парків. Зокрема, наприкінці 2004 р. Кабінет Міністрів України затвердив цілісну систему моніторингу у сфері навколишнього природного середовища. Зокрема, було визначено завдання системи моніторингу (збирання даних; формування банків даних; аналіз інформації; забезпечення нормативного, методичного й технічного забезпечення збирання та аналізу даних; забезпечення достовірності інформації та її оприлюднення); суб'єктів моніторингу і, зокрема, координаційний орган (міжвідомча комісія, яку затверджує КМУ).

У сфері регіональної політики впродовж останніх років було запроваджено *методики моніторингу показників розвитку певних типів територій*. Зокрема, йдеться про запровадження моніторингу функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій пріо-

ритетного розвитку. Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції від 19 січня 2005 р. передбачав методику визначення критеріїв оцінювання, основні параметри розвитку та показники діяльності цих зон і територій.

В Україні також є досвід запровадження оцінювання діяльності державних органів влади (центральної і місцевої) в окремих сферах, наприклад щодо залучення інвестицій та формування сприятливого інвестиційного клімату. Нову методику оцінювання діяльності органів влади запропонувало Міністерство економіки в липні 2006 р., відповідно до якої оцінювання здійснювалося на основі чітко визначеного переліку показників, а також було додано форму звіту за структурою "Показник - звітний період - відхилення показника (%)".

Уряд України кілька разів спробував розробити *цілісні підходи до оцінювання діяльності центральних і місцевих органів влади щодо впливу на тенденції розвитку регіонів*. Окрема методика комплексного оцінювання результатів соціально-економічного розвитку регіонів була схвалена в лютому 2004 р., відповідно до якої метою оцінювання було визначено вплив органів влади на тенденції регіонального розвитку та їх відповідність цілям Програми діяльності уряду.

У методологічному сенсі методика передбачала використання 23 показників, які мали демонструвати тенденції розвитку різних сфер регіонального розвитку на основі інформації, поданої, крім Державного комітету статистики, профільними органами влади.

Ця методика була змінена новими складами уряду в 2005-2006 рр., зокрема щодо визначення показників соціально-економічного розвитку регіонів, дані яких є підставою для оцінки управлінської діяльності. Зауважимо, що вперше було запропоновано для використання такий комплексний показник, як валовий регіональний продукт.

Основними завданнями моніторингу і оцінювання є навчання та звітність.

Залучення стейкхолдерів і діалог необхідні для більш поглибленого навчання. Для звітності потрібна незалежна стороння оцінка.

Моніторинг та оцінювання сприяють відкритості та звітності, моніторинг впровадження програми - налагодженню достатнього рівня звітності для забезпечення реалізації програми.

Оцінювання, своєю чергою, забезпечує належний рівень відкритості та звітності, необхідний для досягнення очікуваних результатів.

Процес моніторингу

Визначення необхідної системи моніторингу загалом означає пошук відповідей на такі запитання:

- Хто має здійснювати моніторинг?

- Що є об'єктами моніторингу?

- Коли й де має здійснюватися моніторинг?

Етапи моніторингу наведено в табл. 2.2, його план - у табл. 2.3.

Таблиця 2.2

Етапи організації системи моніторингу

Етап	Кроки
Планування	Визначення потреб в інформації (індикатори життя заходів, досягнення цілей тощо) того, хто її потребує; того, як часто слід збирати інформацію; джерел і способів отримання інформації; відповідального за збирання інформації; витрат, пов'язаних із запровадженням моніторингу та збиранням інформації
Підготовка	Розроблення й апробація документів для збирання та фіксації даних. Складання посадових інструкцій з визначенням повноважень учасників процесу моніторингу. Підготовки персоналу, відповідального за операції з моніторингу. Ознайомлення персоналу програми із системою моніторингу
Збирання даних	Постійне збирання визначених даних. Контроль за діяльністю системи моніторингу
Аналіз та порівняння даних	Порівняння зібраних даних з визначеними плановими значеннями індикатора, встановлення відмінностей. Визначення інших проблем. Пошук причин відхилень та знаходження варіантів розв'язання проблем
Звітування	Документування зібраних даних і результатів аналізу. Забезпечення інформацією щодо результатів моніторингу керівництва тих, хто впроваджує програму, бенефіціарів та інших зацікавлених осіб
Використання результатів	Використання результатів моніторингу для вдосконалення управління та реалізації програми

План моніторингу - це детальне визначення очікуваних результатів, для досягнення яких запроваджується моніторинг, індикаторів кожного з очікуваних результатів, джерел, методів і

частоти збирання інформації та її аналізу, а також відповідальних за збирання інформації та основних її користувачів.

Таблиця 2.3

План моніторингу

Результати	Індикатори	Джерела інформації	Методи збирання аналізу інформації	Частота збирання аналізу інформації	Відповідальний	Користувачі інформації
Коротко-строкові						
Середньо-строкові						
Довгострокові						

Аудит ефективності державних програм

Незалежне оцінювання рівня ефективності, результативності й економічності владних заходів, програм та діяльності структур у суспільних перетвореннях проводиться для з'ясування того,

- чи є ефективними та результативними методи дії державних структур у суспільних перетвореннях, а якщо ні, то чому?

- чи є ефективними та результативними державні програми, а якщо ні, то чому?

- чи можна підвищити ефективність і результативність державних програм і методів діяльності державних структур у суспільних перетвореннях, і якщо можливо, то як це можна зробити.

Оцінювання

Оцінювання досить часто здійснюються на підставі порівняння "того, що справді відбулося, з тим, що б сталося, якби політику чи програму ніколи не було здійснено".

Оцінювання політики проводиться в двох площинах:

- негативного впливу політики чи програми на заплановані цілі;
- дійсного (реального) впливу політики чи програми.

Функції процесу оцінювання:

- забезпечення достовірної та обґрунтованої інформації щодо проведення державної політики, тобто окреслення деяких рамок, у яких потреби, цінності та можливості реалізуються через дію політики (за таких умов оцінювання дає змогу визначити межі політики, в яких досягаються конкретні цілі);

- сприяння визначенню та критиці цінностей, які покладені в основу вибору суспільних цілей;

- сприяння використанню аналітичних методів, включаючи визначення проблем та вироблення рекомендацій для інших напрямів політики (результат оцінки, що демонструє неадекватне здійснення політики, може призвести до реструктуризації проблем політики або перегляду цілей);

- сприяння визначенню нових та перегляду існуючих альтернатив суспільного розвитку: відмові від попередньо прийнятої альтернативи політики або заміні її іншою.

Загальні способи проведення оцінювання:

- залучення до роботи експерта як штатного працівника;
- звернення до сторонньої дослідно-оцінювальної чи консалтингової організації;
- оголошення конкурсу на проведення оцінювання з допомогою спеціальної процедури;
- проведення оцінювання вченим-дослідником з академічного середовища (як підтвердження правильності теорії на практиці) і звернення за субсидуванням згідно з результатами оцінювання.

Систематичне оцінювання має на меті:

- виправдання та легітимацію вже прийнятих рішень;
- відстоювання політики, програм перед спонсорами, громадськістю, виборцями;
- ритуальне оцінювання - відповідність умовам "інвесторів";
- уникнення дискусій щодо майбутніх напрямів політики.

Найвідоміші методи оцінювання:

- подання звітів;
- громадські чи парламентські слухання;

- інспекційне відвідування;
- кількісне вимірювання результатів;
- порівняння з існуючими стандартами;
- аналіз скарг громадян.

Оцінювання здійснюється на підставі різних підходів. Загалом слід розрізняти такі його типи:

- *формувальне* - отримання інформації, яка забезпечує зворотний зв'язок під час розробки напряму політики, що сприяє поліпшенню оцінювання;
- *підсумкове* - після закінчення формування напрямів політики.

Залежно від завдання, яке стоїть перед експертом, виділяють такі типи оцінювання:

1. Оцінювання *послідовності дій/заходів* дає концептуальні відповіді на запитання:

- про логічну побудову програми (логічний взаємозв'язок між причинами й наслідками);
- про операційну логіку та послідовність дій у рамках програми.

Оцінювання послідовності дій/заходів дає змогу оцінити правильність послідовності етапів роботи та виявити рівень і характер впливу такої послідовності на ефективність та результативність програми.

2. *Попереднє оцінювання операційної стратегії* здійснюється до початку реалізації програми. Воно дає змогу зрозуміти, як взаємодіють окремі частини програми як між собою, так і з ресурсами, необхідними на виконання програми. Таке оцінювання дає змогу відповісти на запитання типу: чи достатньо людських ресурсів відповідної кваліфікації, необхідних для виконання складових частин програми? Чи своєчасно будуть надані фінансові, технічні та інші засоби для виконання програми згідно з графіком тощо. Крім того, таке оцінювання дає змогу визначити, чи відповідають цілі програми поточній ситуації (яка може змінитися з часом), чи правильно визначено обсяг ресурсів, необхідних для впровадження програми, тощо. Загалом з допомогою такого оцінювання мінімізуються ризики.

3. *Оцінювання процесу реалізації* дає змогу отримати детальну інформацію про те, чи реалізується програма за планом, а також чи відчувають і сприймають бенефіціари коротко-термінові результати програми. Таке оцінювання доповнює зворотний зв'язок і тому допомагає керівництву.

4. *Оцінювання шляхом дослідження окремих ситуацій (case study)* дає змогу керівництву програми вчитися на прикладах шляхом вивчення вдалого й невдалого досвіду, щоб у подібних ситуаціях повторювати рішення або, навпаки, відразу шукати інші. В цьому разі сила рішення має вирішальне значення.

5. *Оцінювання довготермінових ефектів програми, або оцінювання впливу* проводиться, як правило, через 3-7 років після завершення програми для визначення її реального (або сукупності програм) впливу на суспільство. За допомогою такого оцінювання виявляють справжні причинно-наслідкові зв'язки між поставленими цілями та досягнутими результатами.

6. *Мега-оцінювання* покликане об'єднати результати кількох оцінювань (коротко-, середньо-, довготермінових), відомих досліджень тощо стосовно певної тематики. При цьому, використовуючи загальні критерії та зводячи різноманітні дані, роблять висновок щодо надійності та дієвості отриманих результатів.

Існують такі форми оцінювання.

- *Завчасне оцінювання (Appraisal)*: критична перевірка потенційної цінності (корисності) справи (наприклад програми), здійснюване до моменту прийняття рішення щодо початку впровадження.

- *Моніторинг (Monitoring)*: постійне відстеження прогресу впровадження програми задля визначення відповідності планові та прийняття необхідних рішень щодо вдосконалення діяльності.

- *Критичний огляд (Review)*: періодичне або спеціальне, часто швидке визначення стану виконання програми, до якої не застосовують звичайного оцінювання. Критичні огляди, як правило, застосовують до операційних питань.

- *Обстеження (Inspection)*: загальна перевірка, спрямована на виявлення слабких місць та збоїв у роботі і внесення пропозицій щодо коригування.

- *Розслідування (Investigation)*: спеціальна перевірка заяви щодо порушення та забезпечення доказів для можливого судового переслідування чи дисциплінарного покарання.

- *Аудит (Audit)*: визначення адекватності управлінського контролю для забезпечення ефективного використання ресурсів; збереження фондів; надійності фінансової та іншої інформації; відповідності чинному законодавству та політиці, чинним правилам; ефективності управління ризиками; адекватності організаційної структури, систем і процесів.

- *Дослідження (Research)*: системне вивчення, призначене для створення чи розвитку знань.

- *Внутрішнє управлінське консультування (Internal Management Consulting)*: консультативні послуги, покликані допомогти керівництву запровадити зміни, зумовлені організаційними й управлінськими проблемами, та вдосконалити внутрішні робочі процеси.

Існують такі складники оцінювання:

- устанавлення навколишнього середовища оцінювання;
- визначення цілей оцінювання;
- усвідомлення суті політики;
- планування оцінювання;
- визначення ролі аналітика-експерта в оцінюванні;
- розробка вимірників (критеріїв);
- збирання даних, інформаційне забезпечення;
- проектування оцінювання;
- експериментальні підходи до оцінювання;
- побудова схеми аналізу;
- аналіз та інтерпретація даних;
- оприлюднення результатів та рекомендації щодо політики.

Оцінювання застосовується на всіх етапах процесу вироблення державної політики (рис. 2.11).



Рис. 2.11. Етапи оцінювання

Методи оцінювання згруповано в табл. 2.4.

Таблиця 2.4

Традиційні методи оцінювання

Планування та оцінювання потреб	Оцінювання			
	процесу	впливу	результативності	ефективності
населення, на яке спрямована політика; поточні потреби; майбутні потреби; потреби в ресурсах	зусилля персоналу; механізми надання допомоги; інформаційні системи	прогнозування впливу; бажаний вплив; неочікуваний вплив; пояснення впливів	передбачувані результати; непередбачувані результати; безпосередні ефекти; небажані ефекти; пояснення результатів	відношення вигід і витрат; витрати й результативність

Припущенням можна вважати те, що зовнішні чинники, які не піддаються управлінню, проте справляють вплив на мету, цілі, результати й діяльність, тому їх необхідно брати до уваги (рис. 2.12).

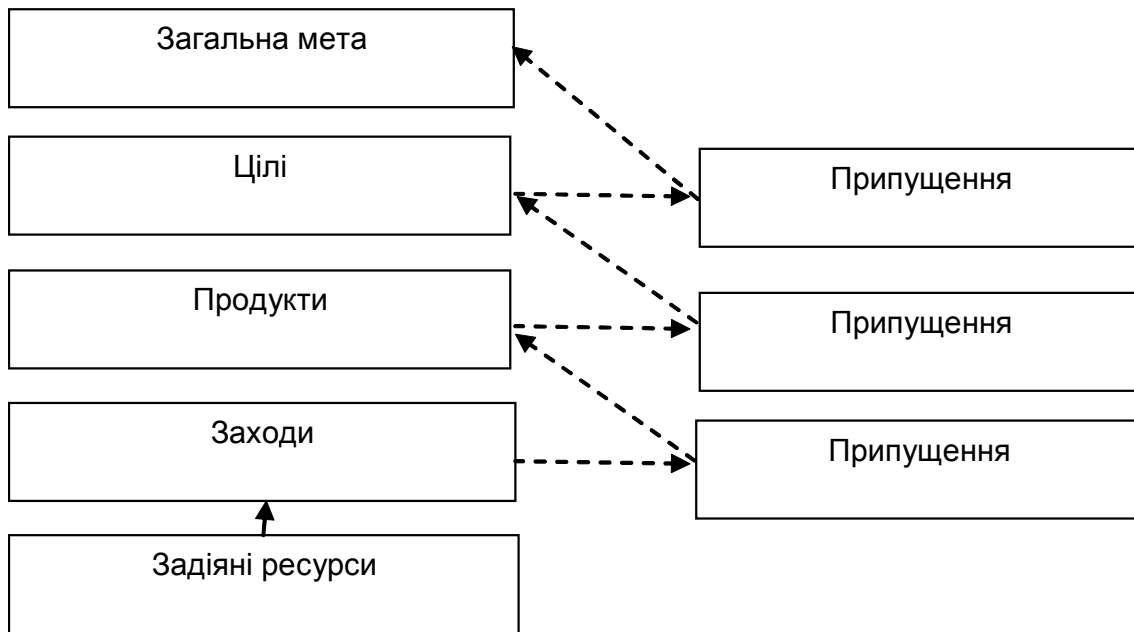


Рис. 2.12. Логічна структура припущення

Класифікація та визначення показників (індикаторів) реалізації програм

Показники (індикатори) є основою будь-якого моніторингу. Це засоби, за допомогою яких здійснюється моніторинг і визначається рівень прогресу щодо виконання окремих завдань програми, досягнення очікуваних результатів (коротко- та середньострокових) тощо.

Об'єктивно вимірювані показники (ОВП) - опис цілей за допомогою вимірюваних понять, цим самим створюється підґрунтя для оцінювання результатів виконаної діяльності.

Таким чином, буде очевидним, що певну умову/результат виконано/досягнуто або не досягнуто.

Визначення показників передбачає:

- визначення якості;
- визначення цільової групи;
- визначення місця;
- визначення кількості;
- визначення часу;
- SMART (автономну аналітико-звітну процедуру).

Показники SMART

Specific - конкретний.

Measurable - вимірюваний.

Available - доступний.

Realistic - реалістичний.

Time-bound - обмежений у часі.

Показники описують результати програми в операційно вимірюваних величинах, як-от кількість, якість, тип бенефіціарів, час, місце тощо. Для потреб моніторингу застосовують різні типи показників (індикаторів).

Прямі та непрямі індикатори. *Прямими є індикатори*, що застосовуються тоді, коли зміни в об'єкті спостереження може помітити безпосередньо суб'єкт. Зазвичай це стосується короткотермінових результатів. Прямий індикатор точніший, повніший та більш готовий для безпосереднього застосування, ніж непрямий.

Непрямі індикатори використовуються замість прямих або як доповнення до них у випадках, коли досягнення (чи недосягнення) результатів (тобто змін в об'єкті спостереження):

- може бути зафіксованим і вимірним не безпосередньо, а лише опосередковано (наприклад якість життя, організаційний розвиток тощо);

- може бути безпосередньо вимірним, але вартість такого вимірювання буде невиправдано високою;

- може бути вимірним лише протягом тривалого часу після завершення заходу/програми.

Кількісні та якісні індикатори. *Кількісні* (статистичні) *індикатори* - показники, що мають кількісний вираз і позначаються такими поняттями, як число, частота, відсоток, частка тощо. Кількісними індикаторами можна описати, наприклад: частоту зустрічей та чисельність учасників, коефіцієнт зростання економіки, показники клімату, врожайність, рівень цін тощо.

Якісні індикатори (судження, оцінка, сприйняття та відношення) - показники, що не мають кількісного виразу й можуть позначатися такими поняттями, як наявність, відповідність, якість, ступінь, рівень, задоволеність, обізнаність тощо. Залежно від потреб програми з допомогою якісних індикаторів можна описати, наприклад, ставлення до того чи іншого факту стейкхолдерів і споживачів, рівень їх задоволення, здатність до прийняття рішення та самооцінки, зміна поведінки тощо.

На практиці бажано витримувати баланс між кількісними та якісними індикаторами. Важливо, щоб стейкхолдери програми спільно визначили індикатори ще на етапі планування.

Індикатори процесу та результатів реалізації програми. За допомогою *індикаторів результатів реалізації програми* можуть визначатися такі складові, як упроваджені технології, тренінгові матеріали, які віддруковано та розповсюджено, або зростання доходів домогосподарств тощо.

Індикатори ж процесу реалізації програми, як правило, завжди якісні й покликані визначити, яким чином технології були розроблені та впроваджені, як збільшуються доходи і хто в цьому брав участь.

Деякі із цих індикаторів можуть бути суб'єктивними, і тому кінцевим користувачам чи учасникам заходу (проекту) може бути поставлено запитання підтвердити чи спростувати факт існування того чи іншого результату. Джерело інформації в таких випадках теж суб'єктивне.

Проміжні та підсумкові індикатори. Міжсекторні індикатори. *Проміжні індикатори* встановлюються для визначення результату в певні періоди чи на певних етапах реалізації програми. Тому вони фактично слугують контрольними відмітками для досягнення очікуваних кінцевих результатів.

Індикатори кінцевих результатів програми є за своєю суттю підсумковими.

Індикатори, що відображають специфіку певної галузі чи сектору (наприклад індикатори розвитку сільського господарства), та суто технічні індикатори мають бути збалансованими шляхом доповнення їх іншими, які мають міжсекторний характер і покликані відображати, наприклад, питання соціального розвитку, гендерної рівності, екологічної безпеки, розвитку громадянського суспільства тощо.

Визначення та відбір індикаторів. Критерії відбору індикаторів

У процесі відбору індикаторів застосовують низку критеріїв.
Відповідність: чи дає змогу індикатор виміряти прогрес щодо виконання окремих етапів і досягнення результатів програми?

Чутливість: якщо відбуватимуться зміни, чи буде індикатор чутливим до них?

Простота і доступність: чи буде інформація доступною для збирання та чи легко її буде збирати?

Надійність: чи будуть дані, необхідні для індикаторів, надійними та сумірними протягом тривалого часу?

Простота: чи складно буде обчислити величину індикатора?

Практичність: чи буде отримана інформація використана для прийняття рішення та вивчення досвіду?

Об'єктивність: чи зможуть всі, хто ознайомлюється з даними, дійти спільного висновку?

Дешевизна: чи будуть витрати на отримання інформації зіставними з користю від моніторингу?

Представництво: чи даватиме змогу індикатор оцінити представництво вікових груп, статі, бенефіціарів тощо?

Оцінювання: перешкоди у визначенні успішності/ неуспішності політики

Невизначеність щодо цілей політики. Зважаючи на те, що цілі політики розмиті, нечіткі і це, звичайно, утруднює визначення рівня їх реалізації, потрібна підтримка коаліції більшості: з різними цінностями, інтересами тощо.

Труднощі встановлення причинності. Зважаючи на те, що оцінювання вимагає детермінізації соціальних змін, виникають труднощі з установленням їх причинно-наслідкових зв'язків.

Розпорошеність впливів політики. Оскільки політика справляє вплив, крім груп, на які вона спрямована, й на інші групи та індивідів, його слід обов'язково враховувати, оскільки він може бути як символічним і матеріальним, так і в консенсусному поєднанні.

Труднощі з отриманням даних. Це досить серйозна перешкода в практиці проведення оцінювання. Аналітики-експерти з власного досвіду знають про брак точних і адекватних даних та неупередженої інформації для виявлення реального впливу чи наслідків політики.

Офіційний опір. Оприлюднення даних та інформації щодо результативності й ефективності політики викликає офіційний опір висвітленню негативних наслідків діяльності адміністративних органів чи окремих осіб. Він виявляється в применшенні значення оцінювання, відмові в доступі до інформації, ЗМІ, попередженнях, структурних тисках чи особистих впливах. При цьому слід мати на увазі організаційну інерцію - опір будь-яким змінам з боку організації як структури.

Обмеження в часі. На цьому вже неодноразово наголошувалося, що і часові обмеження є серйозною перешкодою у проведенні оцінювання, оскільки політики очікують швидких суспільних змін, на відміну від структурних, а управлінці намагаються обмежити цю швидкість. Часовий чинник - це суттєвий елемент оцінювання, адже він дає змогу враховувати довготривалі ефекти політики.

Ігнорування наслідків оцінювання. "Невідповідні" результати оцінювання можуть критикуватися, ігноруватися або визнаватися за помилкові. Аргументами невизнання оцінювання є:

- недосконала структура програми;
- використання неадекватних даних;
- помилковість висновків.

2.10. Підготовка аналітичних документів

Види аналітичних документів

До процесу формування і реалізації державної політики залучається багато інститутів влади і дійових осіб з органів влади, експертного середовища, стейкхолдерів, інститутів громадянського суспільства.

Важливими складовими цього процесу є аналітичні документи, що підсумовують дослідницьку або дорадницьку діяльність, яка супроводжує весь процес політики.

У науці про державну політику виділяються, як уже зазначалося, дві складові частини - дослідження політики й аналіз політики. У кожній із цих двох сфер використовуються свої специфічні документи, в яких фіксуються або дослідження державної політики (наприклад у рамках науково-дослідних робіт для оприлюднення як наукові доповіді в спеціалізованих журналах), або результати аналізу політики - конкретної роботи, виконаної в рамках підготовки проекту конкретного рішення для конкретного замовника. Порівняльний аналіз документів цих двох типів наведено в табл. 2.5, класифікацію документів з аналізу політики - в табл. 2.6.

Таблиця 2.5

Відмінності між документами в галузі дослідження політики та аналізу політики

Сфери відмінностей	Тип аналітичного документа	
	Дослідження політики	Аналіз політики
Аудиторія	Інші експерти з державної політики	Виробники рішень/політики
Спрямованість	На проблему: загальні рекомендації та інформування щодо проблем політики	На клієнта: проектування конкретних напрямів політики для впровадження в реальній ситуації
Методологія	Може включати багато первинних досліджень	Рідко охоплює первинні дослідження
Виклад ідей/ мовний стиль	Може бути суто науковим	Має бути чітко зрозумілим і простим
Обсяг	До 20000 слів	Як правило, не більш як 5000 слів

Класифікація аналітичних документів

Документи для зовнішнього використання	Документи для внутрішнього використання
Програмні документи (заяви, аналітичні доповіді, концепції політики)	Доповідна записка
Зелена книга	Корпоративний аналітичний документ (АЗ)
Біла книга	Аналітичний документ міністерства/ відомства (АЗ)

Документи для зовнішнього використання

Документи для зовнішнього використання призначені для обговорення в суспільстві (в колі стейкхолдерів) пропозицій органів влади щодо майбутніх дій.

Програмні документи - документи, що з допомогою яких керівництво інформує громадськість про обраний курс дій (послання президента країни парламентам, програма дій уряду - кабінету міністрів).

Зелена книга (ЗК) - інформативний документ щодо конкретної проблеми, який відображає бачення урядом певної проблеми, але ще не містить конкретних шляхів і заходів щодо її розв'язання. Надається зацікавленим сторонам, залученим до процесу консультацій.

Біла книга (БК) - документ із конкретними пропозиціями щодо майбутніх дій, заходів, пропонує відповідним органам влади для розв'язання проблеми. БК - результат подальшої роботи над ЗК; у ній орган влади виносить на суд громадськості або зацікавлених осіб свої пропозиції щодо способів розв'язання проблеми.

Документи для внутрішнього використання

Документи для внутрішнього використання призначені для обговорення майбутніх дій органів влади, часто містять проекти майбутніх рішень/дій з аналітичним обґрунтуванням їх доцільності. Адресатами є органи влади, що припускає можливість ознайомлення громадськості й стейкхолдерів з їх змістом.

Доповідна записка - документ, призначений для того, щоб звернути увагу керівництва на існування певної актуальної проблеми і, можливо, запропонувати варіант її розв'язання.

Корпоративний аналітичний документ (аналітична записка) - документ, призначений для забезпечення керівництва результатами аналізу політики й ознайомлення його з рекомендаціями щодо найдоцільнішого варіанта розв'язання проблем політики (наприклад, Політична пропозиція готується згідно з регламентом КМУ).

Аналітичний документ міністерства - документ, подібний до попереднього, але його адресатом є певне міністерство (відомство), що відповідає за відповідний напрям політики.

1. Визначення проблеми/питання
1.1. Формулювання проблеми; замовник аналізу
1.2. Симптоми проблемної ситуації
1.3. Масштаби проблеми
1.4. Новизна проблеми
1.5. Коротка історія питання
1.6. Законодавча й інституційна база здійснення чинної політики
1.7. Нагальність вирішення проблеми
2. Підстави для державного втручання
3. Консультації (із стейкхолдерами)
3.1. Організовані зацікавлені групи
3.2. Заінтересовані органи влади
4. Моделювання проблеми
4.1. Мета розв'язання проблеми
4.2. Показники результативності
4.3. Критерії досягнення цілей
4.4. Обмеження
5. Альтернативні варіанти
5.1. Варіант № 1 (назву варіанта)
а) Опис варіанта
б) Потенційні переваги варіанта
в) Потенційні недоліки варіанта
...
6. Рекомендації та впровадження
6.1. Порівняльний аналіз
6.2. Рекомендований варіант:
6.3. Заходи щодо впровадження

Структура типового аналітичного документа дає змогу слухачам магістерських програм з державного управління та державним службовцям у рамках програм підвищення кваліфікації засвоїти основні структурні елементи аналітичної записки, що можуть траплятися в тому чи іншому змінному вигляді в різних сферах роботи в органах влади. Слід зазначити, що подібну структуру мав документ "Доповідна записка Кабінету Міністрів", що був нормативно затверджений для підготовки аналітичних документів для засідань КМУ у 2003-2005 рр. згідно з вимогами Тимчасового Регламенту Кабінету Міністрів України. Структура типового аналітичного документа наведена на с. 80.

В Україні за останні 10 років досить широко впроваджувалися всі основні процедури аналізу політики в практику діяльності органів влади, що супроводжувалося унормуванням відповідних аналітичних документів. Як приклади можна навести "Політичну пропозицію - доповідну записку Кабінету Міністрів України", "Концепцію Державної цільової програми", "Паспорт бюджетної програми", "Аналіз впливу регуляторного акту". У вигляді експерименту низкою міністерств і відомств готувалися Білі і Зелені книги, де описувалися пропозиції відповідних органів влади щодо розв'язання певних суспільних проблем.

Список використаних джерел

1. Аналіз вигід і витрат: концепції і практика : пер. з англ. / Ентоні Е. Боардмен, Девід Х. Грінберг, Ейдан Р. Вайнінг, Девід Л. Веймер. - К. : АртЕк, 2003. - 568 с.
2. Аналіз вигід і витрат : практ. посіб. / наук. ред. пер. англ. О. Кілієвич ; Секретаріат Ради Скарбниці Канади. - К. : Основи, 1999. - 175 с.
3. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, сфера прикладних досліджень : зб. док. і матеріалів / уклад. : О. Кілієвич, В. Тертичка. - К. : К.І.С., 2004. - Режим доступу : www.IPAS.org.ua
4. Аналіз і пілотаж публічної політики / Пітер Кньопфель, Корін Ларю, Фредерік Варон, Наталія Малишева ; пер з фр. І. С. Микитин ; Вищ. ін-т публ. упр. Швейцарії. - К. : Алерта, 2010. - 424 с.
5. Аудит адміністративної діяльності: теорія та практика / пер. з англ. В. Шульга. - К. : Основи, 2000. - 190 с.
6. Браун П. Посібник з аналізу державної політики : пер. з англ. / П. Браун. - К. : Основи, 2000. - 243 с.
7. Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.rada.gov.ua
8. Вайс Керол Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики / Керол Г. Вайс ; пер з англ. Р. Ткачука та М. Корчинської ; наук. ред. пер. О. Кілієвич. - К. : Основи, 2000. - 671 с.
9. Ведунг Еверт. Оцінювання державної політики і програм / Еверт Ведунг ; пер. з англ. В. Шульга. - К. : Всеуито, 2003. - 350 с.
10. Веймер Д. Л. Аналіз політики: концепції і практика / Д. Л. Веймер, А. Р. Вайнінг ; пер. з англ. за наук. ред. О. Кілієвича. - К. : Основи, 1998. - 654 с.
11. Вироблення державної політики. Аналіт. записки / уклад. О. Кілієвич, В. Романов. - К. : К.І.С., 2003.
12. Вироблення державної політики: рекомендації для України в контексті євроінтеграційного досвіду країн Балтії та Польщі : зб. аналіт. звітів і зап. учасників Програми уряд. стажування / уклад. : О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка. - К. : К.І.С., 2006. - 388 с. - Режим доступу : www.IPAS.org.ua
13. Волес В. Творення політики в Європейському Союзі / В. Волес, Г. Волес ; пер. з англ. Р. Ткачук. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2004. - 871 с.
14. Говлет М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / М. Говлет, М. Рамен ; пер. з англ. О. Рябова. - Львів : Кальварія, [б. р.]. - 264 с.
15. Гогвуд Б. Аналіз політики для реального світу / Б. Гогвуд, Л. Ган ; пер. з англ. А. Олійник ; наук. ред. пер. В. Тертичка. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2004. - 396 с.
16. Господарський Кодекс України від 16 січ. 2003 р. № 436-IV [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.rada.gov.ua

17. *Дай Т.* Основи державної політики / Т. Дай ; пер. з англ. Г. Є. Краснокутського ; наук. ред. З. В. Балабаєва. - Одеса : АО БАХВА, 2005. - 468 с.
18. *Данн В.* Державна політика: вступ до аналізу / В. Данн. - Одеса : АО БАХВА, 2005.
19. *Дем'янчук О.* Державна політика і державне управління: політологічні аспекти : монографія / О. Дем'янчук. - К. : Факт, 2008. - 272 с.
20. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження : метод. рек. / уклад. : О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка. - К. : НАДУ, 2009. - 88 с.
21. Державна політика: аналітичні документи: підготовлені в межах проекту "Створення груп аналізу політики та Центру інформаційних ресурсів в уряді України". - К. : [б.в.], 2002.
22. Економічна теорія регулювання та антимонопольна політика : пер. з англ. / Віскузі В. Кіп, Верном Джон М., Гарингтон Джозеф Е. (мол.) ; наук. ред. пер. О. Кілієвич. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2004. - 1047 с.
23. Збірник досліджень ефективності виконання державних програм. - К. : Держ. контр.-ревіз. служба України; ГоловКРУ України, 2002. - 104 с.
24. Збірник досліджень з ефективності роботи державних організацій України / Швед. нац. Бюро аудиту; Швед. ін-т держ. упр. - К. : [б. в.], 2001. - 156 с.
25. *Килиєвич А. И.* Англо-русский глоссарий терминов и понятий в сфере анализа политики, государственного управления и экономики общественного сектора / А. И. Килиевич. - Бишкек : Ун-т Центр. Азии, 2009. - 514 с.
26. *Кілієвич О.* Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. Кілієвич. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2003. - 510 с.
27. *Кілієвич О.* Мікроекономіка для аналізу політики : підручник / О. І. Кілієвич, О. В. Мертенс. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2005. - 655 с.
28. *Кілієвич О. І.* Економічний аналіз державної політики : навч. посіб. / О. І. Кілієвич. - К. : НАДУ, 2012. - 96 с.
29. *Колбеч Г. К.* Політика: основні концепції в суспільних науках / Г. К. Колбеч ; пер. з англ. О. Дем'янчук. - К. : Видавн. дім "КМ Академія", 2004. - 127 с.
30. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. - К. : Велес, 1999. - 64 с.
31. Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України : Розпорядження КМУ від 4 жовт. 2006 р. № 504-р. - Режим доступу : www.rada.gov.ua
32. Методики проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 берез. 2004 р. № 308. - Режим доступу : www.rada.gov.ua
33. Методичні рекомендації щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм [Електронний ресурс] : Наказ Мінфіну України від 17 трав. 2011 р. № 608. - Режим доступу : www.rada.gov.ua
34. Методичні рекомендації щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм [Електронний ресурс] : Наказ Мінекономіки України від 24 черв. 2010 р. № 742. - Режим доступу : www.rada.gov.ua
35. Оцінка впливу як спосіб удосконалення інструментів політики / Програма Sigma, вип. № 31. - К. : Видавн. дім "КМ Академія", 2002. - 76 с.
36. Оцінювання державних політик та програм : конспект лекцій до навч. дисципліни / уклад. : В. А. Ребкало, Ю. Д. Полянський. - К. : Вид-во НАДУ, 2004. - 88 с.
37. Оцінювання державних політик та програм : посіб. для виклад. з освіт.-проф. прогр. підгот. магістрів держ. упр. / Т. Англєрид, А. Андерсен та ін. - К. : Всеуито, 2003. - 151 с.
38. *Пал Леслі А.* Аналіз державної політики : пер. з англ. / А. Леслі Пал. - К. : Основи, 1999. - 422 с.
39. *Парсонс Вейн.* Публічна політика / Вейн Парсон. - К. : Видавн. дім "КМ Академія", 2006. - 520 с.
40. Питання проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 берез. 2006 р. № 361. - Режим доступу : www.kmu.ua

41. Порядок розроблення та виконання державних цільових програм [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січ. 2007 р. № 106. - Режим доступу : www.kmu.ua
42. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 2008 р. № 976. - Режим доступу : www.kmu.ua
43. Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів, квартального та річного звітів про їх виконання, здійснення моніторингу та аналізу виконання бюджетних програм, оцінки ефективності бюджетних програм [Електронний ресурс] : Наказ Мінфіну України від 9 лип. 2010 р. № 679. - Режим доступу : www.rada.gov.ua
44. Правила складання паспортів бюджетних програм [Електронний ресурс] : Наказ Мінфіну України від 29 груд. 2002 р. № 1098 (у редакції наказу Мінфіну від 14 січ. 2008 р. № 19). - Режим доступу : www.rada.gov.ua
45. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. - К. : НІСД, 2012. - 256 с.
46. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України [Електронний ресурс] : Закон України від 23 берез. 2008 р. № 1602. - Режим доступу : www.rada.gov.ua
47. Про державні цільові програми [Електронний ресурс] : Закон України від 18 берез. 2004 р. № 1621-IV. - Режим доступу : www.rada.gov.ua
48. Про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс] : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI. - Режим доступу : www.rada.gov.ua
49. Про забезпечення діяльності груп аналізу політики у центральних органах виконавчої влади та Секретаріаті Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 лют. 2007 р. № 32-р. - Режим доступу : www.kmu.ua
50. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 15 верес. 2005 р. № 1276/2005. - Режим доступу : www.prezident.gov.ua
51. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996. - Режим доступу : www.kmu.ua
52. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики [Електронний ресурс] : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2411-VI. - Режим доступу : www.rada.gov.ua
53. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності [Електронний ресурс] : Закон України від 11 верес. 2003 р. № 1160-15. - Режим доступу : www.rada.gov.ua
54. Про затвердження Порядку проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм (аудиту ефективності) [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 серп. 2004 р. № 1017. - Режим доступу : www.kmu.ua
55. Про затвердження Примірною переліку результативних показників бюджетних програм [Електронний ресурс] : Наказ Мінфіну України від 18 січ. 2011 р. № 15. - Режим доступу : www.rada.gov.ua
56. Про Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс] : Закон України від 7 жовт. 2010 р. № 2591-VI. - Режим доступу : www.kmu.ua
57. Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 берез. 2013 р. № 128/2013. - Режим доступу : www.prezident.gov.ua
58. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року [Електронний ресурс] : Закон України від 21 груд. 2010 р. № 2818-VI. - Режим доступу : www.rada.gov.ua

59. Про проведення моніторингу та оцінювання ефективності програм соціальної підтримки населення [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 черв. 2012 р. № 554. - Режим доступу : www.kmu.gov.ua
60. Про Регламент Верховної Ради України [Електронний ресурс] : Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI. - Режим доступу : www.rada.gov.ua
61. Про розроблення прогностичних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квіт. 2003 р. № 621. - Режим доступу : www.kmu.gov.ua
62. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 24 берез. 2012 р. № 212/2012. - Режим доступу : www.prezident.gov.ua
63. Про центральні органи виконавчої влади [Електронний ресурс] : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI. - Режим доступу : www.rada.gov.ua
64. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [Електронний ресурс] : Програма Президента України від 2 черв. 2010 р. - Режим доступу : http://president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf
65. Регламент Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2007 р. № 950 (у редакції постанови КМУ від 8 лип. 2009 р. № 712). - Режим доступу : www.kmu.gov.ua
66. Регуляторна політика: нові можливості / за ред. К. Ляпіної, Д. Ляпіна і Я. Демченко-ва. - К. : Ін-т конкурент. сусп-ва, 2004. - 170 с.
67. Рекомендації щодо проведення органами виконавчої влади системної роз'яснювальної роботи з пріоритетних питань державної політики [Електронний ресурс] : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 верес. 2010 р. № 1912-р. - Режим доступу : www.kmu.gov.ua
68. Розробка державної політики. Аналітичні записки / уклад. О. Кілієвич. - К. : Вид-во УАДУ, 2002.
69. Розробка державної політики. Аналітичні записки / уклад. О. І. Кілієвич, В. Є. Романов. - К. : К.І.С., 2002. - 320 с. - Режим доступу : www.IPAS.org.ua
70. Скот Грегори М. Документи з аналізу політики / Грегори М. Скот // Розробка державної політики. Аналітичні записки / уклад. О. Кілієвич. - К. : Вид-во УАДУ, 2002.
71. Тертичка В. Аналіз державної політики і політологія [Електронний ресурс] / В. Тертичка // Політ. менеджмент. - 2004. - № 6 (9). - С. 3-22. - Режим доступу : www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=34&c=596
72. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні [Електронний ресурс] / В. Тертичка. - К. : Основи, 2002. - 750 с. - Режим доступу : www.IPAS.org.ua
73. Тертичка В. Суспільна політика: чи стала вона сферою наукового пошуку і прикладних досліджень в Україні? [Електронний ресурс] / В. Тертичка // Політ. менеджмент. - 2007. - № 1 (22). - С. 10-23. - Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=67&c=152>
74. Типовий регламент місцевої державної адміністрації [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 груд. 1999 р. № 2263 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 31 жовт. 2007 р. № 1270). - Режим доступу : www.kmu.gov.ua
75. Типовий регламент центрального органу виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 верес. 2007 р. № 1143. - Режим доступу : www.kmu.gov.ua
76. Цілі розвитку тисячоліття. Україна - 2010 [Електронний ресурс]. Національна доповідь. - К. : М-во економіки України, 2010. - 107 с. - Режим доступу : www.UNDP.org.ua
77. Щодо проведення електронних консультацій з громадськістю на сайті "Громадянське суспільство і влада" : Наказ Мін'юсту України від 13 квіт. 2009 р. № 324/7.
78. Янг Е. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики : практич. посіб. для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Е. Янг, Л. Куїнн ; наук. ред. пер. О. Кілієвич. - К. : К.І.С., 2003.

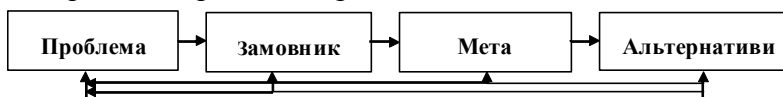
79. Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>
80. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.kmu.gov.ua
81. Сайт Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу (сторінка "групи аналізу політики") [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.center.gov.ua
82. Урядовий веб-сайт "Громадянське суспільство і влада" [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://civic.kmu.gov.ua>
83. Сайт Інституту аналізу політики і стратегій, с. "Бібліотека" [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.ipas.org.ua/library
84. Сайт Міжнародного центру перспективних досліджень (практика впровадження заasad АП в Україні) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.icps.com.ua
85. Асоціація інститутів та шкіл з державного управління Центральної і Східної Європи [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.nispa.sk

Контрольні запитання

1. Як впливає демократія на процедури і методики аналізу державної політики?
2. Якими є базові принципи відкритості та прозорості у виробленні політики?
3. Що, на Вашу думку, є основою для співробітництва та побудови "розширеного порядку денного людської співпраці"? Які шляхи подолання перешкод у виробленні державної політики на засадах публічності?
4. Яка характеристика змісту політики?
5. Яким є цикл вироблення політики?
6. Яка типологія державної політики?
7. У чому полягають роль і місце мозкових центрів, НУО, академічних закладів у творенні політики? В чому відмінність владних і позавладних акторів політики? Який їх вплив на становлення аналітичного середовища в Україні?
8. Які принципи відкритості і прозорості Ви вважаєте визначально важливими для становлення публічності державної політики в Україні?
9. Які складники визнання і визначення проблеми?
10. Охарактеризуйте поняття стейкхолдерів у процесі вироблення державної політики.
11. Якими є ресурси державної політики та їх класифікація?
12. Наведіть характеристику політики як процесу.
13. Сформулюйте визначення терміна "результативність політики".
14. Наведіть визначення терміна "ефективність політики".
15. У чому полягає оцінювання державної політики?
16. У чому полягає моніторинг державної політики та програм?
17. Яка структура аналітичного документа?
18. У підготовці яких аналітичних документів з державної політики ви брали участь?

Питання з підготовки до іспиту

1. Сформулюйте проблему, придатну для аналізу політики, визначте замовника, мету та альтернативні варіанти вирішення проблеми.



2. Завдання доцільно виконувати за шаблоном:

Проблема	Замовник	Мета/цілі, завдання

3. Для обраної проблеми: 1) охарактеризуйте середовище політики; 2) визначте стейкхолдерів політики (як серед органів влади, так і поза владою) та вкажіть їх роль у вирішенні проблеми (інтерес, протидія і т.ін.).

4. Для запропонованої альтернативи сформулюйте визначення термінів *витрати, продукт, впливи, результати*:

Витрати [input] - це ресурси, необхідні для здійснення політики.

Продукт (випуск) [output] політики - безпосередній результат реалізації політики.

Впливи [impact] - дії, які можуть бути очікуваними і неочікуваними, бажаними і небажаними, короткостроковими і тривалими.

Впливи формують **результати** (наслідки) [outcome] політики - продукт політики з урахуванням усіх впливів.

Витрати ресурсів	Продукт (випуск)	Впливи	Результати

5. Для обраних раніше прикладу проблеми і мети здійснення політики запропонуйте показники її ефективності і результативності.

Результативність політики (програми) [effectiveness] - це міра досягнення проголошених цілей політики. Результативність показує, наскільки результати наблизилися до задекларованих цілей.

Ефективність політики (програми) [efficiency] - це співвідношення між витратами на проведення політики та досягнутими результатами (інколи - продуктом політики, інколи - її наслідками). Ефективність може вимірюватися як у натуральних показниках (як продуктивність праці), так і у вартісних.

Результативність політики	Ефективність політики

6. Оберіть для прикладу сферу державної політики, в якій спостерігаються симптоми проблемної ситуації. Сформулюйте проблему, яка потребує вирішення. Визначте замовника вирішення проблеми.

7. Для сформульованих вище проблеми і мети її вирішення запропонуйте альтернативні варіанти вирішення проблеми.

Проблема	Мета, завдання	Альтернативи
		1. Status-quo 2. 3.

Теми творчих робіт

1. Аналіз політики та перспективи його впровадження в Україні.
2. Ефективність української політики.
3. Формування та реалізація державної політики.
4. Проблема оцінювання в сучасній політиці.
5. Державна політика і демократичне врядування.
6. Інструменти політики та їх удосконалення.
7. Ефективність державних програм.
8. Зарубіжний досвід аналізу політики.
9. Перспективи впровадження в Україні аналізу політики.

РОЗДІЛ 3. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ТА ПОЛІТИЧНИЙ РОЗВИТОК

3.1. Політична система суспільства як основа політичного розвитку

Політична система

Суспільство як соціальна організація це складна самокерована система, яка постійно змінюється і має управляти цими змінами. Власне, призначення державного управління - забезпечення функціонування та розвитку суспільства як єдиного цілого. Тому управління є способом існування соціальної організації, її іманентним елементом. Завдання й функції держави перехідного періоду, якою є сучасна Україна, зумовлюють зміст її управлінської діяльності і визначають форми, методи управління, систему та структуру органів державної влади. Управління є особливою соціальною функцією, що виникає з потреби самого суспільства як самокерованої системи. Державне управління здійснюється в межах політичної системи, набираючи політичного характеру та відповідних державних форм. У процесі аналізу сутності державного управління не можна ігнорувати його політичного аспекту. Ключовим поняттям для розуміння сутності політичних процесів є поняття політичної системи, адже держава є її складовою.

Політична система - це сукупність відповідних інститутів, які беруть участь у формуванні, розподілі та здійсненні державної влади з метою управління суспільними процесами та представництва інтересів соціальних груп населення країни.

Теоретичні підходи до вивчення політичної системи

Розробка теорії політичних систем розпочалася відносно недавно, хоча сам термін "політична система" знаходимо вже у працях **Аристотеля**. Ґрунтовні дослідження щодо політичної системи розпочалися в західній науковій думці всередині 50-х рр. ХХ ст. завдяки біхевіористському підходу до аналізу політики, а також використанню системного і структурно-функціонального методів дослідження. Особливо велику роль у впровадженні системного підходу в політичну науку відіграли **Д.Істон**, **К.Дойч**, **Г.Алмонд** та інші американські дослідники. Його суть полягає в тому, що світ політичного вивчається як комплекс елементів, що утворюють цілісну систему в її зв'язку із середовищем - громадянським суспільством та економіко-господарською системою. Саме поняття "політична система" стало можливим із уведенням у політичну науку системного підходу.

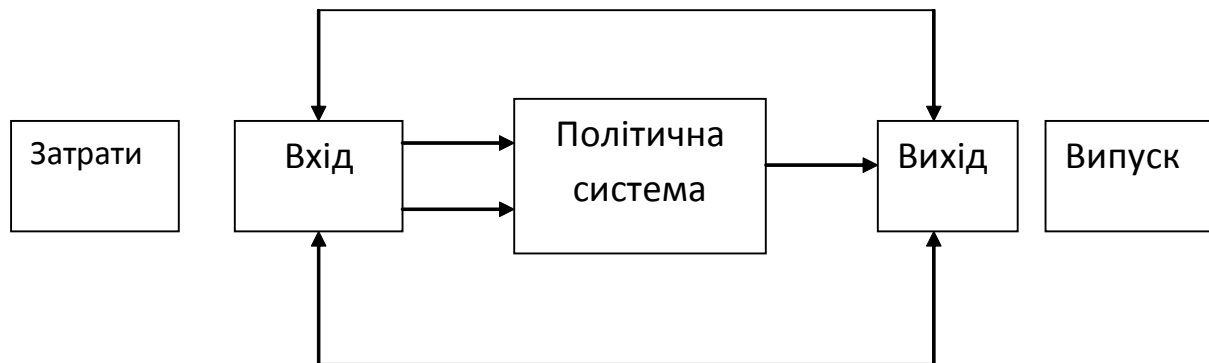


Рис. 3.1. Найпростіша модель політичної системи (за Д.Істоном)

Одну з перших моделей політичної системи, спираючись на більш розвинену і формалізовану економічну науку, запропонував Д.Істон. Система взаємодіє із середовищем і є динамічною структурою, що функціонує на основі принципів самоорганізації, самонавчання і взаємодії.

Д.Істон розглядає політичне життя як складний комплекс процесів, за допомогою яких певні типи "входів" (inputs) перетворюються у "виходи" (outputs) (або владні рішення та дії). Деякі політичні системи виживають за будь-яких впливів оточення. Це означає, що вони повинні мати здатність реагувати на впливи (disturbances) і тим самим адаптуватися до мінливих умов. Як тільки ми визнаємо, що політичні системи можуть бути адаптивними, а не просто пасивно сприймають вплив середовища, відразу з'являються нові можливості теоретичного аналізу.

У внутрішній організації політичної системи ключовою властивістю, притаманною й іншим соціальним системам, є виключно гнучка здатність реагувати на умови свого функціонування. Політичні системи включають найрізноманітніші механізми, за допомогою яких їм вдається справлятися із негативними впливами середовища. За допомогою цих механізмів вони можуть регулювати свою поведінку, трансформувати внутрішню структуру і навіть змінювати фундаментальні цілі.

Подальший розвиток поняття і концепції політичної системи просувався у напрямі подолання певних її недоліків, таких як позаісторичність, відсутність диференціації на політичне управління і політичну боротьбу та ін. Сьогодні можна виділити кілька інтерпретацій поняття політичної системи та теоретичних підходів до її вивчення:

- структурними елементами політичної системи є ролі, дії, взаємодії, види і зразки поведінки індивідів (**Г.Алмонд, М.Вайнштейн, С.Коулмен**);

- політична система складається із системи самих індивідів, груп і організацій, які мають домінуючий вплив на процес прийняття рішень, що регламентують життя суспільства (**Р.Кхан, С.Маккоун, Д.Істон**);

- політична система складається з процесів прийняття рішень, зразків політичної активності, загальних принципів, політичні ідеї (**Т.Мадрон, П.Челф, Р.Голдмен**).

Важливим засобом пізнання сутності та функціональних особливостей політичної системи є її **класифікація**. Тут існує ціла низка підходів і критеріїв загальнотеоретичного та світоглядно-методологічного характеру:

- формаційний підхід;
- цивілізаційний підхід;
- культурологічний підхід;

Класифікація і типологія політичних систем

Однакові за своєю сутністю основні елементи і функції політичних систем по-різному проявляються в різних історичних і національно-державних умовах, мають певні особливості в кожній конкретній країні. У зв'язку з цим важливою для політології є типологія політичних систем, що дає змогу виокремлювати за певними ознаками різні групи систем, з'ясовувати спільне й відмінне між ними, закономірності переходу від одних типів політичних систем до інших тощо. Основний метод типології політичних систем - їх порівняльний аналіз.

Залежно від ознак, які кладуться в основу розрізнення політичних систем, існують різні їх типології. Перші спроби типології політичних систем у вигляді розрізнення форм державного правління сягають ще античного світу. Так, **Платон** виокремлював серед давньогрецьких міст-держав монархію, аристократію, тимократію, олігархію, демократію і тиранію, вважав кожен наступний з цих форм гіршою за попередній. **Аристотель** залежно від кількості правителів у державі та мети, яку вони переслідують, називав три правильні форми правління - монархію, аристократію та політію і три неправильні - тиранію, олігархію і демократію.

У *марксизмі* основним критерієм класифікації політичних систем виступає суспільно-економічна формація, економічний базис суспільства. Відповідно до цього критерію виокремлюються політичні системи рабовласницького, феодального, капіталістичного і соціалістичного суспільств. Ця класифікація є надто загальною і не пояснює наявних істотних відмінностей між політичними системами в межах однієї суспільно-економічної формації. Проте, попри її жорстку прив'язаність до економічної і соціальної структури суспільства, вона має таке саме право на існування, як і будь-яка інша, оскільки кожен із цих історичних типів політичних систем був чи й зараз є об'єктивною реальністю.

Традиційним для марксизму є і поділ політичних систем залежно від типу суспільного ладу на політичні системи соціалістичних і капіталістичних країн та країн, що розвиваються. Основні риси політичних систем цих країн збігаються, відповідно, з тоталітарними, демократичними та авторитарними системами, про які йдеться нижче.

Традиційним для марксизму є і поділ політичних систем залежно від типу суспільного ладу на політичні системи соціалістичних і капіталістичних країн та країн, що розвиваються. Основні риси політичних систем цих країн збігаються, відповідно, з тоталітарними, демократичними та авторитарними системами, про які йдеться нижче.

Класифікація політичних систем може базуватися й на виокремлених **М.Вебером** трьох типах легітимності політичного панування - традиційному, харизматичному і легальному. Відповідно до цих типів існують політичні системи з традиційним, харизматичним чи легальним типами легітимності влади. У політичних системах традиційного типу легітимність влади

ґрунтується на стійкому переконанні в непорушності традицій і необхідності підкорення правителям, які здійснюють владу згідно з традиціями. У системах із харизматичним типом політичного панування основою легітимності влади є віра у виняткові особисті здібності правителів, що об'єднуються поняттям "харизма". За легального типу легітимності влада в політичній системі ґрунтується на переконанні мас у тому, що правління здійснюється на законних підставах і найкращим чином.

Оригінальну типологію політичних систем запропонував **Г.Алмонд**. Залежно від особливостей політичної культури і характеру взаємодії різних політичних інститутів він розрізняє чотири типи політичних систем: англо-американський; континентально-європейський; доіндустріальний або частково індустріальний; тоталітарний.

Англо-американський тип політичної системи склався у Великобританії, США, Канаді, Австралії, деяких інших англійськомовних країнах. Для нього характерна гомогенність (однорідність) політичної культури, яка полягає в тому, що політичні цілі й засоби їх досягнення, основні політичні цінності поділяє більшість членів суспільства. Громадяни й політичні еліти толерантні одні до одних. Тут оптимально реалізується принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу й судову гілки, чітко визначено їхні функції. Багатоманітність соціальних інтересів представлена в політичній системі незалежними політичними партіями, групами інтересів, засобами масової інформації, які функціонують на демократичних засадах. Політичні системи цього типу стабільні, ефективні і здатні до саморегулювання.

Континентально-європейський тип політичної системи притаманний передусім таким країнам, як Німеччина, Італія, Франція. Він характеризується співіснуванням і взаємодією в політичній культурі елементів старих та нових культур, політичних традицій і форм політичної діяльності. Політичні партії вільно функціонують у межах існуючих конституційних норм, однак виступають не лише з різних, а й із протилежних ідеологічних позицій, які знаходять підтримку в суспільстві. Змішаність, фрагментарність культури зумовлює політичну нестабільність у суспільстві й може призводити до суттєвих змін політичної системи, як це сталося в Італії та Німеччині у 20-30-ті рр. ХХ ст.

У багатьох країнах Азії, Африки і Латинської Америки існує **доіндустріальний або частково індустріальний** тип політичної системи. Він також характеризується неоднорідністю політичної культури, проте ця неоднорідність суттєво відрізняється від змішаної культури країн континентальної Європи, насамперед тим, що є поєднанням різноманітних і нерідко несумісних елементів - західних і східних, традиційних та сучасних цінностей, племінних, національних, расових, релігійних особливостей тощо. Труднощі комунікації і координації, різко відмінні політичні орієнтації, слабка диверсифікація ролей усіх ланок системи зумовлюють її політичну нестабільність і необхідність застосування насильства у здійсненні влади.

Тоталітарний тип політичних систем утвердився у фашистській Італії, нацистській Німеччині, франкістській Іспанії, СРСР, соціалістичних країнах Центральної і Східної Європи й донині зберігається у країнах соціалізму (Китай, Північна Корея, В'єтнам, Куба). Він характеризується високим ступенем однорідності політичної культури і єдності суспільства, соціальної та політичної активності громадян, що досягається недемократичними методами й засобами, головними з яких є тотальний ідеологічний вплив і насильство.

Одним із основних у сучасній політології є поділ політичних систем **залежно від типу політичного режиму** на демократичні, авторитарні й тоталітарні. Демократичні політичні системи є плюралістичними. Політичні партії і групи інтересів представляють та узгоджують у них усю багатоманітність соціальних інтересів. Влада ґрунтується на демократичних принципах і здійснюється як безпосередньо самим народом, так і його уповноваженими в різних формах прямої і представницької демократії.

Певні елементи демократизму притаманні й авторитарним політичним системам; у них можуть функціонувати партії та інші політичні об'єднання, проводитися вибори до представницьких органів влади, існувати певною мірою незалежні засоби масової інформації тощо. Однак при цьому заперечується поділ державної влади, реальні важелі Управління державою і суспільством зосереджуються в руках однієї особи або групи осіб, які очолюють виконавчу владу і вдаються до насильства.

Тоталітарні політичні системи характеризуються одержавленням усіх сфер суспільного життя, запереченням багатопартійності, зрощенням апарату єдиної правлячої партії з державним апаратом, зосередженням державної влади в руках вищого партійного керівництва, яке контролює діяльність усіх елементів політичної системи, здійснює владу як із допомогою всеосяжного ідеологічного впливу на суспільство, так і з використанням насильства, у тому числі в його крайніх формах - масових репресій, фізичного знищення політичних суперників, переслідування інакомислення тощо.

Існують також інші типології політичних систем. Так, за характером взаємодії з навколишнім середовищем розрізняють відкриті політичні системи - ті, що мають динамічну структуру й широкі взаємозв'язки з навколишнім середовищем, і закриті, які вирізняються жорстко фіксованою структурою і відсутністю таких взаємозв'язків. Відповідно до цього поділу демократичні політичні системи вважаються відкритими, а недемократичні - закритими.

Політичні системи багатьох країн, що розвиваються, та соціалістичних у минулому країн мають перехідний від тоталітаризму чи авторитаризму до демократії характер, внаслідок чого поєднують у собі ознаки різних типів політичних систем і характеризуються як частково демократичні системи.

Наведені класифікації базуються на визначенні сутнісного змісту і форми політичної системи. За основу береться конкретний тип суспільства, його культурна форма у генетичному та структурно-функціональному вимірах. За допомогою такого підходу видається можливим простежити не тільки сьогоdnішні тенденції суспільного розвитку, а й досягнути його історичні витoki, на ґрунті яких виникають та функціонують політичні системи.

Практикується також підхід на основі аналізу типів політичних систем за способом і масштабом їх впливу на суспільство, характером здійснення своїх головних функцій.

Політичні системи можна класифікувати за їх політичними режимами та політичними культурами.

Отже, в основу різноманітних класифікацій політичних систем можна покласти специфіку системних якостей суспільства в цілому або ж політичну природу державних організацій.

Таблиця 3.1

Типи політичних систем

Модель політичної системи	Форма державного устрою	Режим влади (форма правління)	Партійна система	Виборча система	Спосіб ротації владних еліт
Демократична	- унітарна централізована республіка; - унітарна децентралізована республіка; - федерація; - конфедерація	- ліберальний (з акцентом на індивідуальних цінностях); - соціальний (із акцентом на групових цінностях)	двопартійна; багатопартійна	мажоритарна, пропорційна, змішана	прозорі вибори
Авторитарна	- централізована; - квазіфедеративна; - жорстка вертикаль влади	"м'яка" диктатура	однопартійна; квазіпартійна	мажоритарна	за принципом наступництва
Тоталітарна	- централізована; - квазіфедеративна; - жорстка вертикаль влади	жорстка диктатура: а) одноосібна; б) кланова; в) номенклатурна	однопартійна	мажоритарна абсолютної більшості	За принципом корпоративної спадковості
Перехідна	централізована з елементами децентралізації унітарна федеративна	ліберально-демократичний "м'який" авторитаризм	мультипартійна	мажоритарна відносної більшості; змішана	шляхом виборів із застосуванням адміністративного ресурсу

Особливості політичної системи України

Стосовно особливостей загальносистемних якостей сучасної України, то її політична система може бути охарактеризована в межах різних класифікацій таким чином:

- політична система перехідного типу, що характеризується поєднанням елементів різних політичних систем - старої (закритої) та нової (відкритої);
- перехідний стан зумовлює її нестабільність, перманентну загостреність між владою та опозицією, між гілками влади;
- разом з тим відносно стабільна, насамперед у зовнішніх проявах система, проте яка може досить легко трансформуватися на нестабільну через поглиблення конфліктів між основними політичними силами всередині країни, які сповідують різні вектори розвитку, - західний та східний. Найбільш яскравими прикладами подібної дестабілізації політичної системи в Україні є події, що увійшли в історію під назвою помаранчевої революції 2004 р., а також революційний процес, який охопив Україну починаючи з листопада 2013 р.;
- система з відносно низьким темпом змін соціальних процесів та недостатньо сприятлива до соціальних інновацій;
- досить жорстко централізована, хоча й з елементами регіональної та управлінської децентралізації;
- молода самостійна система, яка внаслідок відсутності достатньо ефективних політичних традицій та досвіду самостійного функціонування прагне дотримуватись моделі інших систем;
- здійснює неповний комплекс функцій, які є необхідними для забезпечення нормально-го функціонування сучасного цивілізованого суспільства;
- діє в умовах, наближених до екстремального стану в багатьох сегментах суспільства і держави.

Структура і функції політичної системи

Таким чином, політична система має складну і розгалужену структуру. Виходячи з наведеної вище класифікації є підстави стверджувати, що вона включає такі основні елементи:

- форму державного правління;
- тип адміністративно-державного устрою;
- партійно-політичну систему;
- виборчу систему;
- політичну культуру.

Головні **функції**, які виконує політична система в цілому:

- національна консолідація та інтеграція;
- стабілізація функціонування і розвитку соціально-політичного життя;
- соціально-політична модернізація;
- ефективне управління суспільними процесами;
- правове регулювання суспільно-політичних відносин.

Закономірністю є те, що політична система як центр влади тримається на примусі, ідеології і довірі до неї народом, тобто легітимності. На відміну від інших систем суспільного життя, політична система має низку особливостей: дані відображені (див. рис. 3.2).

Політична система становить складне і специфічне явище в життєдіяльності суспільства із внутрішньоорганізованими зв'язками і властивостями елементів. І в цьому значенні її можна визначити як системну сукупність політичних відносин, правових і політичних норм, інститутів, ідей, пов'язаних із формуванням, здійсненням влади й управлінням суспільством.



Рис. 3.2. Особливості політичної системи

Інакше кажучи, організація й здійснення влади і державного управління - це призначення політичної системи.

Аналіз політичної системи дає змогу розкрити її структуру. Це - внутрішня організація цілісної системи як специфіч-

ного способу взаємозв'язку і взаємодії компонентів, що її утворюють; стійка впорядкованість елементів; закономірні зв'язки між елементами. Структура дає можливість зрозуміти, яким чином організоване системно ціле.

У складі політичної системи функціонують у тісному взаємозв'язку чотири великі **підсистеми**:

Підсистеми політичної системи

- інституціональна;
- регулятивна;
- комунікативна;
- політико-ідеологічна.

Інституціональна підсистема. До неї входять політичні інститути і передусім форми політичного правління (республіка, монархія); політичні режими (демократичний, тоталітарний, авторитарний та ін.); органи законодавчої, виконавчої і судової влади; політичні партії і рухи, громадські організації; виборча система та ін.

Цій підсистемі належить визначальна роль у політичній системі. Саме тут створюється нормативно-правова база, яка визначає умови, можливості й межі функціонування всієї політичної системи. Підсистема великою мірою визначає цілі й напрями функціонування всієї політичної системи.

Регулятивна підсистема, базуючись на прийнятих у суспільстві політико-правових нормах, які відображені в конституції країни та інших законодавчих актах, регулює формування й діяльність політичних інститутів та функціонування політичної системи суспільства в цілому.

Через політико-правові норми і принципи отримують офіційне визнання відповідні соціальні інтереси й політичні підвалини. Водночас через ці принципи й норми політико-владні органи доводять до відома суспільства свої цілі, визначають бажану модель поведінки особи, групи, організації.

Вона також базується на національних, історично сформованих звичаях і традиціях, панівних у суспільстві політичних поглядах і переконаннях, принципах, які впливають на політичну систему суспільства.

Комунікативна підсистема являє собою сукупність відносин, які виникають у процесі функціонування політичної системи суспільства. Це передусім відносини з приводу управління суспільством. Суб'єктами цих відносин є політичні інститути і організації, політичні лідери, представники політичної еліти і, звичайно, громадяни. Це також відносини, які пов'язані з боротьбою за політичну владу: її завоюванням, утриманням, реалізацією.

Політико-ідеологічна підсистема включає політичні концепції, теорії, погляди. Вони складають основу створення й розвитку суспільно-політичних інститутів, політико-правових норм, удосконалення політичних відносин та всієї політичної системи.

Така структура (чотири підсистеми) прослідковується в політичній системі будь-якого суспільства, але в конкретних умовах різних країн означені підсистеми складаються й функціонують у різних формах. Це зумовлено специфікою держави. Наприклад, усі названі підсистеми є у політичній системі США, Росії, України, але у своєму конкретному наповненні вони різні.

Політична система має у своєму розпорядженні певну сукупність правил гри, що реалізуються в процесі взаємодії і функціонування її інститутів. Але ці правила і відносини формуються і діють у більш широкому контексті підсистеми політичного. Те ж саме можна сказати про політичну поведінку, політичну культуру, політичну етику та інші складові елементи і атрибути підсистеми політичного. Що стосується зовнішнього середовища, то це суспільство, взяте в цілому, вплив на політичну систему якого здійснюється багато в чому опосередковано, знову ж таки в загальному контексті підсистеми політичного. При цьому важливо врахувати, що політична система, незважаючи на вплив середовища, володіє значною часткою самостійності і, у свою чергу, здатна впливати на середовище.

Функціонування політичної системи створює певні правила гри. Розрізняються правила, покликані регулювати шляхи, способи і методи, за допомогою яких члени суспільства можуть впливати на політичну владу, і правила, що визначають способи реалізації політичної влади. Перші охоплюють відносини підпорядкування й участі, а другі - управління та регулювання. Тому природно, що важлива структурно-функціональна складова світу політичного - це політичні відносини.

3.2. Політична влада і державне управління: сутність та характер взаємодії

**Політична влада:
сутність та роль
у житті суспільства**

У політичному житті суспільства влада займає особливе місце. Саме через механізм політичної влади, засоби її реалізації відбувається політичний процес, функціонує політика, вирішуються завдання управління розвитком суспільства. І саме боротьба за владу та її утримання або за вплив на неї складають

основний зміст політики. Ось чому виявлення сутності влади дає ключ до розуміння політичного і самої політики в реальній практиці.

Водночас влада виступає як необхідна умова існування й розвитку суспільства. Це пов'язано з тим, що вона віддзеркалює об'єктивну потребу в організації, задоволенні вольових прагнень, потреби в саморозвитку і підтриманні цілісності суспільства. Саме влада є сполучною ланкою політичної системи, яка визначає її природу і стійкість. Вона відображає волю соціальних суб'єктів, здійснюється як обов'язкова, публічна, така, що підкорює собі всіх членів суспільства. Влада забезпечує в суспільстві порядок, тобто приведення поведінки суб'єктів у відповідність із нормами і цінностями, що діють у цій системі, репрезентує й захищає сукупну волю, докорінні інтереси соціальних суб'єктів та служить засобом їх реалізації.

Визначення влади

Влада є характерною ознакою суспільного життя, компонентом суспільного управління, що необхідний для взаємоузгодження волі і дій людей з метою спрямування їхньої діяльності на розв'язання спільних завдань. Влада виявляється у будь-яких людських спільностях і ланках суспільної системи (сім'я, організація, держава тощо) і здійснюється з допомогою волі, авторитету, права, примусу, переконання, заохочення тощо.

Влада - це здатність і спроможність індивіда чи групи впливати на діяльність та поведінку інших відповідно до своїх бажань. Можна виділити такі її аспекти: влада це особливі стосунки між людьми, які пов'язані з наміром одних реалізувати певні наміри за рахунок або з допомогою інших; влада предметно зумовлена; влада відносна: "а" має більше влади над "в", ніж "с"; влада "ситуативна": все залежить від умов, в яких вона здійснюється; влада часто спирається на схвалення найвпливовішої партії; влада закінчується там, де починається брутальне насильство.

Влада індивіда, що володіє нею, фактично залежить від здатності до дій інших. Цей індивід подібний до водія, який має у своєму розпорядженні автомобіль. Влада переважно, якщо не абсолютно, втілюється, а значить і спирається на усталений порядок і організовані дії. Але саме право діяти на свій розсуд у використанні цього порядку й організації як раз і означає володіння владою. Таким чином, особа володіє владою тією мірою, якою порядки, що встановилися, піддаються її управлінню.

На підставі попередніх міркувань можна зробити висновок, що влада являє собою особливий вид соціальної взаємодії між акторами, де один суб'єкт прагне визначити діяльність і поведінку іншого, отримуючи при цьому бажаний для себе результат. Умовою реалізації влади є можливість та здатність перших впливати на поведінку інших.

**Суб'єкт і об'єкт
влади**

Суб'єкт влади втілює в собі активне, регулююче начало влади. Ним може бути держава, партія, колектив, інші спільноти людей, організація, окрема людина. Суб'єктом влади може виступати весь народ і навіть світове співтовариство через діяльність таких міжнародних організацій, як, скажімо, ООН. На думку українських дослідників **В.Полуріза** і **П.Ситника**, суб'єкт стає носієм влади за наявності низки якостей:

- бажання володарювати, волі до влади;
- компетентності, організованості, відповідальності, певних моральних якостей;
- уміння створити (організувати) засоби для володарювання;
- авторитету і довіри людей.

Суб'єкт визначає зміст владного впливу, використовуючи для цього переконання, наказ, команду і т.ін., в яких визначається поведінка об'єкта влади, вказується або мається на увазі заохочення і покарання за виконання або невиконання наказів. Рівень обґрунтованості наказів впливає на характер відносин між суб'єктом і об'єктом влади.

Об'єкт влади - це виконавець наказів суб'єктів влади. Влада неможлива без підкорення об'єкта. Готовність до підкорення залежить від таких факторів:

- збігу повеління суб'єкта влади з позицією об'єкта володарювання, відповідності його потреб характеру пред'явлених до нього вимог;
- особистих якостей об'єкта володарювання, ситуації і засобів впливу, психологічного сприйняття керівника виконавцями, наявності або відсутності в нього авторитету.

Якості об'єкта політичного володарювання визначаються, насамперед, політичною культурою населення. Низький рівень політичної культури створює основу для деспотичних і авторитарних режимів. І навпаки: високий рівень політичної культури стимулює соціально-політичну активність населення, забезпечує демократичний розвиток суспільства.

З цього випливає, що складовими елементами владних відносин є: а) суб'єкт та об'єкт влади - людина, соціальний інститут; б) вплив; в) очікуваний результат.

Політична і державна влада: спільне й відмінне

Залежно від сфери функціонування влада може виступати в різних іпостасях. Найбільш зримою для всіх є політична влада, яка з розвитком людського суспільства виходить на перший план і з якою в буденній свідомості ототожнюється, власне, саме поняття влади як такої.

Під **політичною владою** звичайно розуміють реальну спроможність окремої особи або групи людей втілювати свою волю в політиці, ідеології, правових та моральних нормах, зміцнювати політичну роль суб'єкта влади. Центральним інститутом та основним знаряддям політичної влади є держава, яка виступає як державна організація політичного управління суспільством, фактор консолідації політичної системи. **Державна влада** є інституційним вираженням певної загальної для всіх людей волі. Вона перевищує всі інші різновиди влади як за обсягом, так і за засобами впливу, оскільки поширюється на всі сфери суспільного життя і здійснюється за допомогою спеціального апарату управління, володіючи монополією правом видавати нормативні акти, які є обов'язковими для всіх членів суспільства, і застосування насильства щодо тих, хто ці акти порушує. Держава, за **М.Вебером**, являє собою відносини панування людей над людьми, що спираються на легітимне насильство як засіб, причому узаконене право на насильство є тим різновидом влади, що його суспільство доручає здійснювати державі, - тільки їй і нікому більше. Держава, за його словами, є тією співдружністю, якій належить монополія легітимного фізичного насильства.

Державна влада, таким чином, являє собою найбільш розвинену, найвищу форму політичної влади і має з останньою багато спільних ознак, таких як: авторитетність, легітимність, вольова спрямованість, наявність ознак верховенства. Проте ототожнювати на цій підставі політичну і державну владу не варто, оскільки ці спільні ознаки відрізняються межами застосування, обсягами, методами, формами прояву, суб'єктами. Державна влада завжди територіально організована і відповідно межею її повноважень є державний кордон, у той час як політична влада пов'язана з домінуванням якоїсь форми ідеології і може поширюватися за межі окремої країни. Тому межею її повноважень є сфера впливу іншої ідеології, іншої політичної сили. Якщо державна влада здійснюється за допомогою спеціального управлінського апарату і її діяльність у демократичному суспільстві обмежується громадянським суспільством, то для політичної влади характерним є те, що саме громадянське суспільство виступає як середовище її існування. Якщо державна влада покликана узгоджувати різноспрямовані прагнення членів суспільства і захищати інтереси всіх верств населення, то політична влада відрізняється домінуванням інтересів одних верств населення над іншими.

Державна влада - і це слід мати на увазі - завжди є владою політичною, але вона не поглинає усього політичного в суспільстві. Якщо ж це відбувається, тобто якщо держава вбирає до себе все політичне життя, відбувається одержавлення суспільства, порушуються принципи демократії і встановлюється тоталітарний режим.

Важливою характеристикою політичної влади є вольовий характер відносин, які мають елемент примусу, а також те, що вона пов'язана з існуванням більш або менш стійкого колективу.

Порядок, який існує в суспільстві, тримається не лише за допомогою юридичних скрипів, норм права. Потрібно дивитися глибше: ці норми дають лише зовнішню гарантію стійкості соціальної системи. Але є ще внутрішня гарантія. Вона пов'язана із світоглядними, ідейно-політичними уподобан-

нями громадян, з їхніми цінностями, особистими інтересами. Як зазначає **М.Вебер**, їхня дія може внести вирішальні зміни і в норми права, і у владні відносини. Звідси випливає, що політики, які дбають про стабільність і громадянський мир, повинні постійно "прилаштовуватися" під цей внутрішній чинник легітимної влади, зміцнювати внутрішні засади стабільності.

Легітимація є дуже важливим поняттям політології. **Легітимація влади** виявляється у визнанні громадянами існуючої системи влади, упевненості в її необхідності і законності та готовності їй коритися. Це спосіб надання владним відносинам загальнозначущої форми, коли суспільство встановлює певну систему норм і цінностей, які підтверджують законність чийсь прав, повноважень справляти визначальний вплив на інших і відповідно згода громадян підкорятися цьому впливові.

Легітимність системи влади визначається відповідністю її діяльності вимогам, уподобанням, прагненням більшості населення. Важливими тут стають механізми артикуляції, агрегування та імплементації інтересів. Легітимація є суб'єктивним явищем, тому й окремі індивіди, й соціальні групи підтримують владу певної системи - або не визнають її - залежно від того, якою мірою вона відповідає їхнім інтересам.

Загальновизнаним є те, що політична влада використовується для задоволення інтересів певних частин суспільства. Різні соціальні групи по-різному впливають на прийняття рішень інститутами політичної влади і в такий спосіб реалізують свої інтереси. Саме абсолютизація інтересів у масовій свідомості викликає появу лідерів, які, використовуючи методи популізму, чітко виявляють певні інтереси, але не можуть реально досягти соціально необхідної мети. Таким чином, *функціонування політичної влади базується на усвідомленні соціальних інтересів*. Лише в цьому випадку може бути прийнятним рішення, що в майбутньому слугуватиме інтересам різних соціальних груп.

Для політичної влади важливі такі якості:

- 1) здатність, готовність суб'єкта влади виявити політичну волю;
- 2) охоплення всього політичного простору взаємодією різних політичних суб'єктів;
- 3) наявність політичних організацій, через які суб'єкти політичного волевиявлення здійснюють політичну діяльність;
- 4) осмислення політичного інтересу і політичних потреб;
- 5) забезпечення соціального панування в суспільстві суб'єкта політичної влади.

Реальними проявами політичної влади та процесу володарювання є такі ознаки влади, як воля, авторитет, примус, сила, здатність справляти вплив на інших застосуванням санкцій. Але ці прояви вторинні по відношенню до сутнісних ознак влади та її соціальної природи. Визначення останньої міститься у відповіді на питання - в чиїх інтересах вона здійснюється? - а також у виявленні тих суспільних груп, які за ними стоять і відповідно являють собою соціальну базу існуючої системи влади.

У демократичному суспільстві, де джерелом влади та її носієм є народ, політична влада являє собою діяльність, що спрямована на досягнення консенсусу, згоди між різними політичними силами громадянського суспільства з метою досягнення його стабільності і порядку, керованості та регульованості. Політична влада покликана звести воедино розрізнену волю соціальних суб'єктів в єдину волю суспільства й держави.

Принцип поділу влади

Політична влада належить до тих сфер життєдіяльності, де наука (теорія) і мистецтво її практичної реалізації ідуть пліч-о-пліч, перебувають у нерозривному зв'язку. Політична влада може бути дієздатною і впливовою тільки за умови, якщо її носії володіють технологією її здійснення, тобто системою відповідних засобів та методів досягнення певних цілей і бажаного результату своєї дії.

Одним із найважливіших аспектів технології політичної влади в демократичному суспільстві є застосування принципу поділу влади. Здавалося б, що проблема поділу влади не є й не може бути об'єктом палких суперечок серед фахівців, адже сьогодні навряд чи знайдеться людина, яка б не визнавала принцип поділу влад аксіоматичним принципом демократії. Але насправді проблема ця не така вже й однозначна, особливо якщо йдеться про владу державну. **Головна особливість державної влади полягає саме в тому, що вона є неподільною, оскільки вона суверенна.** Успішний розвиток держави можливий лише тоді, коли влада функціонує

як єдиний, злагоджений механізм, коли діяльність усіх владних структур підпорядкована єдиній меті і відзначається спільністю дій у її досягненні.

Державна влада це насамперед державна організація політичного управління суспільством, фактор консолідації політичної системи. Вона є інституційним вираженням певної загальної для всіх людей волі, інтегруючого й узгоджуючого начала, що скріплює суперечливі фрагменти соціуму в сталу цілісність. Але чи зможе вона виконати таку роль, якщо сама вона не являє собою такої цілісності? Тому в основі державної влади має лежати її єдність як єдність принципів ідей, цілей та напрямів діяльності державних органів.

Однак де ж пролягає межа між дієвою і авторитетною державною владою, яка забезпечує стабільне функціонування всього державного механізму, і максимальним забезпеченням та гарантіями вільного розвитку та існування людини в соціумі? Єдиний шлях - створити такий державний механізм, який ґрунтується на принципі неможливості узурпації влади та використання її проти автохтонного носія цієї влади - людини. Цей механізм має бути настільки струнким та гнучким, щоб міг постійно стримувати авторитарні прагнення, передбачати таку організацію державної влади, за якої унеможлиблюється її узурпація в руках однієї особи або органу. Саме такий механізм може бути створений на основі поділу, але не самої державної влади, а повноважень між її основними гілками - законодавчою, виконавчою і судовою.

Згідно з цим принципом кожна гілка влади повинна діяти в рамках, чітко окреслених Конституцією і законом функцій, вміло їх реалізувати й бути при цьому незалежною від інших у **межах своїх повноважень**, служити доповнюючим, стримуючим фактором для інших двох гілок з метою недопущення узурпації ними непритаманних їм функцій як на вертикальному, так і горизонтальному рівнях. Відповідно до цього принципу органи державної влади в рамках своїх повноважень діють самостійно, і водночас взаємодіють між собою та врівноважують одна одну.

Слід підкреслити, що розподіл владних повноважень - не самоціль. Це, насамперед, створення дієвого механізму від узурпації влади якоюсь її гілкою і застереження таким чином суспільства від загрози авторитаризму і тоталітаризму.

**Управління як
провідна функція
політичної влади**

Влада - це завжди якість відношення: між індивідами, групами, класами в суспільстві, між державами. Причому реалізується вона в певній сфері індивідуально-людської і суспільної діяльності - соціальної, економічної, політичної, духовної тощо. Але в кожній з цих сфер діють свої відносини, які продиктовані особливостями управління в тій чи іншій сфері і в остаточному підсумку ґрунтуються на взаємопов'язаних, але не тотожних специфічних базових умовах. Саме ці умови й забезпечують можливість існування численних проявів влади, а також її реалізацію.

Відповідно і форми функціонування політичної влади є дуже різноманітними: примус і спостереження, насильство, покарання й заохочення, прийняття рішень, контроль та управління, суперництво і керівництво. Причому чим вищою є стабільність суспільства, порядок і керуваність, тим більшою мірою застосовуються непримусові, ненасильницькі методи здійснення політичної влади. Хоча елемент примусу завжди залишається, що впливає із суспільного розподілу праці, об'єктивних потреб соціальної системи, майнової нерівності, наявності ієрархічної структури. Ця обставина вимагає від влади виконання регулятивних функцій і управління. Можна навіть стверджувати, що *політична влада реалізується передусім в управлінні, хоча й не зводиться лише до нього*. Управління - це застосування політичної влади, прояв її в різних видах. Функція управління є сутнісною функцією політики, через яку виявляється свідомо реалізація цілей держави і суспільства. Причому здійснення політичної влади як управління складається з двох головних аспектів:

1) процесу прийняття політичних рішень, який включає здійснення певного вибору цілей і засобів діяльності, що пов'язані з боротьбою за владу або із здійсненням політичної влади;

2) процесу проведення в життя прийнятих політичних рішень, тобто послідовної діяльності політичного керівництва, спрямованої на мобілізацію ресурсів і засобів, залучення до цього процесу тих груп населення, які підтримують рішення, і нейтралізація тих, хто їх не підтримує, тощо.

А найбільш поширеними видами загальних політичних рішень є:

- Конституції і закони, які приймаються законодавчими органами держави і мають обов'язкове для всіх значення;
- програмні і директивні документи політичних партій, які перебувають при владі, що містять концепцію загальнополітичного розвитку, постановку загальних цілей, оцінку ситуації;
- рішення, у тому числі законодавчі, які приймаються безпосередньо населенням шляхом референдуму.

Слід зазначити, що на безпосередній зв'язок влади й управління вказували ще стародавні мислителі. Наприклад, **Мао-цзи** першим в історії висловив думку про "природне походження" влади, відзначаючи при цьому, що володарем люди обирають наймудрішу і найдоброчиннішу людину Піднебесної і роблять її "Синоном Неба" для того, щоб створити систему управління і подолати соціальний хаос, який спостерігався серед людей, які мешкали подібно до диких звірів.

Схожу думку висловлював і **Аристотель**, коли зауважував, що владний механізм необхідний для організації і регулювання спілкування між людьми, оскільки "верховна влада повсюдно пов'язана з порядком державного управління".

Такої самої думки дотримуються й сучасні політологи. Так, **Т.Парсонс** розуміє владу як системно-функціональну взаємодію, своєрідний зв'язок, який забезпечує здатність одних суб'єктів реалізовувати функцію управління у відносинах з іншими. Влада це "можливість виконання функцій заради й від імені суспільства", це "здатність змобілізувати ресурси суспільства". А професор **Г.В.Агаманчук** зазначає в цьому зв'язку, що сутність державного управління розкривається через "вплив органів держави на інші органи".

У наш час взаємозв'язок між політичною владою та управлінням став значно більш міцним. Пов'язано це з тим, що за сучасної доби фактично завершується перехід від індустріального суспільства, для якого є характерними великі витрати енергії, капіталу та праці, до інформаційного суспільства з високорозвиненою технологією, для якого критичними ресурсами є інформація та швидкість технологічних нововведень. Відбувається зміна і в стосунках між людьми - на перше місце ставиться людина з її потребами й інтересами. Ця обставина значно підвищує вимоги до органів державної влади та управління, які повинні своєчасно аналізувати ці фактори та приймати відповідні рішення для того, щоб розвиток суспільства здійснювався з урахуванням усіх цих швидкоплинних змін.

**Управлінська
функція виконавчої
влади**

У сучасних вітчизняних наукових дослідженнях державне управління традиційно розглядають як діяльність та процес, можливий виключно в рамках державних органів, що відбуваються головним чином у межах виконавчої гілки влади. Так, **Н.Нижник** і **О.Машков** дають визначення державного управління як "підзаконної діяльності органів виконавчої влади, що спрямована на практичну організацію нормального життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов для їх матеріального, культурного та духовного розвитку". Аналізуючи далі державне управління як діяльність органів виконавчої влади, вони характеризують його як позитивну, організуючу та творчу "діяльність органів виконавчої влади, що здійснює керівництво господарським, соціокультурним і державно-політичним будівництвом".

Утім, державне управління, зрозуміло, не зводиться лише до діяльності виключно органів виконавчої влади, оскільки вона нерозривно пов'язана і взаємодіє з іншими державно-владними структурами, законодавчою та судовою гілками влади, які справляють значний вплив на економічне, політичне і соціальне середовище. Це тим більш важливо підкреслити, оскільки рівень і якість реалізації виконавчою владою своєї найважливішої управлінської функції значною, якщо не вирішальною мірою залежить від якості і досконалості законів, які приймаються законодавчою гілкою влади, та рівня додержання Конституції і законів усіма верствами суспільства знизу вгору, яке забезпечується правоохоронними органами та судовою владою.

Аналіз взаємозв'язку між політичною владою і управлінням дає змогу охарактеризувати її як своєрідний вид управління, регулювання і контролю, як засіб оволодіння та спрямування людської енергії, сенс якого значною мірою визначається управлінською значимістю та інструментальною ефективністю. Відповідно до такої характеристики і негативні якості влади пов'язуються насамперед з управлінською неефективністю, організаційною деструктивністю: погана та влада, яка створює більше проблем, ніж їх вирішує. Водночас влада

виступає як фактор реалізації найважливіших соціальних завдань, які без її втручання просто не можуть бути вирішені. Вона виступає як механізм уніфікації, структурування, зняття суперечностей, які неодмінно виникають унаслідок різниці інтересів членів суспільства. Тому сутність влади полягає ще і в її органічному зв'язку з фундаментальними особливостями соціального буття: його законами, принципами, психологічним кліматом, моральними нормами.

Отже, взаємозв'язок між політичною владою і управлінням виступає як необхідна передумова успішного функціонування та розвитку суспільства. Це пояснюється насамперед тим, що організація управління, визначення його змісту, мети є однією з провідних функцій політичної влади. Влада реалізується насамперед через управління, оскільки саме у сфері політико-владних відносин приймаються політичні рішення, які виступають основою прийняття управлінських рішень із наступною їх практичною реалізацією.

3.3. Сутність, структура та аналіз політичного процесу

**Визначення
поняття
"політичний процес"**

Політичне життя суспільства можна розглядати як сукупність різновекторних і різнодинамічних у часовому вимірі політичних явищ.

Будь-яка система (суспільна, політична, економічна, біологічна) живе в певних ритмах свого розвитку, які можна дослідити саме через динаміку процесів, що відбуваються в межах цієї системи.

Термін "процес" походить від лат. - processes - рух уперед, просування.

Досвід показує, що зміна політичного устрою, еволюція політичної культури та політичної свідомості, поділ влади і т.ін. є різнопорядковими діями, що автоматично детермінують одна одну. Але їх усіх може методологічно об'єднати термін "політичний процес", який розвивається в результаті різних політичних дій, взаємодії політичних інститутів, ухвалення та реалізації тих чи інших політичних рішень.

Політичний процес - це динаміка подій, явищ і ідей, що відбувається в політичній сфері суспільства в контексті функціонування політичної системи суспільства.

Передумовою, соціальною базою політичного процесу є процес соціальний, який тісно пов'язаний з управлінською культурою і являє собою сукупність подій, явищ, дій соціальних спільнот, груп, індивідів, спрямованих на їх відтворення та забезпечення стабільності в державі.

Розвинена соціальна структура характеризує розвинене громадянське суспільство, яке є соціальною основою розвитку політичних структур і політичного процесу.

Політичний процес - одна з центральних, разом з тим специфічна категорія політичної науки. Деякі вчені ототожнюють її з поняттям політики в цілому (**Р.Доуз**). Інші вбачають специфіку політичних процесів у результатах функціонування політичної системи (**Т.Парсонс**) або в динаміці боротьби і суперництва груп за статуси та ресурси влади (**Р.Дарендорф**), або в поведікових діях суб'єктів для досягнення своїх інтересів та мети (**Ч.Мерріам**).

У рамках цих різних підходів політичний процес розкриває свої важливі джерела, свій стан, свої складові. Таким чином, політичний процес - це генезис політичних інститутів, суб'єктів політики, політичних цінностей, правил та безпосередньо політичних зв'язків та відносин. Політичні процеси бувають: **мирними і насильницькими, поступовими та стрибкоподібними**.

**Типологія
політичних процесів**

Політичний процес охоплює вертикальний та горизонтальний зрізи політичних відносин, є безперервним і різновекторним. Наприклад, український політолог **В.Бебик** дає таку типологію політичних процесів (див. табл. 3.2).

Водночас за найрізноманітнішої інтерпретації політичного процесу вважається загальноприйнятим, що він відображає реальну взаємодію суб'єктів політики, яка склалася не внаслідок намірів лідерів чи програм партій, а внаслідок дії найрізноманітніших зовнішніх і внутрішніх факторів.

Політичний процес показує, як індивіди групи, інститути влади зі всіма своїми стереотипами, цілями взаємодіють один з одним і з державою.

Політичний процес демонструє, як здійснення ролей суб'єктами політики відстоює одні елементи політичної системи, руйнує інші, розвиває і творить треті. **Політичний процес розкриває рух, динаміку, еволюцію** політичної системи, зміни її стану в часі та просторі.

Типологія політичних процесів*

Ознаки поділу	Типи
Природа процесу	творчий, руйнівний
Тривалість перебігу	довготривалий, короткотривалий, одномоментний
Рівень організації суспільства	глобальний, регіональний, місцевий
Форми перебігу	явний, прихований
Динаміка перебігу	бурхливий, спокійний уповільнений
Характер спрямування	прогресивний, регресивний
Характер середовища, де відбуваються процеси	зовнішньополітичний, внутрішньополітичний
Характер перебігу	еволюційний (безперервний), революційний (дискретний)
Охоплення учасників	загальний, локальний
Спрямованість суб'єктів політики	конфліктний, компромісний, консенсусний
Характер участі в політиці	виборчий (електоральний), законодавчий, управлінський, керований, стихийний

* За книгою : Бебик В. М. Політологія для політика і громадянина : монографія / В. М. Бебик. - К. : МАУП, 2003. - С. 164.

У свою чергу, політичний процес логічно можна розглядати як соціально-політичної дії, що забезпечують відтворення політичних ресурсів і творення нового в політиці.

Політичні процеси за характером спрямування можуть бути прогресивні та регресивні. Якщо йдеться про прогресивний характер політичних процесів, що відбуваються в суспільстві, доцільним буде введення терміна "політичний розвиток".

**Визначення поняття
"політичний розвиток"**

Політичний розвиток - це перехід від певного політичного стану до якіснішого на базі вдосконалення політичних інститутів і підвищення ролі рівня політичної культури суспільства.

Передумовою активної розробки теорії політичного розвитку було намагання перенести модель британської або американської систем, які вважалися зразком політичного розвитку, до країн, що розвиваються. Однак цей широкомасштабний експеримент з упровадження західних політичних цінностей в інше соціокультурне середовище не дав очікуваних результатів. Цю тезу може підкріпити і українська реальність розвитку демократичних змін, де близько десяти років американські та канадські консультанти давали свої поради, а успіхів українська реальність не проілюструвала.

Якщо суспільство в політичному плані не розвивається, це призводить до політичної стагнації - застою, відсутності змін, окостеніння організаційних форм, розпаду політичних структур, а внаслідок цього - до краху політичної системи суспільства або регресу суспільства загалом.

Такі негативні процеси супроводжуються політичною нестабільністю, соціальними конфліктами, кризами.

В Україні сьогодні політичний процес можна розглядати в множинній формі, зокрема, чітко розрізняємо державотворчий процес, процеси національного відродження, різного спрямування реформи, творення партій тощо.

Політичному процесові притаманні інноваційний, пошуковий, творчий характер. Творчість, управлінський хист - це пошук неординарних рішень і дій, саме це й робить політичні процеси перспективними, дієвими.

Творчість у політиці також означає вміння вибирати, максимально використовувати всі резерви політики з тим, щоб вона найбільшою мірою сприяла розв'язанню існуючих у суспільстві проблем.

Політичний процес є невід'ємним атрибутом політичного життя.

Основними складовими політичного життя, які потребують високого рівня політичної культури та відповідальності, є політична участь, політична боротьба, політичний інтерес.

Основною рушійною силою будь-якої поведінки, діяльності, як і всього життя людства, є інтереси, що й стимулюють політичні процеси.

**Визначення
поняття "політичний
інтерес"**

Політичний інтерес - спрямованість дій суб'єктів політики на постановку й досягнення політичної мети, тобто основним спонукальним мотивом до політичної дії.

Залежно від того, хто й навіщо займається політикою та на який об'єкт спрямована його діяльність, змінюються зміст і форма самої політичної діяльності. Залежно від місця, яке об'єкти політики займають у суспільній та політичній ієрархії, виділяють два основних рівні політичної діяльності:

- **елітарний рівень** функціонування владних структур і здійснення ними своєї регульованої діяльності стосовно суспільно-політичних відносин;

- **рівень масової участі** через розмаїті форми (контроль за діяльністю владних структур) чинить тиск на владні структури, заявляючи про свої потреби. На цьому рівні відбувається формування рухів, партій, їх організацій для безпосередньої участі в політичному процесі на вищому державному рівні.

За кількістю та ступенем взаємозалежності суб'єктів політики діяльність може бути:

- **індивідуальна** - (індивідуальний акт протесту, відставка політика тощо);

- **колективна** - (демонстрація, протест та ін.);

- **групова** - суб'єктом політичної дії виступають суспільні групи (політичний страйк, повстання);

- **загальносуспільна** - (національно-визвольна боротьба, революція).

За змістом діяльність буває спрямованою на:

- здобуття влади;

- створення, зміну політичних інститутів;

- вироблення нових політичних курсів.

Політичний процес являє собою спільність дій інституційних і неінституційних суб'єктів по здійсненню своїх специфічних функцій у сфері влади.

Щодо суспільства в цілому політичний процес розкриває взаємодію і соціальних та політичних структур, відносин, тобто показує, як суспільство формує свою державність, а держава, у свою чергу, завойовує суспільство.

З точки зору внутрішнього змісту політичний процес відображає немовби технологію існування влади, являючи собою спільність відносно самостійних, локальних взаємодій суб'єктів, структур і інститутів, пов'язаних тими чи іншими специфічними цілями та інтересами у підтримці (чи зміні) системи управління.

**Сутнісні характеристики
політичних процесів**

За значенням для суспільства тих чи інших форм політичного регулювання соціальних відносин політичні процеси можна поділити на **базові та периферійні**.

Базові політичні процеси характеризують найрізноманітніші способи включення широких соціальних прошарків у відносини з державою, форми перетворення інтересів, вимог населення і управлінські рішення, типові прийоми формування політичних еліт та ін. У цьому розумінні можна говорити про процеси політичної участі й державного управління (прийняття рішень, законодавчі процеси та ін.).

Периферійні політичні процеси розкривають динаміку формування окремих політичних асоціацій (партій, груп тиску та ін.), розвиток місцевого самоврядування, інші зв'язки та

відносини у політичній системі, що не впливають принципово на домінуючі форми і способи прояву влади.

Водночас базові та периферійні політичні процеси розрізняються за часом і характером здійснення, зорієнтованістю своїх суб'єктів на норми суперництва; вони можуть протікати явно (відкрито) чи у прихованій формі. **Явний політичний процес** характеризується тим, що інтереси груп чи громадян систематично виявляються в їх публічних претензіях до державної влади, яка, у свою чергу, робить доступною для громадянського контролю фазу підготовки і прийняття управлінських рішень. На противагу відкритому, **тіньовий процес** базується на діяльності публічно не оформлених політичних інститутів і центрів влади, а також на особистих домаганнях громадян, що не вираженні у формі звернення до органів державного управління.

Кожен із політичних процесів володіє і власним внутрішнім ритмом, тобто циклічністю, повторюваністю основних стадій взаємодії своїх суб'єктів, структур, інститутів.

У протіканні політичних процесів певне місце належить **ефективності політичної діяльності**, яка пов'язана з результатами діяльності владних структур та політичних лідерів, що вимірюється ступенем виконання найважливіших функцій державного управління відповідно до вимог і сподівань найважливіших суспільних груп; їх здатністю зберегти систему правління, сприяти економічному зростанню, задовольняти усвідомлені потреби більшості населення країни.

Неефективність політичного функціонування може виникати внаслідок того, що владні механізми або особисті якості людей, які мають владу, не вміють сприяти та не дають можливості розвиватися позитивним явищам, які приводять до динамічних змін позитивного характеру.

Узгодження професіоналізму і демократичності, компетентного аналізу і вимог населення, що формується з погляду певних групових інтересів, це одне з найважливіших завдань демократичного уряду.

Політична стратегія та її роль у суспільстві

Досягнення ефективності політичної діяльності багато в чому залежить від адекватності умовам даної країни вибору цілей і формування завдань розвитку суспільства, вироблення політичної стратегії. **Політична стратегія визначає** перспективні завдання розвитку суспільства, пріоритетні форми й методи організації та управління, формує орієнтацію на використання певних ресурсів і вказує шляхи й способи їх мобілізації.

Здійснення стратегічної мети потребує ґрунтового і всебічного її забезпечення: аналітичного, інформаційного, ідеологічного, програмного, кадрового, технічного та фінансового.

Політична стратегія втілюється у політичному курсі партії країни, визначається політичною програмою, розрахована на тривалий період.

Для підвищення ефективності політичної діяльності використовуються спеціально розроблені політичні технології.

Аналіз політичної технології

Політична технологія - це система прийомів, технік досягнення бажаного результату в певній сфері політичної діяльності.

Наприклад, електоральний процес формується у зв'язку з виборчими циклами, а тому політична активність населення розвивається тут відповідно до фаз висування кандидатів у законодавчі (виконавчі) органи, обговорення їх кандидатур, вибору та контролю за їх діяльністю. Як правило, пік такої активності припадає на час виборів, після чого політичне життя затихає. Цикли державного управління можуть впливати на діяльність правлячих партій, як це, наприклад, робота КПРС.

У наш час, у час реформування суспільних відносин, вирішальний вплив на ритми функціонування державних установ, способи політичної участі населення справляють уже не рішення вищих органів управління, а окремі політичні події, що змінюють розстановку та співвідношення політичних сил (серпневий 1991 р. "путч" так званого ГКЧП), військові перевороти тощо. Проте найбільш кардинальним чином впливають на зазначені процеси, як і на політичний процес у цілому, революційні перетворення.

Слід зауважити, що всі часткові політичні процеси об'єднані однією і тією ж самою потребою їх суб'єктів - вплинути на політичні рішення, які приймає державна влада.

Тому і головне завдання всіх учасників різних за значенням політичних процесів полягає в тому, щоб включити свої інтереси і вимоги в управлінські рішення, які приймаються інсти-

тутами державної влади. Інститути державної влади є важливим інструментом обліку групових вимог та вироблення загальноколективних цілей політичного розвитку.

Особливістю будь-якої форми політичної діяльності, серцевиною всього процесу політичного функціонування, що забезпечує виконання політичною системою її головних функцій, є прийняття й реалізація політичних рішень.

Політичне рішення як складова політичного процесу і як продукт діяльності певних політичних суб'єктів виступає: для тих, хто його приймає, усвідомленим вибором напряму і способу дії, а для тих, кому воно адресоване, - директивною вказівкою, яку потрібно виконати.

Прикладом політичних рішень можуть бути закони, накази, розпорядження, постанови тощо. Вони бувають загальнодержавними, регіональними, місцевими, колегіальними, одноосібними, стратегічними, тактичними.

Залежно від впливу політичні рішення можуть бути функціональними або дисфункціональними.

Система підготовки політичних рішень

Підготовка політичних рішень - стадія, в якій беруть участь різні співпрацюючі сторони.

Підготовка і прийняття політичного рішення - це процес реалізації політичної мети на основі обробки нагромадженої інформації. Класифікують політичні рішення за різними критеріями, такими як: правові та неправові; правильні, нейтральні, неправильні; значущі, чергові, стратегічні, тактичні та ін.

Існує кілька рівнів підготовки політичних рішень:

- макрорівень - готують центральні органи влади (президент, парламент, уряд);
- мезорівень - рішення регіональних (обласних, місцевих) органів влади;
- мікрорівень - політичні рішення невеликих груп людей і незначного територіального поширення.

Технології прийняття політичних рішень значною мірою зумовлені характером політичного режиму. В авторитарних, тоталітарних політичних режимах рішення будь-якого рівня намагаються приймати закрито, таємно, вузьким колом людей, незважаючи на політичних супротивників, у демократичних - навпаки.

Сутність ефективності, дієвості політичного рішення істотно залежить від того, наскільки воно інноваційне, пов'язане з новітніми науковими досягненнями, соціальними технологіями, реальною практикою суспільного життя.

Інновація - це новітня цінність, яку сьогодні політики вже взяли на озброєння у своїй діяльності.

Процес прийняття політичних рішень можна класифікувати за:

- суб'єктами політичної діяльності (мають характер указів, розпоряджень, рішень);
- змістом (сприяють досягненню мети партії або ні);
- часовим виміром (стратегічні, тактичні, кон'юнктурні).

Процес прийняття політичного рішення має кілька етапів:

- підготовчий - добір інформації, її аналіз;
- розробка проекту рішення;
- затвердження рішення і прийняття його до виконання;
- реалізація прийнятого рішення;
- поширення наслідків рішення.

Політичні рішення повинні бути законними, відкрити. У практиці прийняття колективних політичних рішень найчастіше використовують дві технології: технологію консенсусу та технологію голосування за принципом більшості. До необхідних позитивних якостей політичного рішення слід віднести: легітимність, компетентність, компромісність та моральність.

Режими протікання політичного процесу

Таким чином, від діяльності державних інститутів залежить ступінь централізації влади і поділу повноважень між групами, що беруть участь у виробленні стратегії та цілей політичного розвитку.

Найчастіше виділяють **три режими протікання політичного процесу**: функціонування, розвитку, занепаду.

Перший - режим функціонування, який не виводить політичну систему за межі взаємовідносин громадян та інститутів державної влади. У цьому випадку політичні процеси відобра-

жають просте відтворення структурами влади рутинних відносин, які повторюються між елітою і електоратом, політичними партіями, органами місцевого самоврядування тощо. Тут переважають традиції та спадковість перед інноваціям.

Другий - режим розвитку. Структури і механізм влади виводять політику держави на рівень, який дає змогу адекватно відповідати на нові соціальні вимоги населення, виклики часу. При цьому вважають, що інститути влади, правлячі кола визначили цілі та методи управління, що відповідають соціальним змінам, змінам співвідношення сил всередині країни та на світовій арені.

Третій - режим занепаду, розпаду політичної цілісності. Політичні зміни мають негативний характер по відношенню до норм та умов цілісного існування політичної системи. У результаті рішення, які приймає режим, втрачають здатність управляти та регулювати соціальні відносини, а сам режим втрачає стабільність (колишні соціалістичні країни).

Таким чином, за останній період (кінець ХХ ст. - початок ХХІ ст.) політико-управлінська наука стала дуже часто звертатись до аналізу політичних процесів як у світі, так і в кожній країні зокрема.

Політичний процес - це складний, розгорнутий у часі комплекс дій і подій, вивчення яких державному службовцю, політику, управлінцю допомагає зрозуміти, як чинитимуть ті чи інші політичні суб'єкти за певних обставин і як їх дії можуть вплинути на стан суспільства. Сутність політичного процесу визначається різними видами політичної діяльності. Політичні рішення є продуктом діяльності політичних суб'єктів, його сутність полягає у виборі політичних дій, якими політичний рівень є чесне служіння народові та прогресивному розвитку суспільства.

3.4. Політична участь та політична діяльність громадян України

Політична участь і політична діяльність: сутність та роль у житті суспільства

Політична діяльність - це особлива, специфічна сфера суспільної діяльності, що охоплює все політичне життя суспільства. На філософському рівні її можна інтерпретувати як одну з форм людської діяльності загалом, і в цьому сенсі у політичній діяльності людини, соціальних верств, класів, націй та інших суб'єктів політики виявляється їхнє ставлення до навколишнього світу, до таких його складових, як політичні явища і процеси, політичні цінності, політичні системи.

Визначення політичної діяльності

Політична діяльність - це універсальна категорія, що характеризує рівень розвитку особистості й суспільства в цілому, їхню участь у реалізації політичних відносин. До конкретних проявів політичної діяльності відносять методи й засоби волевиявлення суб'єктів політичного життя, зокрема такі, як участь у виборчій кампанії, дії, пов'язані з прийняттям законів та інших правових актів загальнодержавного масштабу, боротьба політичних партій та організацій за встановлення певного політичного режиму або форми державного устрою, участь у національно-визвольному русі.

У межах власне політичної діяльності здійснюються управління соціально-політичними процесами та інституціями, дипломатична практика та ін. Політична діяльність детермінується інтересами і потребами людини, які реалізуються шляхом її участі в різноманітних інституційних та стихійних формах такої діяльності.

Таким чином, на практичному рівні політична діяльність тісно пов'язана з політичною участю людей.

Визначення політичної участі

Політична участь - це вплив громадян на функціонування політичної системи, формування політичних інститутів і вироблення політичних рішень. Поняття "політична участь" використовується для позначення різноманітних форм непрофесійної політичної діяльності, показуючи ступінь реального впливу громадян на інститути влади і процеси прийняття рішень.

Фундаментальні засади досліджень політичної участі закладені в працях **Г.Алмонда, Б.Барбера, С.Верби, Р.Даля, Р.Деггера, Л.Ле Дюка, М.Каазе, С.Ліпсета, А.Марша,**

Л.Мілбрайта, Дж.Нагеля, Н.Ная, Р.Патнама, К.Пейтмен, Д.Хелда, Д.Ціммермана та ін. Найбільш послідовно ця проблема досліджується прихильниками так званої "партиципаторної (учасницької) демократії".

Особливий інтерес викликають напрацювання учених, які вивчають процеси політичної участі на пострадянському просторі. Значний внесок у вивчення цієї проблеми зробили такі дослідники, як **В.Гельман, Д.Гончаров, А.Ковлер, Г.Вайнштейн, Ю.Мельвіль, В.Лапкін, В. Пантін, С.Перегудов, В.Смирнов, О.Харитонов, А.Циганков** та ін. З методологічного погляду існує проблема з'ясування місця політичної участі та політичної діяльності серед інших категорій політичної активності, зокрема розкриття їх сутнісних характеристик як різновиду соціальної дії. Політична участь, професійна політична діяльність, політична поведінка - це різні прояви політичної активності, які не варто змішувати, оскільки вони характеризують як її якісні ознаки, форми здійснення, так і ступінь залучення індивіда до політики. Оскільки широке розуміння політичної діяльності включає в себе по суті всі події, які мають відношення до політики (у тому числі діяльність політичних партій, уряду, міжнародну політичну діяльність тощо), саме через політичну участь доцільно характеризувати конкретні специфічні прояви політичної діяльності на рівні індивіда. У цьому, вузькому, сенсі політичну участь можна розглядати як форму реалізації політичної діяльності.

Сутнісні характеристики політичної участі

Аналіз сутнісних характеристик політичної участі як різновиду соціальної дії показує, що критерію саме політичної участі громадян може відповідати лише тоді, коли вона соціально детермінована. Тобто політична участь є водночас і соціальною. За методологією **М.Вебера** найбільш повно критерію політичної участі відповідають цілераціональні та цінніснаціональні дії, меншою мірою - традиційні. Афективні дії перебувають на межі політичної участі. Водночас розглядати політичну участь лише як раціонально-інструментальну дію немає підстав, оскільки людині притаманні певні почуття, звички, симпатії та антипатії, що безпосередньо позначається на характері участі.

Водночас у колах наукової громади відсутня чіткість у визначенні сутності та форм прояву поняття "політична участь", бракує комплексних міждисциплінарних робіт із її вивчення, які б спиралися на сучасні наукові методики досліджень громадської активності населення і враховували б сукупність економічних, політичних, соціальних, правових, психологічних та соціокультурних чинників. Залишається актуальною і проблема адаптації західних теоретичних моделей до реалій українського демократичного переходу.

Соціальні функції політичної участі

Політична участь виконує певні соціальні функції: 1) відображення, узгодження і реалізація різних інтересів та вимог; 2) відбір політиків та управлінців; 3) рекрутування і просування по службі (політичній кар'єрі) публічних політиків та управлінців ("політичних адміністраторів"); 4) залучення населення до вироблення і реалізації політичних рішень; 5) політична соціалізація; 6) запобігання конфліктам та їх розв'язанню; 7) боротьба з бюрократизмом і скасування відчуження громадян від політики та управління.

Завдяки цим функціям політичну участь населення визнано в числі головних прав людини, які отримали міжнародно-правове визнання. Так, ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (Резолюція 2200(XXI) ГА ООН від 16 грудня 1966 р.) містить такі положення: "Кожен громадянин повинен мати без якої б то не було дискримінації право і можливості: а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і через посередництво вільно обраних представників; б) голосувати і бути обраним на дійсно періодичних виборах, які здійснюються на засадах загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні та забезпеченні вільного волевиявлення виборців; в) мати доступ у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби".

Політична участь і розвиток демократії

В Україні забезпечення політичної участі громадян є важливим аспектом розвитку демократії, забезпечення громадянських прав. Конституція України та низка законодавчих актів, що стосуються політичних і соціальних прав громадян, забезпечують широкі можливості для політичної участі населення в різноманітних формах - вибори, участь у місцевому самоврядуванні, контроль над органами державної влади, діяльність у громадських організаціях

тощо. Проте реалізація цих можливостей значною мірою залежить від політичної культури населення та реалій державної і політичної системи.

Суб'єкти політичної участі

Суб'єктами політичної участі виступають індивіди, передусім громадяни, які мають політичні права; соціальні групи і верстви, а також різноманітні спільноти як безпосередньо, у вигляді прямих дій, так і опосередковано, через різноманітні партії та громадські організації; а також міжнародні спільноти, передусім на регіональному рівні, де існують політичні та громадські об'єднання й рухи. Вказані суб'єкти безпосередньо чи будь-яким іншим чином залучені до вироблення і реалізації політичного курсу держав, політико-управлінських рішень, до рекрутування політико-посадових осіб та впливу на їх діяльність.

Форми і види політичної участі

Політична участь характеризується багатоманітністю, з огляду на це існують різноманітні класифікації її форм. Форми політичної участі відрізняються як мірою усвідомленості, так і масштабністю, легальністю та іншими параметрами. До найбільш поширених видів політичної участі можна віднести:

- дії з делегування політичних повноважень (електоральна поведінка);
- активістську діяльність, яка спрямована на підтримку кандидатів і партій у виборчих компаніях;
- фахове забезпечення реалізації політико-державних функцій;
- відвідування мітингів, політичних зборів та участь у демонстраціях;
- участь у діяльності партій, політичних рухів і груп інтересів.

У реальному житті неможливе послідовне відтворення жодного з ідеальних типів соціальної дії, оскільки в людській поведінці співіснують елементи різних типів дій. Разом з тим їх теоретичне розмежування має сенс, оскільки допомагає в конкретному соціально-політичному дослідженні - надає можливість з'ясувати, до якого із типів фактично тяжіє індивід у певній конкретно-історичній ситуації. Різні способи класифікації політичної поведінки і політичної участі здійснені **Г.Алмондом, С.Вербою та Н.Наєм, Г.Ділігенським, Л.Мілбратсом, М.Каазе і А.Маршем, Ч.Тиллі** та іншими авторами.

За масштабами участь здійснюється на рівні місцевої, регіональної, державної чи міжнародної політики. Згідно із силою політичного впливу участь поділяють на пряму (безпосередню) чи опосередковану, загальну і обмежену. Відповідно до системи використаних політичних засобів виокремлюють мирні та насильницькі, добровільні та примусові, традиційні й інноваційні, легітимні та нелегітимні, законні (легальні) і протиправні (нелегальні) різновиди політичної участі.

Типи політичної участі

За ступенем активності політичну участь поділяють на пасивну й активну. Дані типи участі можливо сполучити ще з двома параметрами: припустимі та неприпустимі форми політичної участі. Політична активність класифікується також на конвенціональну, тобто легальну, регламентовану законом політичну участь та неконвенціональну - незаконні види участі-демонстрації, пікети, мітинги, не дозволені владами, і т.ін.

Різновиди політичної участі

Політичну участь можна також поділити на такі різновиди:

- автономна участь - це добровільна політична діяльність людей, які переслідують особисті чи групові інтереси;
- мобілізована участь - має примусовий характер, її стимулами є адміністративний примус, страх, сила традиції тощо. Як правило, мобілізована участь спрямована на підтримку політичної системи; її метою є демонстрація відданості правлячій еліті, "всенародної єдності" і схвалення чинної політичної лінії. Такий тип участі домінує в авторитарних (тоталітарних і авторитарних режимах);

- "ангажована" участь - характеризує цілеспрямовану на реалізацію групових інтересів (партій, руху, лобі, політичної "команди") політичну поведінку, яка є цілком усвідомленою, спланованою та, здебільшого, професійною. Ангажовану позицію посідають природно всі партійні лідери та помітні партійні діячі, практично всі відомі публічні політики є безпосередньо чи приховано "ангажованими" впливовими політичними силами; абсолютна більшість засобів масової інформації також "ангажована" певними політичними групами, організаціями чи державою.

Сучасний політичний процес характеризується великим різноманіттям видів та форм політичної участі; зокрема, в демократичних суспільствах домінують автономна, конвенційна, ортодоксальна участь, але окремі елементи інших видів тут також присутні й виявляються у відповідних обставинах. Отже, засоби політичної участі, їх інтенсивність та наслідки виявляють передусім процесуально-функціональні властивості політичної системи суспільства, особливості його політичної культури.

Попри всю важливість залучення громадян до участі в суспільному житті, теза "більше участі - більше демократії" не є однозначною, оскільки масштаби участі не є універсальним засобом для вирішення нагальних потреб розвитку сучасного суспільства. Конкретизація поняття політичної участі стосовно України, яка належить до перехідних суспільств, багатьма авторами здійснюється у більш широкому соціальному контексті. З цієї позиції розуміння поняття "політична участь" в умовах демократичної трансформації лише крізь призму публічно-владних відносин є надто вузьким. Більш правомірною є точка зору, згідно з якою політична участь - це діяльність, спрямована на задоволення життєвих потреб і розподіл ресурсів у їх широкому розумінні, оскільки демократія як політична категорія має не лише політичну, а й соціальну складові.

Важливо розуміти, що в контексті політичної участі йдеться не про "народ" або "маси", а про громадян, оскільки народ - це ще не громадяни, а маси - це тільки номінально вільні люди. Політична участь відрізняється залежно від тієї ролі, яку відіграє в цьому процесі власне індивідуальний суб'єкт.

***Політична участь
і політична іmobільність***

Політичній участі протистоїть така форма поведінки, як політична іmobільність (від лат. *immobilis* - нерухомий) - пасивність, повна відстороненість від політичного життя. Абсентеїзм є важливим індикатором суспільного настрою і рівня довіри до політичної системи. У ньому знаходиться вираження політична апатія і відсутність будь-якого інтересу одних громадян і своєрідний протест інших. В останньому випадку - це своєрідна демонстрація невдоволення політикою офіційної влади і сумнівів в ефективності інституту виборів.

Моделі поведінки суб'єктів політичних відносин розроблені в працях таких визнаних фахівців, як **Г.Алмонд, С.Верба, Л.Даймонд, С.М.Ліпсет, Р.Даль, А.Інкельс, Р.Патнам, Г.Ерме** та ін., де сформована "ідеальна" модель демократичного громадянина, яка має важливе методологічне значення й може слугувати певним орієнтиром для формування суспільних відносин у нашій країні. Дослідження основної форми політичної участі в Україні - виборів - доцільно проводити в рамках концептуальних моделей електоральної поведінки виборців, які були сформовані у межах чотирьох наукових шкіл: соціологічної, соціально-психологічної, раціонально-інструментальної, або економічної, екологічної, або поселенської.

Для України проблема політичної участі має суттєве значення з багатьох причин. Передусім йдеться загалом про політичну участь як фактор забезпечення демократії в умовах соціальної напруженості, політичної нестабільності та неефективності інститутів державного управління. Важливим є те, що більшість громадян України не задіяна в політичних або громадських об'єднаннях, їх думка, як правило, не береться до уваги в процесі прийняття політичних рішень, і в період між виборами громадяни позбавлені реального впливу на державні структури та представницькі органи влади, що актуалізує проблему створення надійних механізмів суспільної взаємодії, сприятливих для здійснення ефективної політичної участі. Перехідний характер українського суспільства також ставить проблему пошуку адекватних форм громадської активності та політичної участі.

Прояви громадянської активності останніх років в Україні стимулювали інтерес наукової спільноти до проблеми політичної участі та її впливу на процеси демократизації. Ця тема привертає все більше уваги українських науковців, серед яких значну частину становлять не лише політологи, а й соціологи, юристи, історики, психологи: **І.Алексєєнко, Р.Балабан, І.Бекешкіна, В.Васютинський, Е.Клюєнко, О.Куценко, О.Полішкарлова, Н.Ротар, О.Резнік, В.Скоблик, О.Чемшит** та ін. Емпіричні дані стосовно політичної участі в Україні забезпечуються насамперед діяльністю вчених Інституту соціології НАН України, у тому числі розробників і виконавців соціологічних моніторинрів. Фактична база дослідження політичної участі також забезпечується аналітичною роботою Національного інституту стратегічних досліджень, який видає щорічні збірники аналітичних оцінок стану справ в українському суспільстві.

Чинники та характеристики політичної участі в Україні

На основі вказаних досліджень доцільно зробити певні узагальнення щодо чинників та характеристик політичної участі в Україні. Одним із головних чинників, що визначає масштаби та характер політичної участі, є політичний режим. Багато авторів вважають, що в Україні він відповідає характеристикам гібридного режиму, в якому співіснують елементи демократії, авторитаризму та пострадянської традиції, де панують відносини неопатриманального типу. Разом з тим у міжнародному виданні "Індекс демократії" на кінець 2010 р. Україна заняла 67-ме місце в списку з 167 країн світу. Серед держав, що поділяються на країни повної демократії, недостатньої демократії, гібридні та авторитарні режими, ми віднесені до другої групи. Росія, наприклад, віднесена до третьої і займала 107-ме місце. "Індекс демократії країн світу" вимірює рівень демократії в певних державах і ґрунтується на аналізі п'яти ключових показників "демократичності", які безпосередньо включають політичну участь, а також близькі до неї показники виборчого процесу, діяльності уряду, політичної культури та громадянських свобод. Лідерами демократичного розвитку є Норвегія, Ісландія, Данія, Швеція, Нова Зеландія, Австрія, Фінляндія, Швейцарія, Канада, Нідерланди. 55 держав мають частково демократичні режими, і сюди поряд з Україною належать Італія, Франція, Польща, Молдова, країни Прибалтики.

Громадянське суспільство в Україні перебуває на початковому етапі свого становлення. Йому притаманні слабкість та нерозвиненість структур, відсутність сталих традицій громадянської співпраці й солідарності. Приватні інтереси слабко артикульовані, а групові - переважно мають корпоративно-егоїстичний характер, що є фактором стримування у процесі налагоджування горизонтальних зв'язків у суспільстві.

Політичні партії, попри підвищення їх ролі у суспільно-політичному житті країни, не є надійними каналами політичної участі громадян, оскільки, як правило, вони є виразниками інтересів потужних фінансово- або політико-економічних груп, впливових політичних лідерів тощо, а не соціальних верств. Звідси дефіцит довіри до політико-владних інститутів з боку населення, викривлення структури участі.

Перешкодою на шляху реформування є слабкість соціальної бази демократичного поступу: високі показники майнового розшарування, бідність, наявність значної частки маргіналізованого населення і, головне, темпи створення головної рушійної сили демократії - середнього класу, залишаються надто повільними. Водночас у масовій свідомості та політичній участі українських громадян спостерігаються певні позитивні зрушення. За своїми показниками вони поступово наближаються до характеристик, притаманних населенню країн розвинутої демократії.

Законодавство про вибори до українського парламенту відображало еволюцію виборчої системи від традиційної мажоритарної системи, що існувала в радянські часи, через змішану до цілком пропорційної. Аналіз нормативних документів свідчить про зростання ролі суспільно-політичних об'єднань громадян і громадськості в цілому у виборчому процесі. Отже, характеризуючи динаміку становлення виборчого законодавства, слід стверджувати, що зі здобуттям Україною незалежності інститут виборів отримав значний демократичний розвиток. Електоральна активність українських громадян у роки незалежності вирізнялася високими показниками, що свідчить про достатньо високий рівень політизації суспільної свідомості.

Однією з головних рис, що визначає характер демократичного переходу в Україні, є брак єдності між представниками вищого ешелону влади та широкими народними масами, а також відсутність ціннісної системи, яка б відповідала запитам суспільства й сприяла його консолідації. Поступ у напрямі демократизації бачиться в розширенні правового поля громадської ініціативи, реформі політичної системи, змістом якої має стати гармонійне поєднання системи призначень із центру (у галузях, життєво важливих для всього суспільства, наприклад служба безпеки) і формування місцевих органів влади та управління населенням.

Багатьма авторами спростовується теза про існування політичного суспільства (основним структурним елементом якого нібито є політичні партії) як посередника між державою та громадянським суспільством. Об'єктивними чинниками слабкості політичних партій є відсутність чіткої структуризації суспільства за сталими соціальними, економічними, а відтак політичними та ідеологічними ознаками.

Також у недорозвиненому стані перебуває і так званий третій сектор (громадські об'єднання). Перешкодою на шляху розвитку третього сектору в Україні є пасивність населення щодо участі в добровільних громадських об'єднаннях, що пояснюється відсутністю сталої демократичної традиції громадської самоорганізації населення, неефективністю діючих організацій, їх слабкою матеріальною та фінансовою базою, споживацькими настроями участі громадян та ін.

Умови демократичної політичної участі в Україні

Соціальні умови демократичної політичної участі залишаються стабільно несприятливими, а за деякими показниками навіть погіршуються. Йдеться насамперед про соціальне розшарування, зростаючу диференціацію доходів населення. Не відбувається революційних змін і в кількісних показниках такої потужної "опори" демократії, як середній клас. Державою не створюються сприятливі умови для розвитку малого та середнього бізнесу. Водночас процеси структуризації економіки сприяють зменшенню частки маргіналізованого населення. В останні роки дещо збільшилися доходи населення, хоча порівняно з провідними країнами вони залишаються вкрай низькими. Усе це має безпосередній вплив на структуру та якість політичної участі.

Вагомим чинником переходу до демократії є формування відповідної політичної культури. В українському суспільстві переважає "пасивно-демократичний тип політичної культури", за яким люди сприймають цінності демократичного суспільства, але не готові активно підтримувати їх, що прямо впливає на рівень та якість політичної участі. Фактором, що спотворює демократичні форми політичної участі, є також криза ідентичності, притаманна значній частині українських громадян. Однак аналіз результатів соціологічних моніторингів та розвідок українських соціологів дає підстави стверджувати наявність у масовій свідомості українського населення позитивної тенденції щодо характеру та якісних характеристик політичної участі.

Соціологічні дані свідчать про суттєві відмінності форм політичної участі у країнах розвинутої демократії та країнах з новою демократією, включаючи Україну. Найбільш масовою формою неелекторальної участі в Європі є збирання підписів під петиціями чи відкритими листами. У середньому в цій формі бере участь кожен п'ятий житель Європи, а в країнах Західної Європи - кожен третій. Наступні по масовості - звертання до конкретного політика або в органи влади, бойкоти товарів або послуг, а також участь у роботі громадських організацій (14% у середньому по Європі). Рідше усього жителі Європи беруть участь у демонстраціях, носять чи вивішують політичну або соціальну символіку, беруть участь у роботі політичних партій.

У країнах з новою демократією єдиною відносно масовою формою участі є звертання до політиків або в органи влади (у середньому 10%). При цьому можна поставити під сумнів, що звернення до політиків або в органи влади в умовах Росії або України є формою колективної політичної дії, спрямованої на досягнення суспільно-важливих цілей. Цю дію можна інтерпретувати як індивідуальний спосіб розв'язання приватних проблем і конфліктів, і в такому випадку взагалі навряд чи може вважатися формою політичної участі. Підписи під петиціями в цих країнах ставили 8%, а в інших формах брали участь лише 3-4% громадян. Участь у демонстраціях - не досить поширена форма як у розвинених (7%), так і в демократіях, що розвиваються (3%). Приблизно такі самі показники і з участю в роботі формальних політичних організацій (5% у розвинених країнах і 3% в країнах з новою демократією. Порівняно з Росією в Україні переважають експресивні форми участі - такі як демонстрації (7%), використання політичної символіки (5%). Зате ще рідше, ніж у Росії, громадяни України беруть участь у роботі громадських організацій чи виражають свій протест бойкотом товарів і послуг.

Слід сказати, що в основі політичної участі лежить такий феномен, як зацікавленість політикою. Дані загальнонаціонального моніторингу Інституту соціології НІН України свідчать про те, що зацікавленість громадян України політикою і відповідно включеність до політичного життя, що є основою політичної участі, з 1992 по 1996 р. поступово знижувалася, а починаючи з 2002 р. поступово зростає, досягнувши найвищої точки в 2005 р. Якщо в період 1998-2004 рр. значний інтерес до політики проявляла лише восьма частина громадян України, то в 2005 р. цей показник становив більше 21%. Потім поступово ця зацікавленість знову знижувалася. Наприклад, у 2006 р. велику зацікавленість у політиці проявляли 17% українців, а вже у 2008 р. - менше 15%. Вказана тенденція показує і відповідно готовність українців до політичної участі різних форм.

Разом з тим слід сказати, що за даними проекту "Європейське соціальне дослідження" українські громадяни виявилися найбільш зацікавленими в політиці. Наприклад, високий інтерес до політики в Німеччині виявило 16% громадян, у Польщі - 6%, в Естонії - менше 7%. У зв'язку з цим фахівці вказують на те, що реально найважливішим показником політичної участі є не високий інтерес до політики, який взагалі не характерний для розвинених демократій, а свідомо зацікавленість політичним життям у суспільстві, яка є мотиваційною основою до активної політичної участі.

***Політична участь
і політична культура***

У цьому плані мова йде по суті про наявність певної політичної культури, яка сприяє формуванню активної позиції громадян стосовно політичних подій у країні і власної ролі у її політичному житті, зокрема стосовно захисту індивідуальних (групових, національних) інтересів. Тут існує певна суперечність, яку фіксують соціологічні опитування. З одного боку, спостерігається зростання самооцінки громадян з приводу власної компетентності в політичній царині. Якщо в 1991 р. лише 11% опитаних українців вважали, що власних політичних знань їм вистачає для активної участі у політичному житті країни, то в 2008 р. цей показник становив уже майже 25%. Вважається, що подібна тенденція наближає політичну культуру України до європейських стандартів, оскільки наявність зацікавленості політикою доповнюється політичними компетенціями, необхідними для орієнтації громадян у політичних подіях, а саме це є характерним для політичної участі громадян у країнах розвинутої демократії.

Проте, як уже вказувалося вище, реальна активність українців у більшості форм політичної участі значно відстає від європейських показників. Саме це на політичному рівні дає підстави говорити про несформованість громадянського суспільства в Україні і нерозвиненість її політичної системи.

Вказана суперечність проявляється і на рівні готовності громадян України брати участь у тих чи інших формах політичного життя, захищаючи власні чи національні інтереси. Загалом ця динаміка вказує на постійне зростання мотивації населення до політичної участі у різних формах, і цю динаміку також дають можливість простежити дані соціологічного моніторингу Інституту соціології НАН України.

***Конвенціональні
і неконвенціональні форми
політичної участі громадян
України***

Серед конвенціональних форм політичної участі найбільше значення має участь громадян у передвиборчих кампаніях. Якщо у 1994 р. цю форму політичної активності вважали прийнятною для себе лише 15,5% дорослого населення України, то у 2000 р. - вже більше 20%, а у 2008 р. - майже 26% громадян.

Чимало українців готові брати участь у збиранні підписів під колективними петиціями, що, як вказувалося вище, є найбільш розвинутою формою політичної участі в Європі. Якщо в 1994 р. таку готовність демонстрували 17% українців, то у 2004 р. - майже 22%, а у 2008 р. - 25,4%.

Спостерігається тенденція до суттєвого зростання готовності українських громадян до участі у законних мітингах і демонстраціях. Якщо в 1994 р. цю форму політичної участі вважали прийнятною і ефективно менш ніж 17% українців, то у 2000 р. - майже 20%, а у 2008 р. - майже 25% українських громадян.

Зовсім іншу тенденцію має готовність українців до участі у страйках. У 1994 р. прийнятною формою політичної участі для себе їх вважали близько 8% опитаних громадян, у 2000 р. - менше 7%, а у 2008 р. - 5,4% українських громадян.

Що стосується неконвенціональних форм політичної участі, то тут ситуація загалом протилежна, здебільшого йдеться про зростання готовності українців до незаконних дій під час захисту своїх інтересів. Загальною тенденцією є кореляція між зниженням підтримки форми політичної участі залежно від її міри незаконності та агресивності.

У 1994 і у 2000 рр. підтримувати бойкот влади, тобто не виконувати розпорядження владних інститутів, були готові трохи більше 7% українських громадян, у 2008 р. цей показник становив 6,1%.

Голодування з протестними цілями у 1994 р. отримали підтримку 2% українців, у 2000 р. - 2,6%, а у 2008 р. - 1,7% українських громадян.

Єдиною формою насильницьких дій, яка демонструє тенденцію до значного зростання привабливості в очах українців, є пікетування державних організацій. Якщо у 1994 р. готовність

до даної форми політичної участі демонстрували 4,4% українських громадян, то у 2000 р. - вже 6,5%, а у 2008 р. - 7,3% українців.

Загалом моніторинг свідчить про реальні тенденції до зростання політичної участі в Україні, зокрема про зростання кількості українських громадян, які свідомо беруть участь у виборчих кампаніях, мітингах та демонстраціях, пікетуваннях владних будівель тощо.

За межами соціологічних моніторингів на сьогодні перебуває така важлива форма політичної участі, як політична діяльність в Інтернеті. На сьогодні є всі підстави говорити про наявність кіберполітики та специфічного політичного інтернет-простору. Його формування йде у двох напрямках. З одного боку, політичні партії та політики використовують Інтернет для позиціонування своїх ідей та здійснення виборчих кампаній. У всіх розвинених державах Інтернет використовується для роботи з електоратом. При цьому він має ряд позитивних моментів, які роблять його ефективним інструментом політичного впливу. Це висока комунікативність, інтерактивність, оперативність, мінімізація впливу просторово-часового фактора. В Україні інтернет-технології використовуються політиками з 2000 р. у передвиборчих кампаніях. Сьогодні представництво в Інтернеті мають практично всі серйозні партії та політики - у вигляді сайтів і блогів. Українські політики з активною підтримкою політично заангажованих громадян здійснюють в інтернет-просторі різноманітні акції, видають інтернет-газети, створюють віртуальні спільноти тощо. З другого боку, таку саму діяльність здійснюють і пересічні громадяни, політична участь в інтернет-просторі досягла вже значного розмаху і продовжує стрімко зростати. Ефективність інтернет-комунікацій та інтернет-спільнот у захисті інтересів громадян та впливу на владу довела свою високу результативність, особливо у випадку з резонансними справами.

На сьогодні вже можна говорити про такі форми політичної участі в інтернет-просторі, як голосування на інтернет-виборах чи референдумах, створення та поширення інформації через блоги, сайти, інтернет-газети, збирання коштів та мобілізація волонтерів для політичних партій і рухів, створення віртуальних політичних товариств тощо. Цілком очевидно, що значення таких форм політичної участі буде лише зростати, особливо враховуючи значення комунікації в інтернет-просторі для молодого покоління, яке в недалекому майбутньому складе основу електорату. Разом з тим слід сказати, що незадоволеність молоддю умовами політичної участі сприяє поширенню неконвенціональних форм інтернет-політики, де останнім часом спостерігаються хакерські атаки на соціально-політичному підґрунті. В Україні, зокрема, це особливо чітко проявилось в 2012 р. після закриття урядом одного з масових файлообмінників у процесі боротьби з піратством.

Таким чином, феномен політичної участі в Україні розвивається на засадах, притаманних демократичним суспільствам, проте зі специфікою, характерною для країн нової демократії. Загалом рівень політичної участі є достатньо високим, проте за низкою показників, передусім у царині організованої громадської активності щодо захисту своїх прав та участі у діяльності громадських організацій, він є явно нижчим, ніж у розвинених європейських країнах. Основною причиною цього є недостатня розвиненість громадянського суспільства та політичної системи, що не дає громадянам можливості повністю реалізувати себе як активних суб'єктів політичної діяльності. Проте позитивні тенденції в розвитку українського законодавства щодо виборів, громадських організацій, контролю громадян над владою, а також у політичній культурі та мотивації громадян до політичної участі наближають Україну до європейських стандартів.

3.5. Становлення політичного плюралізму і багатопартійності в сучасній Україні

Політичний плюралізм

Удосконалення процесів управління державою на демократичних засадах є важливою проблемою розвитку сучасної України. Основою моделі демократичної політичної держави, а те, що ми будемо демократичну державу, ні в кого сумнівів не викликає (Конституція України, ст.1), є відкритий політичний ринок. Ознаками відкритого політичного ринку є багатопартійність та політичний плюралізм.

Політичний плюралізм - принцип функціонування політичної системи, який передбачає багатоманітність і вільне змагання політичних ідей, поглядів, концепцій, інституціоналізованих

політичних груп (партій). Принцип плюралізму передбачає наявність у суспільстві різних суб'єктів політичного процесу, зокрема опозиції, яка діє легально, і їхню конкурентну боротьбу за владу в межах, визначених законом. Стимулюючи багатоманітність політичного життя, політичний плюралізм сприяє задоволенню різних потреб людей, урізноманітненню ідей і форм політичної організації, підвищенню вірогідності знаходження оптимальних політичних рішень. Політичний плюралізм сприяє створенню системи стримувань і противаг, що урівноважує вплив наймогутніших політичних сил у суспільстві і дає змогу громадянам контролювати владу.

Політичний плюралізм проявляється в унормованій законом політичній боротьбі більшості і опозиції, яка не виходить за межі закону та не руйнує політичної системи і держави. Політичний плюралізм ґрунтується на консенсусі щодо основних політичних цінностей, а також сприяє збереженню політичної стабільності. Концепції політичного плюралізму розробляли **Д.Медісон, Г.Ласкі** (увів термін у політичний лексикон), **Р.Гільфердінг, Д.Трумен, Е.Френкель, Р.Даль** та ін. Політичний плюралізм неможливий без багатопартійності.

Багатопартійність

Багатопартійність - характерна ознака демократичного суспільства, що передбачає існування інституціоналізованого плюралізму політичних інтересів і відображає практичну реалізацію основних політичних свобод громадян. Визначальний організаційний елемент багатопартійності - політичні партії, які виражають різноманітні політичні інтереси та втілюють їх у життя через боротьбу за владу.

Багатопартійність визначається наявністю в політичному спектрі суспільства різних за ідеологією політичних партій. **М.Дюверже** вважав, що багатопартійність часто змішують із відсутністю партій. Країна, де громадська думка розколота на численні але недовговічні, ефемерні та швидкоплинні групи, не відповідає поняттю багатопартійності. Цей етап розвитку країни можна визначити як передісторію партій (окремі країни Центральної Європи 1919-1939 рр., більшість молодих держав Африки, Сходу та Середнього Сходу, латиноамериканські держави. До цього типу можна віднести пострадянські країни після розпаду СРСР, зокрема Україну 1991- 2002 рр.).

Про багатопартійність можна говорити, коли поряд із нестабільними організаціями, що не мають організаційної структури (мають тільки на папері, або віртуальні) з'являються справжні партії, яким притаманний мінімум організованості та стабільності. Власне такий тип багатопартійності характеризував Західну Європу, за винятком Великобританії (включаючи Ірландію) після Другої світової війни. Багатопартійність існує за наявності трьох і більше політичних партій, присутніх при владі (**М.Дюверже**).

Багатопартійність може формуватися шляхом розколу політичної партії унаслідок ідеологічної непримиримості її різних полюсів (розкол радикалів і лібералів у Швейцарії 1848 р. створив трипартійність, яку соціалісти згодом перетворили на чотирипартійність). Розкол на комуністів (революціонерів) і соціалістів (реформаторів) у першій чверті ХХ ст. збільшив кількість партій по всій Європі. Це дроблення, у свою чергу, породило центристські партії.

Інший шлях формування багатопартійності - напластування дуалістичних поділів. Це пов'язано з розбіжністю різних видів дуалістичних протилежностей, що веде до їх взаємного перехрещування та в результаті - до багатопартійності.

Таким чином, багатопартійність породжується незалежністю протилежностей або різноманіттям інституціоналізованих інтересів груп суспільства, коли різні сектори політичної діяльності незалежні один від одного. У разі напластування багатьох протилежностей (економічна, соціальна, політична, релігійна тощо), вони можуть переростати у протистояння. Створенню багатопартійності також сприяє розвиток громадянських свобод, звичка народу до самоорганізації, певний тип виборчої системи.

Мажоритарна система відносної більшості та пропорційні виборчі системи сприяють багатопартійності. Пропорційна виборча система має так званий "прирошувальний ефект" (**М.Дюверже**). Ніщо не примушує споріднені партії до об'єднання. Хоча пропорційне представництво вимагає від партій організованості, дисципліни та розвинутої партійної інфраструктури, чим протистоїть індивідуалістичним та анархічним тенденціям.

Багатопартійність є підґрунтям для створення партійної системи. **Дж.Сарторі** обґрунтував тезу, що партійна система виникає за наявності більше ніж однієї партії. Одним із голов-

них критеріїв класифікації партійних систем вважається кількість політичних партій. **М.Дюверже** вважав, що багатопартійність (більше чотирьох партій) не можливо класифікувати. **Ж.Шарло** поділяє багатопартійні системи на інтегральні (Бельгія, Люксембург, Канада), де політичне життя атомізоване, і багатопартійність із одною домінуючою партією.

Л.Епштейн вирізняє багатопартійну систему з однією домінуючою партією (Мексика), модифіковану однопартійну систему (США), модифіковану однопартійну систему з двох плюс одна партія (Великобританія, Канада, Австрія), крайню багатопартійну систему (Франція) і стабільну багатопартійну систему.

Ж.Бюрдо поділяє партійну систему на впорядковану (Голландія та Скандинавські країни) і невпорядковану (Італія, Франція).

Найповнішу характеристику багатопартійних систем із урахуванням їх функціональних особливостей дав **Дж.Сарторі**: однопартійна, гегемоністська, домінування, обмеженого плюралізму, поляризованого плюралізму, атомізована.

Багатопартійна система вважається найбільш демократичною, оскільки пропонує виборцям широкий спектр альтернатив. Партії в парламенті мають об'єднуватись, шукати компроміс, укладати угоди, адже жодна з них не може самостійно правити. Наявність урядових коаліцій робить багатопартійне правління менш стабільним порівняно з двопартійним, але більш гнучким.

Парадокс багатопартійності полягає в тому, що за наявності багатьох партій реальну участь у здійсненні влади бере значно менша їх кількість.

Становлення української багатопартійності

В історичному контексті політичні партії відіграли неоднозначну роль у відродженні та трансформації Української держави.

Правове оформлення багатопартійності сучасної України було започатковане в 1990 р. унаслідок скасування ст. 6 і 7 Конституції СРСР, у яких закріплювалася однопартійна система.

Перший період української багатопартійності хронологічно охоплює відрізок часу від утворення перших сучасних партій - до юридичного узаконення самостійного статусу України. Восени 1989 р. створено Українську національну партію на чолі з Григорієм Приходьком. У 1990 р. створено, а у 1991 р. зареєстровано Українську республіканську партію, що фактично започаткувало диференціацію НРУ на окремі партії. Майже одночасно з УРП зорганізувалася Демократична партія України. Самі назви партій засвідчують намагання копіювати партійну систему США без урахування особливостей соціального і національного розвитку. Процес виникнення політичних об'єднань в Україні не був пов'язаний із структуризацією суспільства на певні соціальні групи. В тоталітарному суспільстві таких не існувало.

Нові партії були нечисленними (за півтора роки створено більше 20 партій з загальною кількістю близько 30 тис. членів), політично наївними, не залученими до механізмів державної політики. Між ними почалися розмежування, тертя, протиборство лідерів. Незважаючи на подібні негативні тенденції, діяльність цих партій сприяла проголошенню незалежної демократичної України.

У 1989-1991 рр. створення політичних партій переважно відбувалося "знизу", із неформальних рухів, коли політично активна частина населення вбачала у створенні партій основний засіб реалізації політичних поглядів, що відрізнялися від офіційної точки зору. Такі партійні угруповання зародилися в результаті ініціативи груп осіб і спочатку функціонували як неформальні об'єднання (Народний рух, із партійних клубів комуністів, критично налаштованих щодо КПРС і КПУ, виникла Партія демократичного відродження України тощо). Пізніше вони еволюціонували до більш складних організаційно-правових форм. Завершальним етапом такого розвитку стало їх утвердження як самостійних політичних партій.

Із 1991 р. розпочався процес "оксамитового" одержавлення партій. Такий процес, з одного боку, спричинив розкол опозиції. Значна частина партійних структур і громадсько-політичних організацій стала на підтримку Президента і уряду. Створений Конгрес національно-демократичних сил теоретично і практично обґрунтували тезу: "Підтримка всенародно обраного Президента України - це підтримка розбудови незалежної держави". Відповідно: "Опозиція до Президента - це руйнація незалежної держави". Політичні сили навколо Руху та "Нової України" знайшли місце в ніші конструктивної, тобто системної опозиції. Починає формуватися так звана

"партія влади". Саме в цей період - 1992-1994 рр. - формуються основні політичні сили нашого суспільства - носії альтернативних ідеологій - КПУ та НРУ, інтенсивно заповнюється політичний простір партіями "брендового" типу (соціалістична, соціал-демократична, ліберальна).

Наступний етап становлення української багатопартійності охоплює період з 1995 по 1998 р. і характеризується першими розколами в партіях "брендового" типу (утворення ПСПУ, СДПУ(о)). Започатковано тенденцію до утворення партій адміністративним шляхом, а також партій - "політичних проектів" фінансово-промислових груп та окремих осіб. Один із варіантів організації партії - створення її на базі блоку виборців з опорою на вже існуючі передвиборчі структури в регіонах. Наприклад, міжрегіональний блок реформ (1994) було створено як передвиборчий блок Кучми-Гриньова. Але згодом цей шлях став витіснятися іншим - попереднім конструюванням політичної організації "зверху" (у парламенті - "Яблуко", "Батьківщина" або в адміністрації Президента - НДП тощо).

Значна кількість політичних партій виникла шляхом розколу раніше утворених і виходу з них деяких авторитетних лідерів (Народний Рух, Соціалістична партія, Соціал-демократична партія тощо). Зовсім незначною є тенденція до створення нових партій шляхом об'єднання під яскраву особистість (або адміністративний ресурс) кількох недостатньо вагомих для самостійної діяльності суб'єктів політичної системи (СДПУ(о)).

Наступний етап розвитку багатопартійності розпочався в 1999 р. і характеризується розподілом політичного простору найбільш впливовими партіями. З одного боку, посилюються тенденції розколів "брендових" партій, а з другого - відбувається об'єднання маловпливових партій спільного ідеологічного спрямування. Українська християнсько-демократична партія, Українська республіканська партія і Українська народна партія "Собор" об'єднались в Українську республіканську партію "Собор". Партія регіонального відродження України, Партія праці, партія "Солідарність", партія "За красиву Україну" та Всеукраїнська партія пенсіонерів об'єдналися у Партію регіонального відродження "Трудова солідарність України" із співголовами **В.Рибак**, **В.Ландик** та **П.Порошенко**. З 2001 р. партія отримала назву Партія регіонів і очолив її М.Азаров, який тоді обіймав посаду голови Державної податкової адміністрації України.

Переломним етапом у розвитку держави та української багатопартійності став 2004 р., який продемонстрував і світу, й Україні помаранчеву революцію. З'явилися і нові тенденції в розвитку партій. Політичні партії поступово переорієнтовують свої програми і гасла на пошук внутрішніх моделей розвитку держави і суспільства, об'єднавчої ідеї. Ведеться активне обговорення конституційної реформи. Партії цікавлять питання доступу до влади та можливостей розподіляти ресурси серед своїх прихильників усе більше, ніж зовнішньополітичні вектори. Пропорційна виборча система сприяла збільшенню кількості політичних партій від 96 у 2004 р. до 172 у 2009 р. і 202 станом на 1 жовтня 2012 р.

Політичний ринок

Політичні партії здатні себе реалізувати за наявності **політичного ринку**, керованого державою більшою або меншою мірою, залежно від обраної моделі її управління. Поняття ринку пов'язане з уявленням про високий ступінь свободи, упорядковану конкуренцією між його дійовими особами, яка базується на відкритій змагальності та можливості урегулювання конфліктів, що виникають у процесі ринкових відносин, правовим шляхом, використовуючи прозорі процедури. Демократична модель державного управління в Україні має базуватися на принципах політичного плюралізму та багатопартійності. Уявлення про процеси на політичному ринку, ступінь впливовості його суб'єктів, їх повноваження та можливості доступу до ресурсів формуються на основі характеру розподілу політичної влади. Власне картину сучасного політичного ринку України описав **О.Дем'янчук**. "Згідно з моделлю політичного ринку ми можемо змалювати політичну систему з марксистським розподілом політичної влади як наявність монополіста на політичні послуги, що знищує чи придушує конкурентів. У випадку плюралістичної політичної системи політичний ринок радше нагадує "базар" - велику кількість дрібних провайдерів політичних послуг, контроль за діяльністю яких утруднений через багатозначність і багатоманітність структур, що утворюються за участю окремих підприємців. "Товар", який вони пропонують, тобто представницькі, політичні й управлінські послуги, значною мірою ситуативний і непостійний, часом сумнівної якості, попит на нього також непевний, а тому стан плюралістичного ринку значною мірою залежить від "сезонних" і випадкових коливань -

віддаленості виборів, прийняття щорічного бюджету, змін у зовнішньому (міжнародному) середовищі тощо". У процесі виборів політичні партії отримують певну кількість місць у представницьких органах, таким чином, створюючи попит і формуючи пропозицію на політичному ринку.

Для демократичних процесів політичного ринку характерна відкритість та змагальність. Історичні витоки державної, громадянської, політичної відкритості, її структури та функції вивчав **Ю.Габермас**. Однією із функцій відкритості він визначає "завдання урівнювати інтереси, що далеченько відходять від класичних форм парламентського єднання та домовляння". **Ю.Габермас** виділяє нові форми ухвалення політичних рішень, зокрема торгівлю, разом зі старими формами здійснення влади, такими як ієрархія та демократія. У нових умовах і компетенції відкритості змінюються. З одного боку, зрівнювання інтересів орієнтується на ліберальні вимоги самої відкритості, тоді як пошуки компромісу переходять у позапарламентські сфери, зокрема через делегування повноважень державних органів суспільним організаціям, через фактичне зміщення компетенцій, не передбачене нормами. З політичними партіями **Ю.Габермас** пов'язує ефективність політичного ринку, яка визначається формуванням довіри або використанням капіталу вирішального голосу потенційних виборців. Він вважає, що сьогодні зросла взаємопов'язаність політично актуальних подій, які приводять до втрати значення відкритості як організаційного принципу політичного ринку, який, внаслідок цього, втрачає прозорість і передбачуваність. Це пояснюється тим, що партії перетворились на знаряддя формування волі, але не в руках громадян, а в руках тих, хто скеровує партійний апарат (тобто партійних бюрократів, у випадку сучасної України - фінансистів партій). Це пов'язано і зі зміною статусу депутатів та появою ідеї імперативного мандата. Вирішальним для партій є те, "хто саме володіє засобами примусу і переконування, аби демонстративно чи маніпулятивно впливати на поведінку населення на виборах", тобто на політичному ринку.

В Україні ефективність як інститутів громадянського суспільства, так і політичних партій, як показують дані соціологічних досліджень, соціальних моніторингів, дуже низька. Не належать до жодної з громадських або політичних організацій 83,6% населення України, і ця цифра майже незмінна з 2000 р. При цьому лідерів політичних партій вважають одними із найвпливовіших у державі - їм відводять головну роль у житті українського суспільства. Але довірили б владу політичним партіям усього 29,9%, а 33,1% - ні. Це пояснюється як суб'єктивними, так і об'єктивними причинами, зокрема недостатнім ресурсним забезпеченням самодіяльної ініціативи громадян та їх об'єднань. Як наслідок, можливість громадсько-політичних організацій взяти на себе виконання окремих державних функцій - обмежена, що призводить до ситуації, коли функції громадянського суспільства підміняються діяльністю структур-симулякрів.

Ю.Шведа відзначає, що метою політичної партії є керівництво суспільством через організовані для цього суспільні групи та відповідним чином налагоджені механізми діяльності державного апарату. Саме виконання цих функцій визначає місце та роль політичних партій у політичній системі суспільства, в управлінні державною. Власне, виконання названих функцій впливає на формування попиту та пропозиції на політичному ринку, а також визначає суб'єктність партій при встановленні його правил та норм функціонування політичного ринку.

Політичні партії відіграють якщо не провідну, то принаймні значну роль на всіх етапах політичного процесу, а отже, посідають провідне місце серед політичних інститутів не тільки в державному управлінні сучасної України, а й у світі. Але українська модель політичного процесу яскраво показує його пострадянський характер, коли політична партія, що здобула владу, намагається її узурпувати і впливати на всі етапи політичного процесу. Отже, конче необхідно на законодавчому рівні розмежувати повноваження гілок влади та розробити правові запобіжники втручання партій у діяльність судової гілки влади.

У більшості демократичних країн політичний процес відтворює відкритий політичний ринок, що відіграє важливу стабілізаційну суспільну функцію, завдяки унормованим процедурам ротації та зміни владних політичних груп, з метою створення оптимальних умов для сталого розвитку країни. Переможений знає, що завжди зможе спробувати знову прийти до влади, дотримуючись відповідних процедур. Переможений завжди знайде своє місце на політичному ринку, де діють правила регламентованої політичної конкуренції, що дасть йому змогу існувати і розвиватись. Ринок сприяє встановленню ефективних взаємовідносин між опозицією і владою, адже завтра вони можуть помінятися місцями.

У регулюванні державою політичного ринку прослідковується кілька етапів.

1. Етап створення умов для формування багатопартійності (1989-1998). Характеризується відміною ст. 6, 7 Конституції СРСР та УРСР, ухваленням Конституції України (с. 36), Закону України "Про об'єднання громадян" та Закону про вибори до парламенту на змішаній основі. Це поклало початок творенню правил політичного ринку демократичної України.

2. Етап лібералізації (1999-2010) характеризується: ухваленням Закону України "Про політичні партії"; внесенням змін до цього Закону 2003 р. у частині фінансування статутної діяльності політичних партій, які пройшли до парламенту; ухваленням Закону України про вибори до парламенту на пропорційній основі; зміною Конституції України 2004 р., що посилили вплив політичних партій на державне управління, адже уряд формувався в парламенті та став підзвітним і відповідальним перед парламентом. Регламент Верховної Ради регулював формування коаліції та забезпечував права опозиції.

3. Етап відкату, або відмови від демократичних традицій розвитку політичного ринку після 2010 р. позначився: поверненням до Конституції 1996 р., розширенням повноважень Президента та його впливу на уряд; відмовою від фінансування статутної діяльності політичних партій та регулювання їх фінансової діяльності; знищенням гарантій для опозиції; виключенням її з процедури ухвалення рішень; поверненням до змішаної виборчої системи.

Не буде перебільшенням казати про те, що революційні події, які розпочалися в Україні восени 2013 р., ознаменували перехід до нового етапу регулювання політичного ринку. Його визначальними рисами є відновлення тих змін до Конституції України, які були скасовані в 2010 р. і визнання рішення щодо повернення до Конституції 1996 р. антиконституційним, активізація роботи над проектом нової Конституції України, яка покликана закріпити децентралізацію державної влади і розширення повноважень регіонів.

Головна мета політичної діяльності в межах інституціональних структур - досягнення політичної стабільності, яка проявляється через громадянську злагоду, легітимність та ефективність влади. Цього можливо досягнути урегулюванням політичних відносин, що сприятиме формуванню повноцінного політичного ринку. За неврегульованості політичних відносин знижується рівень захисту особи, дискредитується авторитет не тільки партій, а й політичної влади і держави в цілому. Усе це породжує невпевненість та суспільну напругу.

Носієм альтернативних шляхів розвитку суспільства за своєю природою є опозиція, тому вона заслуговує на постійну взаємодію з владою, а не лише від виборів до виборів. Неврегульованість механізмів взаємодії влади та політичної опозиції спричиняє радикальні протести з боку опозиції, як це сталося в Україні наприкінці 2000, 2004, 2006-2007, 2013 рр., призводять до соціальних заворушень і зрештою вилилися в революційні події 2013-2014 рр.

Цивілізоване функціонування опозиції є невід'ємним елементом політичної системи та основою розвитку громадянського суспільства. Тільки за таких умов партії спроможні повною мірою виконувати основні свої функції, такі як: контроль за урядом і організація дебатів у законодавчому органі; вираження й збалансування "народної волі", її трансформацію в урядову політику; визначення стратегії уряду, забезпечення його відповідальності перед народом; визначення стратегії розвитку держави; координація діяльності виконавчої і законодавчої влади; досягнення консенсусу між різними групами інтересів.

Метою державного управління політичною сферою суспільства є створення необхідних політико-правових умов ствердження демократичних цінностей у нашому суспільстві, в державній політиці та управлінні. Для цього необхідні трансформації ідеологічної складової політичної системи. Але сьогодні ми можемо констатувати, що теоретичних ідеологічних розробок наукового рівня майже не існує. Найбільш розробленою в теоретичному плані є ідеологія українського націоналізму, але завдяки попередникам, зокрема **Міхновському, Сціборському, Донцову** та ін.

Зміцненню партій та зменшенню їх залежності від одного або групи фінансистів сприяє державне фінансування партійної діяльності. Метою фінансового регулювання діяльності політичних партій з боку держави є заохочення громадян до участі в політичній діяльності. А метою фінансового регулювання виборчої діяльності є заохочення вільної конкуренції суб'єктів виборчого процесу, розвиток політичного ринку. Але держава має фінансувати конкретні суспільно значущі проекти партій, заохочувати громадян до фінансової підтримки партій шляхом надання податкових пільг. Для України важливим є дотримання принципів прозорості, відкритості, підзвітності в процесі фінансування як виборчих кампаній, так і статутної діяльності партій.

Для демократичного розвитку інституту політичних партій потрібно законодавчо зобов'язати включити до статутів політичних партій такі індикатори, як термін перебування на керівних посадах, накопичення в одних руках керівних посад, гендерні квоти, формування порядку денного з'їздів і конференцій у первинних осередках партій. Для демократизації процедур виборчого ринку необхідно переглянути виборче законодавство відповідно до висновків Венеціанської комісії (важливою проблемою є механізми комунікації обранців і громади, механізм відкликання депутатів, їх відповідальності перед виборцями). Прийняти закони про парламентську більшість та опозицію з чітким унормуванням відповідальності як партій у цілому, так і їх функціонерів; внести зміни до Регламенту Верховної Ради України, гарантуючи права опозиції.

Ще однією проблемою сучасних політичних партій є посилення впливу суб'єктивних чинників на їх ідейну спрямованість та організаційну єдність. Сьогодні, як і 15 років тому, українську багатопартійність характеризують наявність великої кількості (на 1 жовтня 2012 р. 202 партії) слабоорганізованих партій, що не мають соціальної бази. За даними соціологічних досліджень, кількість членів усіх політичних партій України коливається від 2,8% до 5% населення України.

У створенні партій продовжує домінувати принцип клієнтельності (створення партій навколо відомих політичних діячів, члени партії пов'язані відносинами особистої лояльності і вірності лідеру). Існує невелика група партій, які виділяються лідируючим становищем, тобто мають необхідні ресурси для формування та реалізації потрібних їм державних рішень. Дослідження функціонування політичних партій в Україні, проведене НІСД, переконливо доводять, що сучасне партійне поле України складається з акторів, які не є повною мірою політичними партіями, а скоріше партійними субститутами, тобто організаціями партійного типу, що не виконують належні їм функції представництва громадян, а реалізують вузькоєгоїстичні інтереси власної організації або її фінансистів. "При цьому слід брати до уваги, що спиратися на впливовість партійних субститутів вигідно як окремим політичним лідерам, так і великому бізнесу. Бізнес не мотивований на вкладання фінансів у розвиток партійної системи, зокрема в розвиток тієї чи іншої партії, оскільки ефект фінансування проявляється лише через 1-2 або більше електоральних циклів, тоді як фінансування партійних субститутів завдяки їх інкорпорованості в неформальну мережу розподілу владних ресурсів дає змогу отримати вигоду в тому ж самому електоральному циклі".

Сьогодні ми можемо констатувати поступовий спонтанний розвиток політичного ринку в Україні, де ще певною мірою впливають радянські традиції та звичаї. Зокрема, політичні партії є чи не найвпливовішим гравцем цього ринку. Вони формують владні інституції, попит та пропозиції політичного ринку. Їх кількість зростає. Ми можемо говорити про багатопартійність, але ринок тоді стає справжнім, коли попит може задовольнити пропозиція. Пропозицію створюють політичні партії. Держава має створити умови, регулювати та контролювати такий інститут, як політичні партії на базі політичного плюралізму. Адже сьогодні політичні партії не задовольняють попит громадян на політичні проекти, що сприяє зростанню суспільного напруження.

Головна мета політичної діяльності в межах інституціональних структур - досягнення політичної стабільності, яка проявляється через громадянську злагоду, легітимність та ефективність влади. Цього можливо досягнути урегулюванням політичних відносин, що сприятиме формуванню повноцінного політичного ринку. При неврегульованості політичних відносин знижується рівень захисту особи, дискредитується авторитет не тільки партій, а й політичної влади, і держави в цілому. Усе це породжує невпевненість та суспільну напругу.

3.6. Нормативне регулювання політичного процесу

Суспільна трансформація і парадигмальні зміни в управлінні політичним процесом

Базові засади управління політичними процесами для суспільств індустріального типу були розроблені, як зазначає **Д.Наріжний**, у контексті позитивістських соціально-політичних концепцій, згідно з якими суспільство у своєму розвитку просувається від простого до складного, від нижчого до вищого щабля свого розвитку (**О.Конт, Г.Спенсер, Е.Дюркгейм, К.Маркс і Ф.Енгельс** та ін.). Тому політичні процеси й управління ними сприймалися в цей період "як соціальні механізми досягнення (побудови) суспільного ідеалу, як важелі й інструменти детермінованого соціального розвитку".

Криза індустріального суспільства, перших проявів якої зазнали країни євроатлантичного ареалу під час процесів "великої депресії" (1929-1933), а нині випробовує на собі решта країн світу, - **поширилася на науку, спричинивши кризу позитивістських управлінських концепцій**. Нові суспільні умови й особливо зтяжні суспільно-трансформаційні процеси поставили на прядок денний питання пошуку якісно нових теоретико-методологічних обґрунтувань й адекватних часові інструментів управління політичним процесом.

Новітні роботи постмодерністських соціальних і політичних мислителів, що базуються на методологічному плюралізмі, "випорожнили" розмаїття ідей щодо розуміння сутності нового суспільства й адекватних сучасним умовам технологій управління політичними процесами (Д.Белл, О.Тоффлер). Суттєву ефективність соціальній науці й управлінській практиці надав людський вимір суспільних процесів (М.Вебер, К.Мангейм, К.Поппер, Е.Фромм та ін.).

За нових умов політичні технології дедалі більше стали набувати особистісного забарвлення. Відтепер вони спрямовуються не тільки на задоволення загальносоціальних, а й індивідуальних потреб, адже їх суб'єкти починають спиратися як на групові, так і на особистісні мотиви політичної діяльності. А самі управлінські технології все ширше акцентують свою увагу на комунікативному компоненті політичної діяльності. Теоретичні ж засади і принципи, що їх закладають науковці в розуміння суспільно-політичної природи, ототожнюються з образом нестійкої, відкритої системи, якій притаманні нелінійний характер розвитку і самоорганізація (Н.Луман, Ю.Габермас).

Однією з характерних особливостей постмодерністського підходу в управлінні політичними процесами стала актуалізація проблеми влади (М.Фуко, О.Зинов'єв), яка стає фокусом сучасного соціального управління.

Під тиском суспільно-трансформаційних змін, передусім раціоналізації суспільної свідомості, на порядку дня новоутворених незалежних держав постають ініціативи стосовно впровадження інформаційних моделей управління політичними процесами. Інваріантними компонентами цих моделей виступають: 1) інформатизація політико-управлінських процесів у масштабах національно-державного утворення; 2) інформатизація міжвідомчої й міжсуб'єктної взаємодії; 3) інформатизація взаємодії ключових політичних акторів із громадським та бізнес-секторами країн. При цьому політичні технології стають своєрідним троянським конем, спроможним врешті-решт зламати суспільну ситуацію на користь сучасних тенденцій зростаючого рівня комунікації влади та громадськості, політичних партій та електорату. Прогрес у процесах самоідентифікації суб'єктів громадянського суспільства та інтенсифікація взаємозв'язків між учасниками політичного процесу стимулюють розвиток таких важливих інформаційно-комунікативних моделей управління політичними процесами, як "електронний уряд", "електронний парламент", "реєстр виборців", "електронні вибори" тощо. Відповідно на порядок денний держав виноситься проблема кадрового забезпечення в галузі інформаційних технологій. Її розв'язання потребує визначення кваліфікаційних вимог до різних категорій державних службовців у сфері використання інформаційних технологій.

Сучасна практика політичного управління, особливо на національному рівні, актуалізувала загальну тенденцію до зростання ролі принципів, зокрема сформульованих теоретиками постмодерну. Їх втілення на тлі поширення методів соціальної і політичної інженерії суттєво сприяє гнучкості демократичного врядування, дає змогу своєчасно розробляти і застосовувати унікальні управлінські технології, що максимально відповідають складному, динамічному й кожний раз неповторному об'єкту управління.

Нові соціальні та соціально-політичні умови не відкидають у небуття фундаментальні проблеми державотворення, стимулюючи оновлене їх бачення. Це цілком стосується понять "регулювання" й "управління", співвідношення між якими тлумачиться різними авторами і в різні суспільно-історичні епохи по-різному. "Загально визнано, - підкреслює **Б.Авер'янов**, - що регулювання й управління як соціальні явища, маючи спільну сферу застосування, передбачають різний за характером вплив на об'єкти управління з метою досягнення певних результатів, тобто реалізації встановлених цілей та завдань управлінського впливу. При цьому регулювання охоплює порівняно з управлінням ширшу сферу організаційної діяльності. Управління означає цілеспрямований вплив саме на об'єкти управління, використання методів, що передбачають підпорядкування цих об'єктів управлінському впливу з боку суб'єкта управління".

**Регулювання
чи управління
політичним процесом?**

Інакше кажучи, регулювання пов'язане не стільки з (характерним для доби модерну) впливом на об'єкти управління, скільки на навколишнє середовище, залишаючи суверенним суб'єктам постмодерного суспільства право вибору. Особливого значення ця думка набуває для сучасного політичного процесу, регулювання якого передбачає високий ступінь альтернативності поведінки керованих об'єктів.

Виходячи із загальних уявлень про співвідношення фундаментальних понять науки управління слід визначати й поняття "державне регулювання", яке має розглядатися у співвідношенні з поняттям "державне управління". У цьому контексті поняття "державного регулювання", - як зазначає **Б.Авер'янов**, - слід визначати з урахуванням особливої сфери діяльності органів держави, які мають виконавчий характер. Звідси "державне регулювання" є більш широким поняттям, ніж "державне управління", оскільки охоплює ширшу сферу організаційності діяльності держави. Тому державне регулювання тісно пов'язане з формами державного управління, яке розглядається як певний вид діяльності органів держави, що має владний характер і передбачає насамперед організуючий і розпорядчий вплив на об'єкти управління шляхом використання певних повноважень. З цієї точки зору державне управління має ознаки, характерні для виконавчої влади, що пов'язані з поділом державної влади на законодавчу, виконавчу і судову.

Таким чином, державне регулювання створює умови для діяльності суб'єктів виконавчої і законодавчої влади в напрямі, що є бажаним для держави і за яким відбувається розвиток політичної системи держави. Причому державне регулювання передбачає розмаїття проявів керованих об'єктів, створюючи державі можливість діяти найбільш ефективно.

Саме тому державне регулювання найчастіше ототожнюється з використанням непрямих (економічних, заохочувальних, стимулюючих) методів управлінського впливу. Причому державне регулювання не може обійтися без використання (застосування) методів безпосереднього впливу на об'єкти управління, і тому державне регулювання зрештою неможливе без державного управління.

Водночас нормативно-правова основа державного регулювання пов'язана з його використанням у певних суспільних сферах (економічній, політичній, культурній), що в них обсяг державного регулювання порівняно з державним управлінням більш помітний. Проте в інших сферах діяльності держави (наприклад оборона, державна виконавча служба, діяльність органів внутрішніх справ тощо) ширше використовуються методи прямого державного впливу на органи управління, і тому обсяг державного регулювання істотно звужується.

Діяльність суб'єктів політичної системи здійснюється на основі певних норм - правових, політичних, моральних цінностей, звичаїв і традицій. Вони взаємозалежні і є правилами політичної поведінки та впливу на суспільство.

Політико-правові норми як регулятори суспільно-політичної діяльності

Політичні норми містяться в Конституції, законах, що регулюють політичні відносини, політичних документах держави і партій, міжнародних документах.

Поділ норм на правові та політичні є умовним, оскільки правові документи більшою чи меншою мірою закріплюють як політику, так і правила політичної діяльності. Неможливість такого поділу зумовлює також єдність суспільно-державної моралі, імперативи щодо законності та легальності існування державної влади. Політико-правові норми використовують передусім суб'єкти політики в боротьбі за владу. Вони підтримуються силою і авторитетом держави, її інститутів і мають загальнообов'язковий характер. На відміну від них, моральні норми забезпечуються тільки силою впливу суспільної думки, моральним обов'язком тощо. Право також охоплює загальнолюдські цінності, інтегровані в історичному та культурному розвитку спільноти.

Багато століть поспіль у політиці та політичній думці дискутувалось питання про можливість поєднання політичних і моральних норм для регулювання політичної діяльності. У контексті такої дискусії виникали різні підходи: від визнання внутрішньозумовленої аморальності політики (теорія і практика мак'явелізму) до твердження про визначальність морального аспекту в політиці (теорії Просвітництва, зокрема кантіанства). Сучасний, сповнений суперечностей світ гостро ставить питання про моральне регулювання політичної поведінки. Нормативна модель сучасного політика наділяє його не тільки універсальними критеріями раціональності (компетентності, здатності ухвалювати рішення, що не суперечать одне одному, тощо),

а й моральними якостями (толерантності, відповідальності, чесності, совісті тощо). Отже, політичні нормативи мають поєднувати раціональність і мораль. Важливо ухвалювати такі управлінські рішення, які б розв'язували соціальні конфлікти, не принижували людської та національної гідності, були не тільки формально закріпленими, а й фактично виконувалися.

Політичні та правові норми є важливим регуляторним елементом політичної системи. Якщо політичні норми діють і реалізуються у вигляді принципів і установлень, що регулюють діяльність політичних інститутів і громадян як суб'єктів політичного життя, то правові норми - це сукупність затверджених або санкціонованих державою загальнообов'язкових правил політичної поведінки, дотримання яких забезпечується певними заходами державного впливу (кримінальне, адміністративне, державне, громадянське право). На основі політичних і правових норм утворюються регулятори суспільних відносин щодо влади і закріплюються основні принципи діяльності суб'єктів політики.

Отже, **термін "політико-правові норми" є найбільш вдалим для визначення нормативної підсистеми політичної системи суспільства**, оскільки, з одного боку, політичні норми не закріплені в законних нормативно-правових актах, є формальними, їх можуть дотримуватися тільки окремі групи людей, а з другого - політичні норми є консервативним елементом політичної системи, а правові норми, на нашу думку, змінюються частіше за політичні. Правові норми приймають, скасовують, змінюють органи законодавчої влади через встановлені процедури, а політичні норми формуються безпосередньо в суспільстві, залежать від спрямування (орієнтації) на той чи інший режим. Суспільні цінності суспільства формуються спочатку у вигляді політичних традицій та конкретизуються в моральних нормах, а пізніше закріплюються політико-правовими нормами. Політико-правові норми формують такі ідеали, цінності, стимули і мотиви суспільної поведінки, які допомагають урегулювати конфлікти і затверджують ефективний порядок розв'язання політичних, економічних та інших питань, що виникають у процесі суспільного розвитку.

Політико-правові норми представлені публічним правом (конституційним, частиною адміністративного, фінансового, карного і міжнародного) **за провідної ролі конституції**. Конституційні принципи, що закріплюють основи державного і суспільного ладу, є одночасно основними базовими цінностями країни. Наприклад, в економічній сфері - це рівноправність приватної і іншої форм власності, створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини; у соціальній - соціальне забезпечення; у духовній - ідеологічна багатогранність тощо. У політичній сфері до базових цінностей демократичного суспільства належать правова держава, права і свободи людини, парламентаризм, багатопартійність тощо. Будучи закріплені на державному рівні, політичні цінності включаються в нормативний компонент політичної системи і визначають комплекс органів державної влади, порядок їх утворення і повноваження.

З переходом до демократичних стандартів управління і розвитком громадянського суспільства виникає чимало нових проблем, з'являються нові виклики, пов'язані з непевністю та непередбачуваністю протікання суспільних, у тому числі політичних процесів та їх наслідків, - зазначає **О.Іванило**. Аби відтворювати політичну рівновагу в такому суспільстві, потрібні канали для артикуляції соціальних інтересів та потреб громадян, що об'єднуються в організації громадянського суспільства. Важливим чинником політичної рівноваги за цих умов стає система політико-правових норм як регуляторів сталого розвитку суспільства.

За твердженням **Т.Парсонса**, основою та ядром суспільства як системи є "структурований нормативний порядок, за допомогою якого відбувається організація колективного життя населення". Нормативний порядок містить цінності, диференційовані й партикулярні норми і правила, які (аби бути значущими та легітимними) мають співвідноситися з культурою. Усе це безпосередньо стосується системи політико-правових норм як певного набору правил, зразків і стандартів поведінки, що в ній втілені уявлення про те, як має бути.

Політико-правові норми як загальновизнане правило поведінки встановлюють межі діяльності та регулюють відносини між людьми і групами людей у процесі їх політичної діяльності. Вони, з одного боку, закріплюють належну поведінку суб'єктів політики у реальній політичній ситуації, а з другого - є засобом оцінки їх поведінки або політичної відповідальності, що настає не тільки за скоєні дії, але й за політичний недогляд, необачність, нерішучість та ін. Така політична відповідальність може проявлятися у формах санкцій (припинення діяльності, розпуск, відставка, ліквідація громадського об'єднання чи заборона діяльності політичної партії), суспільного осуду, позбавлення довіри, відкликання наданих повноважень тощо.

Політичні норми можуть існувати у формі загальних принципів (щодо встановлення "народовладдя", "виборності", "транспарентності" влади, її "поділу на законодавчу, виконавчу та судову влади", "ідеологічного плюралізму" тощо), а також у вигляді конкретних політичних норм (щодо визначення "державного устрою", "форми правління" та "політичного режиму", наділення мови "статусом державної мови", визначення "норм конституції нормами прямої дії" й ін.). Незалежно від свого різновиду політичні норми віддзеркалюють їх суспільну природу, що виявляється через розмаїття соціальних інтересів - своєрідних пускових механізмів суспільних і політичних інститутів (громадських організацій, політичних партій, бізнес-асоціацій, держави), взаємодія між якими, власне, й відбувається на основі дотримання політичних норм.

Політичні норми суспільства можуть бути як універсальними, що однаковою мірою стосуються всіх політичних суб'єктів, так і локальними чи корпоративними, які створюють політичні партії, громадські організації і стосуються лише членів цих організацій.

Також **політичні норми класифікують:**

- за способом фіксації (формальні та неформальні, письмові та усні, явні та латентні);
- за ступенем узагальненості (узагальнені принципи суспільно-політичної діяльності та конкретні зразки суспільно-політичної поведінки);
- за типом політичного режиму (тоталітарні, авторитарні, демократичні);
- за очікуваним наслідком політичної діяльності: позитивний (приписи), негативний (заборони).

Таким чином, можна стверджувати, що в сучасному (постмодерному) суспільстві політико-правові норми стають структуроутворюючим і регуляторним чинником політичної системи, її окремих підсистем та соціальних інститутів, а також вагомою складовою механізму державного управління, що безпосередньо забезпечує сталий розвиток суспільства.

Політико-правові норми регуляції поведінки суб'єктів політичного процесу є складовою більш

широкої системи регуляторів політичного процесу - соціальних норм. Соціальні норми прийнято розрізняти за походженням, способом формування та способами забезпечення. Зокрема, можна виділити такі **види соціальних норм: моральні, релігійні, звичаєві, правові, політичні, корпоративні.**

Співвідношення права та інших соціальних регуляторів політичного процесу

Іноді виділяють також естетичні норми, норми етикету, економічні та технічні норми. Останнім часом у межах української школи архетипіки звернуто увагу на актуалізацію психосоціальних норм і архетипів людської поведінки.

Моральні норми - це правила поведінки, які регулюють відносини між людьми та групами людей на основі критеріїв добра і зла, доброчесності та пороку, честі й безчестя. Ці оцінні поняття застосовуються до людської поведінки та діяльності, у тому числі політичної.

Норми моралі формуються у практичних відносинах людей. Те, що погано і шкідливо для суспільства (тобто поведінка, що не сприяє його стабільності), засуджується і забороняється, а те, що сприяє згоді й співіснуванню людей та забезпечує їх виживання, оцінюється позитивно і схвалюється більшістю.

Суспільна мораль включає ті норми, які визнаються загальнопоширеними і необхідними для суспільства. Це передусім норми, що окреслюють соціальні якості людини в її ставленні до інших людей - гуманізм, милосердя, доброзичливість, правдивість, порядність, працьовитість, справедливість. Ці норми є моральними цінностями і системоутворюючим началом, що захищає й об'єднує суспільство.

Релігійні норми являють собою правила поведінки, встановлені традиціями різних віросповідань.

Релігійні норми містяться в релігійних текстах: Біблія, Коран, Сунна, П'ятикнижжя, Талмуд, численних священних книгах буддистів; у рішеннях зборів віруючих і духовенства (постанови соборів, колегій, конфесій); у творах авторитетних релігійних письменників.

Норми релігії регулюють ставлення віруючих до Бога, церкви, один до одного й іновірців, організацію та функції релігійних організаційних структур. Реалізація цих норм підкріплюється божественним авторитетом їх походження, поняттям "гріх".

Звід релігійних канонів являють собою регулятивну систему, що діє із самих ранніх етапів розвитку людства. Світові релігії вплинули не тільки на духовне життя суспільства, а й на розвиток правових систем.

Звичаї - це історично зумовлені правила поведінки людей, що утвердилися в результаті тривалого їх застосування, сталого підходу до оцінки певного способу відносин або дій людини, соціальної групи чи суспільства в цілому.

Реалізація звичаю здійснюється без роздумів щодо походження цієї норми. Переходячи у звичай, норма втрачає оцінний характер, а критерії, що лежать в основі її виконання, відходять на другий план. Звичай надає регуляторного характеру дії на підставі його емоційного сприйняття членами суспільства, які звикли дотримуватись його настільки, що це стало вже потребою.

До сфери звичаїв належать **традиції**. Їх виникнення не обов'язково пов'язане з тривалим існуванням якої-небудь соціальної норми. Традиції виникають у контексті прагнення людей зберегти й успадкувати від попередніх поколінь певні форми поведінки засобами поширення взірця, сприйнятого і схваленого суспільством. У сфері побутових відносин звичаї і традиції постають у формах обрядів і ритуалів. Традиції являють собою спосіб передачі соціальної інформації.

Звичаї виробляються соціальною групою зсередини і ніколи не нав'язуються ззовні. Саме тому вони складають первинний механізм саморегулювання групи, діючої як самоврядна.

На зорі виникнення звичаї не були пов'язані з державою, але в подальшому, будучи санкціоновані державою, вони стали правовими нормами. Місце звичаїв у системі джерел права в різні епохи і в різних правових системах було різним.

Правові норми в сукупності постають як система формально визначених загальнообов'язкових правил поведінки загального характеру, встановлених або санкціонованих державою і забезпечених силою державного примусу.

Норми права - це *приписи держави, які є обов'язковими для виконання під загрозою державного примусу всіма фізичними та юридичними особами, що їх вони стосуються*. Норми права різні за способами дії на людей (заборона, зобов'язання, дозвіл). Вони чітко регулюють поведінку людей, вимагаючи від них однозначної зовнішньої поведінки і можуть бути виражені лише в суворо визначених державою формах: нормативно-правовий акт, юридичний прецедент, нормативний договір, правовий звичай тощо. Чітко встановлена і форма кожного виду юридичного акта. Конкретний зміст норми можна підтвердити використанням її офіційного тексту. Реалізація норм права забезпечується загрозою застосування законного насильства з боку держави. Для норм права характерна системність - вони організовані в структуровану систему і діють комплексно.

Політичні норми - це правила поведінки, що регулюють відносини між соціальними групами з приводу захоплення, утримання і використання публічної політичної влади.

Політичні норми регулюють участь народу, соціальних груп у здійсненні державної влади і життя держави, її організацій, а також взаємин держави з іншими організаціями політичної системи суспільства.

Політичні норми є різними за обсягом та змістом відносин, що ними регулюються. Норми, що містять найбільш широкий зміст і суспільно-політичну значимість, називають політичними принципами (наприклад такі принципи, як: народовладдя; рівноправність націй і народностей; поділу влад на законодавчу, виконавчу і судову; єдність державної влади; політична, економічна та ідеологічна багатоманітності тощо). Різняться також і форми політичних норм, що їх репрезентують: політичні декларації, програмні документи політичних партій, політичні угоди і заяви політичних лідерів.

Дотримання політичних норм забезпечується необхідністю постійного включення в політичний процес, постійним функціонуванням політичної системи суспільства, страхом осуду з боку інших політичних суб'єктів і виключення з політичної гри. Заходи, що застосовуються до порушника, найчастіше супроводжуються масштабним інформуванням через засоби масової інформації для осуду з боку найбільш впливових політичних фігур.

Закономірності виникнення, становлення та розвитку нормативно-регулятивної системи:

1) *кожній суспільно-історичній епосі притаманна певна форма й міра соціального регулювання*. Застосування при цьому невідповідних систем чи їх елементів несе негативні наслідки для суспільної системи - недостатню організованість чи, навпаки, зайву регламентацію. Міра ж, що виражає обсяг та інтенсивність застосування засобів соціального регулювання, залежить від характеру суспільної самосвідомості (психосоціальної культури), рівня складності та внутрішньої організованості суспільства;

2) у процесі розвитку суспільства та його нормативно-регулятивної системи зростає питома вага соціально-діяльнісних та поведінкових форм. Відповідно виникає потреба в спеціальній артикуляції та забезпеченні об'єктивно зростаючого розмаїття соціальних інтересів. Тож у сучасних умовах поряд із *розширенням кордонів свободи людини як автономної (атомізованої) особистості зростає потреба в унормуванні її поведінки*, а отже, і в абстрактному, узагальненому її віддзеркаленні, що так чи інакше належить до суспільної свідомості і потребує застосування спеціальних (соціологічних і психологічних) методів дослідження;

3) певною *тенденцією розвитку нормативно-регулятивної системи суспільства можна вважати виникнення й виокремлення дедалі нових регулятивних засобів і механізмів*;

4) з розвитком форм і змісту соціального життя відбувається зміна якості регулювання - ускладнення, удосконалення регулятивних засобів і механізмів, їх наростаюча диференціація й інтеграція тощо; створюється в єдності з усією системою регулятивних факторів свого роду інфраструктура регулятивних механізмів - процес, який є своєрідною відповіддю механізму соціального регулювання на потреби суспільної системи та її розвитку, у тому числі на необхідність у сучасних умовах її демократизації забезпечення особистісної свободи (конституційних прав і свобод людини та громадянина). Зміна якості соціального регулювання, у свою чергу, виражається в низці напрямів, сторін і характеристик функціонування та розвитку інфраструктури нормативно-регулятивної системи.

Важливим чинником функціонування нормативно-регулятивної системи в суспільстві стає знання соціальних норм, що регулюють поведінку людини. Сучасний механізм накопичення інформації про різні соціальні норми не справляється з величезною кількістю цих норм, тому *формування масиву необхідних для життя людини правових норм розглядається як один із пріоритетних завдань сучасної держави*. Тому особливо необхідно відзначити тенденцію до залучення у сферу соціально-правового регулювання ненормативних регуляторів, зокрема директивного. У радянський період це проявилось у функціонуванні правової системи на основі рішень з'їздів КПРС, які формують зміст нормативно-правових актів.

У європейському праві існують акти особливого виду - директиви, що видаються інститутами Європейського Союзу і містять цілі та результати, які повинні бути досягнуті, але надають національним владам право самим визначати, в якій формі, за допомогою яких процедур і механізмів ці цілі можуть бути досягнуті; у них за загальним правилом вказуються і терміни досягнення результатів.

Нормативно-правові гарантії політичних прав і свобод людини й громадянина

Права, свободи і обов'язки людини та громадянина упродовж історії людства завжди були в епіцентрі уваги суспільного життя. Не тільки вчені-правознавці, а й політики-практики, чия діяльність постійно пов'язана з людьми, приділяють значну увагу розробці і впровадженню ефективних механізмів для здійснення людиною і громадянином своїх прав та свобод. Презентуючи 30 червня 1996 р. прийняту Конституцію України, Голова Верховної Ради України **Олександр Мороз** констатував, що 2/3 норм цього документа так чи інакше пов'язані з правами та свободами людини і громадянина. Серед конституційних норм чільне місце посідають політичні права. Тож гарантування цих прав (поряд із їх визнанням, дотриманням та повагою) стає в сучасному - постмодерному суспільстві найважливішим чинником реального забезпечення політичних прав і свобод особи.

Експертна думка свідчить, що конституційно-правові **гарантії політичних прав і свобод людини й громадянина забезпечує передусім авторитет Основного Закону**. Адже саме Конституція їх встановлює як завдання, до виконання якого мають прагнути суспільство і держава з тим, щоб кожна людина і кожний державний орган постійно сприяли поважанню прав людини та забезпеченню національних і міжнародних прогресивних заходів загального й ефективного визнання і здійснення їх як серед народів інших держав, так і серед народів, що перебувають під юрисдикцією України.

Доводиться констатувати, що чинна в Україні Конституція далеко не повною мірою відповідає сучасним політичним реаліям і потребам демократичного розвитку України. Тому дуже актуальним є завдання розробки і прийняття нової Конституції України.

Проблема повноти і гарантованості прав людини набула в сучасному світі актуального значення. У зв'язку з цим світове співтовариство намагається виробити єдині правила со-

ціальної і правової захищеності громадян, уніфікувати, прийняти єдині стандарти та процедури, які б сприяли визнанню гідності, яка притаманна всім членам людської сім'ї.

Підкреслимо, що в рішеннях міжнародних конференцій, у численних договорах та угодах, резолюціях Генеральної Асамблеї ООН та її допоміжних органів підкреслюється юридична обов'язковість як громадянських, політичних, так і соціальних та економічних прав, їх взаємозв'язок і неділимість. Жодне право не повинно бути протиставлене одне одному або трактуватися на шкоду одне одному.

Нормативно-правове регулювання конституційних політичних прав і свобод людини та громадянина в Україні здійснюється законами України. Закони є основним видом нормативно-правових актів, що закріплюють конституційні політичні права і свободи людини. До основних ознак закону, що закріплює політичні права і свободи, на думку **Т.Заворотченко**, належать:

- 1) статус нормативно-правового акта,
- 2) має вищу юридичну силу - силу закону;
- 3) приймається і вводиться в дію в особливому порядку;
- 4) приймається тільки парламентом (Верховною Радою України);
- 5) вводиться в дію Президентом України і в установленому Конституцією України порядку Головою Верховної Ради України;
- 6) регулює найбільш важливі суспільні відносини;
- 7) діє в часі, просторі і по колу осіб.

До кола нормативно-правових регуляторних відносять також підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють і охороняють конституційні політичні права та свободи людини й громадянина. Це стосується насамперед актів, установлених:

- 1) органом законодавчої влади України;
- 2) органами і посадовими особами виконавчої, судової і контрольно-наглядової влади;
- 3) органами і посадовими особами місцевого самоврядування;
- 4) об'єднаннями громадян та їх органами.

Закономірно, що методологія політичних гарантій прав і свобод особи розглядатися передусім крізь призму політики держави, яка спрямована на створення умов для всебічного розвитку людини та на забезпечення її прав і свобод. Політика Української держави чітко виражена в положенні ч. 2 ст. 3 Основного Закону, що в ній *"утвердження і забезпечення прав та свобод людини є головним обов'язком держави"*, яка відповідає перед людиною за свою діяльність.

Юридичні гарантії прав закріплені в Конституції України, яка встановлює, що: *"права і свободи людини й громадянина захищаються судом"* (ст. 55); *"кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень"* (ст. 56); *"кожному гарантується право знати свої права і обов'язки"* (ст. 57) тощо.

Політичні права і свободи людини й громадянина є частиною загальної системи всіх видів конституційних суб'єктивних прав і свобод. Дія конституційних норм, принципів і засобів, що опосередковується в конституційно-правовому регулюванні статусних правовідносин, створенні умов для безперешкодного здійснення політичних прав і свобод, виступає як система структурних елементів, кожен з яких виконує власну роль та займає своє місце в механізмі забезпечення реалізації можливостей, що досліджуються багатьма вченими-конституціоналістами. Ефективність цієї системи, - як зазначає **А.Колодій**, - залежить від різних чинників, але основним серед них є наявність визначених елементів у системі функціонування державної та публічної влади на місцях, що опосередковується через місцеве самоврядування. До них відносять:

- а) наявність Конституції України, дія якої не може бути припинена довільно;
- б) визнання державної влади похідною від влади народу і Основного Закону;
- в) закріплення на конституційному рівні основних прав і свобод людини й громадянина (у тому числі політичних) та засобів і умов їх здійснення;
- г) наявність незалежної судової влади;
- д) можливість захисту своїх прав в Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та в міжнародних правозахисних організаціях.

Отже, нормативно-правові гарантії політичних прав і свобод людини та громадянина в Україні є сукупністю конституційних, національних та міжнародних норм, які закріплені в міжнародних деклараціях і пактах з метою встановлення стандартів у сфері політичних прав та свобод особи і які є обов'язковими для виконання всіма державами для забезпечення реалізації політичних прав людини. Це гарантії, закріплені конституційними нормами і дотримані юридичними засобами, за допомогою яких людина здійснює політичні права, свободи та законні інтереси.

3.7. Політична культура та її роль у формуванні громадянської позиції

**Політична культура:
сутність та її особливості
в умовах розвитку сучасної
України**

Сучасна Україна у черговий раз постала перед потребою реалізації принципу політичного і культурного плюралізму.

Політична культура нового суспільства, яка формується в незалежній Україні, мусить бути культурою злагоди, громадянського миру, пошани до свобод і прав людини. Характер і стан політичної культури істотно впливає на формування політичної системи, на політичну поведінку людей та громадсько-політичних організацій. Важливо розглядати політичну культуру не просто як показник рівня демократії в суспільстві, а й як чинник та детермінанту становлення громадянського суспільства, оскільки саме розвиненість складових громадянського суспільства найбільшою мірою представляється політичною культурою.

**Поняття політичної
культури**

Політична культура включає в себе сукупність стійких ідей, переконань, цінностей, норм, зразків поведінки, які проявляються в діяльності людини та спадкоємності історико-політичного життя суспільств. Політична культура є складовою духовної культури особи і суспільства загалом. Вона тісно поєднана з іншими видами духовної культури - моральною, правовою, управлінською тощо. Духовні цінності (естетичні, етичні, світоглядні, наукові тощо) задовольняють потреби людей і соціальних груп в удосконаленні, розвитку їхнього духовного світу, у насиченні свідомості людини знаннями, почуттями, ідеалами. Із практики відомо, що духовні цінності мають не матеріальну (утилітарну) корисність, а корисність духовну, тобто психоемоційну. У процесі їх сприйняття і розуміння вони здатні передавати людям або формувати в них певні соціальні почуття (моральні й естетичні) чи знання (світоглядні й наукові). У контексті загальної культури суспільства політична культура постає як культура політичного мислення і політичної поведінки. Вона значною мірою зумовлює ступінь цивілізованості політичного життя суспільства.

**Політичні
цінності**

Політичні цінності, які складають політичну культуру суспільства, постійно виникають, поширюються, функціонують певний проміжок часу, розчиняються, зникають, знову виникають тощо. Тобто вони функціонують у суспільній структурі як ідеї-цінності соціальних груп, спільнот та їх політичних представництв. Як такі вони можуть становити основу цінностей державно-управлінських, якщо їх носії стають суб'єктами державної влади. У цьому зв'язку виникає проблема гармонізації політичних цінностей окремих соціальних груп і суспільства в цілому.

Таким чином, політичні цінності - це ідеї політичних потреб, що виражають відносини індивідів, соціальних груп та суспільства між собою. Державно-управлінські цінності в такому випадку - суть - засоби, якими політичні цінності втілюються в реальність їх носіями - суб'єктами державної влади.

У політичному процесі завжди існують і стикаються політичні ідеї двох основних типів: представницькі, що виражають інтереси й позиції різних груп суспільства (соціо-професійних, регіональних, етнічних тощо), і глобальні, конкуруючі на ринку політичних проектів "кращого майбутнього". Ці типи не є взаємозамінними; вони пов'язані відносинами додатковості. Якщо політика перетворюється в конкурсу одних тільки глобальних світобудовчих ідей, а представницькі функції виявляються пригніченими, то це загрожує ідеократичним виродженням політичної культури, що губить здатність порівнювати "вищі ціннісні сенси" із запитамі людської повсякденності. Якщо ж ареал політичних ідей цілком заповнений формами представництва групових інтересів, це загрожує втратою ціннісних орієнтацій, складається цілком праг-

матична політична культура, не здатна представити суще на суд належного, - культура, у якій гасне творча політична уява, звернена до майбутнього.

Політична культура акумулюється у владних відносинах суспільства, які відображають усталені соціальні цінності та визнані норми, відповідні закони, що визначають характер і "простір" владного впливу. Не випадково владу часто розглядають як вид управління, регулювання і контролю, як спосіб оволодіння та спрямування людської енергії. Не буде перебільшенням твердження, що ті негативні тенденції, які й досі спостерігаються в механізмах діяльності органів державної влади й управління в Україні, чималою мірою пов'язані з недостатньою увагою і низьким рівнем впровадження в практику державно-управлінської діяльності її соціально-ціннісних параметрів. Дослідження цього аспекту державно-управлінської діяльності має неабияке практичне значення, оскільки допомагає вітчизняному чиновницькому загалу наочно пізнати ті цінності і засади, якими керуються у своїй діяльності їхні європейські колеги, які працюють у державно-управлінських структурах.

Сьогодні, коли в Україні знову постає питання про культурну й цивілізаційну ідентичність, про місце між Заходом і Сходом, індустріальним і постіндустріальним суспільством, розуміння специфіки й перспектив формування ціннісної системи її політичної культури набуває великого значення.

Особливості політичної культури в умовах сучасної України можна визначити як:

- заідеологізованість мислення, непримиренність до будь-яких нетрадиційних поглядів;
- низькі компетентність та професіоналізм в управлінні справами суспільства та держави;
- правовий нігілізм;
- нерозвиненість громадянських позицій;
- розмите почуття обов'язку, виміри честі, справедливості, совісті, відповідальності, моральності;
- низький рівень освіченості, вихованості, а отже, відповідно низький рівень загальної культури, зокрема культури політичної.

Політична культура українського народу на сьогодні ще не є цілісною, оскільки відсутні окремі її компоненти, а значна кількість із існуючих мають ще несформований характер. Багато політико-культурних елементів не відповідають національному характеру, традиціям української нації, тобто політичній культурі властива неорганічність.

Попри те, що в політичній думці України завжди домінували націоналістичні та соціалістичні теми, - це, зрештою, підтверджується переважанням саме соціалістичних цінностей у посткомуністичних суспільствах, - можна зауважити і певні позитивні тенденції в ціннісній динаміці сучасного українського суспільства. Йдеться про поступове зростання правової свідомості громадян, відчуття дефіциту політичних свобод, хоча матеріальний добробут усе ще оцінюється значно вище, ніж громадянські права. Водночас, зважаючи на те, що надто низьким залишається рівень довіри до демократичних інституцій (таких, наприклад, як парламент, місцеві органи самоврядування) і дуже високим - рівень довіри до такої традиційної інституції, як церква, можна говорити про переважання в нашому суспільстві, зрештою так само як і в багатьох інших східноєвропейських, традиційної моралі.

До речі, ідеали свободи і рівності, правової, політичної свідомості пройшли в західному суспільстві, яке їх обґрунтувало і породило, складний шлях. Навіть через багато років після їх проголошення під час бурхливих революцій, втілення цих понять у реальній суспільній практиці не було заведено пов'язувати з народовладдям та пріоритетом більшості. Лише наприкінці XIX - на початку XX ст. під тиском народних мас набуває теоретичного визнання та практичного здійснення демократична практика допущення широких верств населення до обмеженої участі в державному управлінні, до впливу на нього. Саме з цих часів бере свої витoki традиція вбачати в демократичному державному устрої втілення всіляких політичних переваг, вважати демократію синонімом політичної справедливості, критерієм, мірилом досконалості політичних форм людського співжиття.

Сучасній Україні загалом властива прихильність до західноєвропейських політичних цінностей, але помітними є риси ментальності та культури східних народів, зокрема орієнтація на харизматичних лідерів, етатизм, патерналізм, підпорядкованість церкви державі.

Ми зустріли незалежність розшматованими на інколи протиборчі сегменти. Така спадщина криє потенційну загрозу соціальних конфліктів та напруженості. Роздільність суспільства на

відчужені групи - за рівнем самосвідомості, за релігійними конфесіями, політичними поглядами, соціальними орієнтаціями - один із факторів, що істотно перешкоджає його консолідації.

**Формування зрілої
політичної культури -
основа суспільних
перетворень**

Треба констатувати тот факт, що рівень політичної культури в державі та суспільстві не зрілий і вимагає серйозних подальших кроків для його формування, удосконалення та впровадження в середовище політичної еліти, державних службовців, пересічних громадян.

Влада перестала служити народу, а громадськість не в змозі віднайти консенсус щодо вибору майбутнього країни. Партії та їх лідери змагаються в політичному процесі не шляхом представлення програм розвитку суспільства, а через гучне обнародування недоліків і прорахунків опонентів, а то й просто компроматів.

Слід зазначити, що політична еліта являє собою невелику й досить нетипову частку населення, її політико-культурні властивості складаються із широкої гами цінностей, норм, стереотипів, стандартів, забобонів і традицій у сфері влади. До того ж ці політичні орієнтири відображають не лише сучасні способи державного управління, а й традиції радянського періоду розвитку, та навіть досвід інших, більш ранніх етапів вітчизняної історії, коли, наприклад, вищі верстви були не стільки гегемонами суспільства, скільки вірними "холопами" царюючих осіб. Достатньо згадати про безумовне домінування протягом майже всієї вітчизняної політичної історії державно-авторитарних традицій урядування. Тому навряд чи можна дивуватися, що в культурно-професійній свідомості політичної еліти практично недоторканими залишилися етичні погляди, що виправдовують наполегливе прагнення керівників до постійного нарощування своїх повноважень.

Сам політичний простір України став "вотчиною" політиків, які використовують його можливості для отримання соціальних переваг. А в системі державного управління замість критеріїв компетентності при доборі кадрів досі застосовується принцип особистої відданості та групової лояльності до керівництва, що принципово ігнорує професійні і тим більше державні інтереси. Не дивно, що в цьому середовищі навіть політичні вибори перетворюються на механізм внутрішньоелітарного перегрупування сил за відкритого нехтування законністю, зловживання каналами інформації та зрештою - елементарними правилами моралі.

Разом з тим громадяни у своєму теперішньому стані, без підтримки зацікавлених у перерозподілі влади прошарків правлячої еліти, просто не в змозі протистояти існуючому порядку.

Ознаки демократії

Ознакою демократії є також визнання права всіх громадян на участь у формуванні органів державної влади, контроль за їх діяльністю, вплив на прийняття спільних для всіх рішень на засадах загального, рівного виборчого права і здійснення цього права в процедурах виборів, референдумів тощо.

Ознакою демократії вважається і переважне право більшості під час прийняття рішень, чітке регламентування політичних процедур та процесів тощо.

Сучасні способи формування органів влади та державного управління шляхом вільного й загального волевиявлення громадян як суттєві риси демократизму суспільного життя стали безсумнівним досягненням суспільства ХХ ст., однією з головних формальних ознак справедливого суспільного устрою. Ця норма зафіксована в низці міжнародно-правових документів. Але водночас, як бачимо і на власному досвіді, у сучасному суспільстві зберігається загроза перетворення демократії на охлократію, що означає нехтування законами, зневажання демократичними принципами та процедурами, спробу галасом і погрозами впливати на органи влади, на політичних діячів або на громадську думку. Охлократичні "порядки" встановлюються в суспільстві, яке переживає кризу, зміну форми державного правління, а відтак - зміну системи державно-управлінських цінностей та ідеалів. Утім, у такому стані суспільства ми вбачаємо не лише системну кризу, а й наближення перспективи її подолання.

Це дає надію, що політична апатія, масова схильність до бюрократизації будь-якої публічної діяльності, консерватизм, слабка політична освіченість і низька самоорганізованість, правовий нігілізм, егоїзм, безвідповідальність, мовчазне потурання владі, а також низка інших добре відомих недоліків молодого громадянського суспільства України поступово замінюватимуться політичними цінностями гуманістичної демократії, що призведе до формування високої політичної культури, формування активної громадянської позиції населення. Адже спо-

творення системи суспільних цінностей зовсім не провина, а біда нашого народу, що протягом поколінь потерпав від відсутності не лише свободи жити й діяти згідно з власним переконанням, а й елементарної нестачі засобів підтримання гідного існування.

Проте не менш важливою є роль конституції в деталізації принципів взаємодії між державою, яка "доростає" громадянським суспільством, у закріпленні структури представницького правління - системи делегування влади і повноважень, а також відповідальності керівників перед керованими. На останньому моменті необхідно спинитися більш детально, оскільки низький рівень відповідальності як окремих посадових осіб в Україні, так і владних структур у цілому спричиняє не тільки глибоку недовіру населення до влади, а й невіру в саму можливість побудови в нашій країні громадянського суспільства і правової держави.

***Відповідальність
представників органів
державної влади***

Низький рівень відповідальності з боку, насамперед, представників органів державної влади пояснюється багато в чому низьким рівнем їхньої політичної культури, хоча відомо, що саме існуючі в суспільстві державно-владні структури виступають не тільки як її складовий елемент, а і як інститути, що значною мірою зумовлюють тип політичної культури в суспільстві. То ж навряд чи можна вважати справедливими скарги деяких представників сучасної української політичної еліти на низький рівень політичної культури населення, адже він є похідним від її власної політичної культури - сама політична еліта має відігравати провідну роль у розвитку, підвищенні політичної культури, без якої громадянське суспільство існувати не може. Відповідальні політична й адміністративно-управлінська еліти будуть результативними і відповідатимуть принципам демократичної політичної культури, якщо, по-перше, їх діяльність буде спиратися на наукову теорію державного управління, теорію, яка б ґрунтувалася на сумлінному соціальному рекогносцируванні, чіткому визначенні місця й ролі нашої держави в європейському та світовому цивілізаційних процесах, урахуванні всіх реалій, характерних для сучасного стану суспільства; теорії, яка б була новаторською і водночас конструктивною; теорію, яка б спиралася на кращі досягнення світової політичної культури й урахувала при цьому власний досвід; теорію, яка б акумулювала в собі заряд соціального оптимізму і містила глибокі й ґрунтовні напрацювання шляхів та засобів досягнення соціально-політичного ідеалу.

По-друге, досвід засвідчує, що жодні зовнішні обставини чи статусний стан не здатні так стійко впливати на державні рішення, що приймаються владною елітою, як її смислослабими уявлення про межі припустимого в політиці, її переконання і цінності, стандарти та засоби, що напрацьовані роками, звична манера виконання службових обов'язків, норми особистих відносин, що домінують у політико-адміністративному середовищі.

По-третє, державно-владна еліта буде здатна виконувати функції соціально-культурного поводиря, якщо базуватиметься на міцній системі правового регулювання, системі, яка передбачає подолання одвічної суперечності між політикою і правом. Справа в тому, що політика і право прагнуть по-різному організувати і регулювати соціальний порядок, виходячи з різних принципів і технологій використання матеріальної сили державної влади. Політика шукає і закріплює пріоритети суспільного розвитку, а право їх конститує, надаючи їм загальної і легальної форми. Звідси й суперечності між ними відносно характеру регуляції і застосування влади. Узгодження прийнятих ними засобів суспільного регулювання відбувається в результаті усталення влади якоїсь групи і законодавчого закріплення нового порядку. Внаслідок подібного об'єднання регулятивних можливостей політики і права суспільство орієнтується на примусове регулювання, яке звернено до всього суспільства, що дає змогу суспільній системі уникнути жорстоких крайнощів політичної гри. Але в сучасних українських умовах спостерігається невідповідність нормативних ідей конституціоналізму і тих реальних культурно-ціннісних орієнтацій, які зумовлюють зміст політичних відносин. Так, критеріям конституціоналізму, серед яких - виключність закону і пріоритет інституціональних і формально-правових відносин, протистоїть зверхність людини в системі влади, панування клієнтально-патронатних зв'язків і постійні намагання нехтувати законом. Замість безумовного додержання прав людини і орієнтації на раціональний характер організації влади спостерігається зверхність корпоративних інтересів і схильність органів управління до інтуїтивних і прецедентних мотивів прийняття рішень. Усе це породжує ще одну вимогу до такої організації політичного володарювання, яка б відповідала основоположним культурним принципам.

Реальна політика зміцнення й розширення в Україні влади демократичного типу пов'язана з подвійним завданням. З одного боку, ще не пізно політичній еліті (хоча б із міркувань самозбереження) переглянути власну систему державно-управлінських ціннісних орієнтирів. Водночас потрібно переосмислити ту уявну політичну стабільність, яка породжена корупцією, корпоративно-олігархічними відносинами та стимулює "розколи" в середовищі самої політичної еліти й поглиблює її відірваність від широких верств суспільства. І для цього насамперед потрібно зняти всі штучні перепони, що заважають рекрутуванню контреліти, підсилити механізми політичної і громадянської відповідальності та контролю суспільства за діяльністю керівників. По суті, така політична робота - це безперервний пошук тих, хто спроможний у вищих структурах влади протиставити нові цінності й пріоритети професійної діяльності системі володарювання, що склалася.

Тому сьогодні саме освіта і підготовка кадрів, зокрема управлінських, обумовлює розвиток та становлення політичної культури цивілізованого суспільства. Тож освіта в Україні, виховуючи політичну культуру, плекаючи в суспільстві довіру до нових політичних, економічних та громадських інститутів і демократичної перебудови в цілому, має стати поштовхом до програмування змін у суспільстві.

Крім того, тривала політична історія нашого суспільства досить наочно продемонструвала, що у свідомості більшості представників елітарних кіл такі важливі механізми управлінського впливу, як право і закон не лише позбуваються свого ціннісного значення, а й зовсім втрачають будь-яку соціальну предметність і визначеність. Їх місце посідають політична та економічна прагматичність, яка не рахується ні з правами громадян, ні з національними інтересами тощо. У результаті - культура влади вітчизняної політичної еліти виявляється історично спрямованою на постійне й переважне використання адміністративних важелів влади, незалежно від міри їх легітимізованості та опосередкованості законом. Таким чином, право як управлінська цінність було й лишається за межами функцій елітарної політичної культури. Справа в тому, що в демократичному суспільстві право "диктує" політичній поведінці певні правила. А це, у свою чергу, пов'язане з невизначеністю її наслідків для конкретних лідерів, партій, політиків. Тому можна припустити, що й ті, хто раніше мав владу, й ті, хто мають її тепер, погодяться з використанням будь-яких - а відповідно також і неправових - засобів, які гарантуватимуть їм владні переваги. Мабуть ніщо, крім страху перед силою народу (у могутності якої ми вже мали змогу переконатися), не може сьогодні змусити вітчизняних політиків дотримуватися правових норм у процесі сходження до влади та під час її реалізації.

Основними чинниками, що сприяють формуванню політичної культури, мають стати:

- лібералізація і демократизація суспільних відносин, внаслідок чого створюються умови для політичної творчості еліти і широких верств населення;
- пропаганда знань про історичний досвід українського та інших народів і про сучасні досягнення світового співтовариства;
- підтримка різноманітних ініціатив, новацій, експериментів, вивчення і поширення вітчизняного політичного досвіду;
- залучення науковців до розробки політичних технологій і програм;
- поширення джерельної бази формування новітньої політичної культури і створення умов для прояву позитивних тенденцій у політичному житті;
- законодавче закріплення продуктивних політичних ідей, норм, інституцій та розробка системи заходів їх повсюдного використання.

Таким чином, можна зробити висновок, що в Україні необхідно підвищувати рівень засвоєння людиною і суспільством політичних ідей, поглядів, концепцій, програм, досягнень суспільно-політичної думки, розвивати та працювати над удосконаленням форм політичної етики, поведінки, вчинків, дій.

Життя показує, зауважує **О.Соловійов**, що жодні зовнішні обставини або статутне становище не здатні так стійко впливати на державно-управлінські рішення, що приймаються владою, як її смислослабкість уявлення про межі припустимого в політиці, переконання і цінності, напрацьовані роками стандарти і прийоми управління, звична манера виконання службових обов'язків, домінуючі в політико-адміністративному середовищі норми міжособистісних відносин. Усе перераховане традиційно належить до елементів культури влади й управління. Саме

ці пріоритети і цінності повсякденної політико-управлінської діяльності створюють своєрідні "кристалічні ґрати" стилю управління суспільством і державою, виступаючи дійсним двигуном суспільних перетворень.

3.8. Особа в політико-управлінському процесі

Особа як головний суб'єкт політико-управлінського процесу

Одне з важливих завдань державного управління в демократичній політичній системі полягає у створенні органами державної влади можливостей для участі громадян у політико-управлінському процесі.

У сучасному цивілізованому суспільстві політика здійснюється для людей і через людей. І хоч би яку визначальну роль відігравали соціальні групи, політичні партії, громадські об'єднання, головним суб'єктом політики загалом і державного управління зокрема є людина. Особистість, її інтереси, цілі, ціннісні орієнтації та установки виступають, по-перше, мірилом політико-управлінських відносин, по-друге, рушійною силою активності колективних суб'єктів у здійсненні державної політики. Саме люди, взаємодія їх інтересів і волі визначають зміст і спрямованість демократичного державного управління.

Визнання особи головним суб'єктом політико-управлінського процесу ґрунтується на ст. 5 Конституції України (народ як джерело влади) і ст. 38 (право участі громадян в управлінні державними справами).

За будь-яких умов людина завжди виступає в ролі об'єкта політико-управлінських відносин. На неї здійснюється повсякденний вплив політичних інститутів, зокрема держави, вона відчуває на собі (усвідомлено чи ні) управлінські дії, що відповідають меті держави і визначаються економічними та політичними основами суспільного устрою. Однак, володіючи певним соціальним статусом, усвідомлюючи свої інтереси і потреби, індивід може виконувати певні ролі у сфері політики й державного управління.

Ознаки суб'єктності особи у сфері політико-управлінських відносин

У найбільш загальному значенні суб'єкт політики і, зокрема, державного управління - це носій політико-управлінської активності, який має статус учасника, діючої сторони державно-управлінського процесу. Виділяють два різновиди суб'єктів політики й державного управління: соціальний (окремі індивіди, соціальні групи) та інституційний (державна, партія, політична організація тощо). Основні **ознаки суб'єктності особи у сфері політико-владних відносин**: здатність і можливість впливати на прийняття політичних і державно-управлінських рішень; наявність засобів та можливостей їх реалізувати; практична участь у політичній діяльності чи державному управлінні; відповідальність за наслідки прийнятих політичних і державно-управлінських рішень.

У процесі здійснення державного управління слід виходити з того, що **місце особи в політико-управлінському процесі** проявляється, принаймні, у трьох головних аспектах:

а) **як сукупність індивідуальних, психофізіологічних (інтелектуальних, емоційних і т.д.) особливостей людини, її ціннісних орієнтацій** тощо. У цьому плані значення мають особистісні якості керівника, окремих представників органів державної влади, які суттєво впливають на процес державного управління;

б) **як належність до тієї чи іншої соціальної групи** (класової, етнічної, професійної, вікової, статусної і т.ін.) **та спроможність виконувати певну політичну роль** (виборця, члена політичної партії, професійного політика чи державного діяча). У цьому контексті досліджуються і враховуються соціальні прояви активності особистості як члена тих чи інших суспільних груп;

в) **як відносно самостійна позиція активного учасника політичного і громадського життя**, який володіє розумом, цілісністю, має свободу вибору та усвідомлення громадянськості (розвиненість соціальної свідомості й індивідуальної гідності, спроможність усвідомлювати власні інтереси і захищати їх зі знанням справи та з урахуванням інтересів усього суспільства). Саме в цьому аспекті особа взаємодіє з владою, виконує певні політичні обов'язки і виступає за певних обставин у ролі об'єкта або суб'єкта державно-управлінських відносин.

Суб'єктність особи у політико-управлінському процесі має велике значення як для її особистісного розвитку, так і для вдосконалення суспільних відносин загалом.

По-перше, участь індивіда в політико-управлінському процесі стимулює розвиток його творчої й соціальної активності, є важливим засобом самоствердження людини, формування культури спілкування, навиків управлінської і самоуправлінської діяльності. Вона формує громадянські якості особи, її здатність до взаємодії з іншими людьми, інтерес до суспільного життя, що, у свою чергу, складає необхідну передумову більш ефективного вирішення суспільних завдань. Отже, активна, свідомо й зацікавлена участь у політико-управлінському процесі широкого кола громадськості - запорука якісного перетворення суспільства.

По-друге, розвиток особи як суб'єкта політико-управлінського процесу є важливою умовою взаємодії держави і громадянського суспільства, контролю з боку громадськості за діяльністю політико-владних структур та засобом протидії проявам бюрократизму в діяльному апараті державного управління. Усе це в остаточному підсумку сприяє реальному наближенню влади до потреб суспільства.

По-третє, активна участь особи в системі владно-управлінських відносин зміцнює демократичні засади суспільного розвитку, оскільки демократія передбачає активну участь людини в політиці та її громадянську позицію, вплив на процес вироблення державної політики і, взагалі, державно-владних повноважень. Через розвиток демократії суспільство задовольняє потреби своїх членів щодо участі в управлінні державними справами.

Важливість ролі особистості в політико-управлінському процесі зростає внаслідок переосмислення ролі людини в сучасному інформаційному суспільстві. На думку авторитетних учених, таке суспільство в оцінках людського чинника зміщує акценти в бік постматеріальних цінностей індивіда (переважання цінностей "бути" над цінностями "мати"), його особистісних якостей, таких як здатність до узгоджених дій, взаєморозуміння, довіра, готовність до неформального співробітництва у політичних об'єднаннях, групах, неурядових організаціях, засобах масової інформації, профспілках, що забезпечує чесність уряду і має вирішальне значення для того, щоб демократія була насправді дієвою.

На думку експертів, успіх розпочатих в Україні демократичних реформ багато в чому залежить від активізації особистісного чинника. За відсутності чітко вираженої соціально-економічної та політичної структурованості суспільства пріоритетну роль у суспільних процесах відіграють не жорстко визначені інституційні структури, а особистісні зусилля окремих індивідів, певних соціальних груп та об'єднань. У таких суспільствах роль особи як у політиці загалом, як і в державному управлінні зокрема є досить суттєвою.

Якщо об'єктом політико-управлінських відносин особа виступає завжди, то активним, діючим суб'єктом у політичному просторі вона може стати за певних умов. Говорячи про особу як суб'єкт політики, маємо на увазі "відносно самостійного, активного учасника суспільно-політичного життя, який володіє свободою волі, діє розумно й усвідомлено, володіє як загальнолюдськими, так і унікальними у своєму роді рисами, зокрема цілісністю, активністю, цілеспрямованістю тощо".

Для включення особи в політико-управлінський процес необхідні такі передумови: матеріальні, соціокультурні (соціальне середовище, освіта, виховання тощо), політико-правові (визначають можливість участі особи в політиці й державному управлінні), морально-психологічні.

Матеріальні передумови. Сучасною політичною наукою доведена певна залежність між матеріальним станом індивіда і його участю в політико-управлінському процесі і, загалом, між рівнем економічного розвитку суспільства та станом демократії в ньому (економічно зрілі суспільства тяжіють до демократії, її інституційних проявів та політичного лібералізму, а диктатура як політичний режим у більшості випадків залишається прерогативою бідних). Аргументом на користь цього твердження вважають також систему задоволення потреб індивідів за принципом їх зростання (так звана ієрархічна теорія потреб, яка ввійшла в науку під назвою "піраміда Маслоу"). Згідно з нею потреби людей мають ієрархічну структуру і діляться на базові (потреби в їжі, безпеці, позитивній оцінці) і довільні, або мета-потреби (у справедливості, благополуччі, порядку і єдності соціального життя). До мета-потреб належать і політичні. Це потреби вищого ґатунку, які, як правило, виникають, формуються і стають актуальними після задоволення потреб первинних, базових.

Різні дослідження, у тому числі й соціологічні опитування, не виявляють безпосередньої залежності між рівнем матеріального забезпечення людей та їх громадсько-політичною активністю. Економічне становище зазвичай опосередковано впливає на політичну поведінку особи та її готовність брати участь у державному управлінні, а саме через низку соціальних факторів, як то: соціальний статус, наявність знань, загальний рівень освіченості. Проте матеріальний чинник як передумова активізації участі особи в політико-управлінському процесі має бути врахований і максимально використаний державно-владними структурами в процесі демократизації системи державного управління в Україні. Це, попри задоволення матеріальних потреб громадян, сприятиме задоволенню їх екзистенціальних потреб (потреби в безпеці існування, упевненість у майбутньому, стабільності умов життєдіяльності) і, як наслідок, підвищенню довіри населення до влади і її інститутів, що є важливою передумовою готовності суб'єкта владно-управлінських відносин до взаємодії.

Соціокультурні передумови. У реаліях сучасного світу набула широкого визнання концепція соціального характеру, запропонована **Е.Фроммом**, яка пояснює активність особи (у тому числі й громадсько-політичну) соціальним характером - соціокультурним середовищем, особливостями способу життя, включаючи історичну спадщину, випробувані історією форми взаємодії людини та влади, характер освіти й виховання. Виходячи з цього важливим напрямом діяльності владних структур щодо реалізації суб'єктності особи в системі політико-управлінських відносин є створення сприятливого для формування демократичних цінностей і орієнтацій населення, соціального середовища.

Особлива роль у цих процесах належить системі освіти й виховання. Під час соціологічних досліджень виявлено такі напрями впливу освіти на рівень суб'єктності особи в політико-управлінському процесі: більш освічені громадяни частіше цікавляться політикою; у людей із більш високим рівнем освіти сильніше розвинена потреба участі у громадсько-політичному житті суспільства; освічені люди більш впевнені у своїй здатності впливати на політико-управлінські процеси; освіта загалом визначає велику ймовірність політичної активності особи.

Спроможність громадян впливати на політико-управлінські процеси залежить також від їх обізнаності щодо демократичних процедур та розуміння суті суспільних проблем, які виступають предметом політичного обговорення й розв'язання, від набутих навичок громадсько-політичної участі, від готовності брати участь у політичній діяльності. Рівень участі особи в політико-управлінському процесі певною мірою залежить і від відповідного соціального досвіду.

Політико-правові передумови. До них відносять: демократичний політичний режим; домінування в суспільстві політичної культури демократичного типу; правову забезпеченість демократичних процедур формування владних інститутів; демократичні механізми ухвалення і реалізації політико-управлінських рішень; гарантування участі населення в управлінні державою на всіх стадіях політико-управлінського процесу.

Можливість участі особи в політиці й державному управлінні законодавчо закріплена в Конституції України та інших законодавчих актах. Це забезпечення з боку держави прав і свобод людини (ст. 3 Конституції); закріплення за громадянами права на свободу об'єднань у політичні партії та громадські організації з метою реалізації та відстоювання своїх інтересів перед державою (ст. 36); гарантування громадянам права участі в управлінні державними справами (ст. 38) тощо.

Однак наявність законів, які гарантують право участі особи в політико-управлінському процесі і відповідають міжнародній демократичній практиці, ще не означає, що вони будуть ефективно працювати. Досвід західних демократій засвідчує, що сформувані у громадян раціональне розуміння функцій держави і громадянського суспільства та і механізмів їх взаємодії, а також співвіднести це зі своїми особистими, груповими (з одного боку) та загальносуспільними (з другого боку) інтересами можливо лише за наявності в домінуючого типу демократичної (активістської) громадянської культури населення.

Ці завдання органами державної влади повинні вирішуватися у тісній взаємодії з громадським сектором через освіту, засоби масової інформації та інші освітньо-виховні інститути і спрямовуватися на засвоєння цінностей та норм демократії й громадянського суспільства, дотримання цивілізованих форм прояву громадсько-політичної активності, культивування в суспільстві терпимості, лояльності, політичної толерантності, готовності до компромісів, взає-

модії та партнерства. Для цього органи державної влади повинні: сприяти засвоєнню кожним громадянином положень законодавства щодо своїх основних прав і обов'язків; створювати умови для розвитку і зміцнення інститутів громадянського суспільства; залучати їх до співпраці з владою у вирішенні питань розвитку території, регіону і т.д.; заохочувати участь неурядових громадських організацій у спільному визначенні стратегії місцевого розвитку.

Морально-психологічні передумови. Це моральний та соціально-психологічний клімат суспільства в цілому. Він, крім соціально-економічної складової, багато в чому визначає спрямування державної політики, її орієнтацію на ті чи інші цінності, ставлення до громадян та їх ролі в суспільному житті.

Гуманістичний зміст державної політики

Для формування сприятливих для участі особи в політико-управлінському процесі морально-психологічних передумов органам влади потрібно спрямовувати свою діяльність на забезпечення гуманістичного змісту державної політики:

- ставлення до людини як до найвищої суспільної цінності, повага її гідності, права на життя та вільний розвиток;
- здійснення державної політики в інтересах людини, суспільства, народу загалом;
- створення умов для реалізації здібностей людини її творчої, соціальної і громадсько-політичної активності як критерію оцінки ефективності суспільної системи загалом;
- визнання і реальне забезпечення конституційних прав людини й громадянина;
- забезпечення рівного ставлення до всіх громадян держави.

Гуманізм політики й державного управління на практиці повинен реалізуватися в демократичних формах їх впровадження; у цілях і змісті політики й державного управління (спрямованості на реалізацію потреб та інтересів людей, підвищення їх добробуту та покращення умов життя); у формах та засобах реалізації державної політики (домінування демократичних форм і процедур, відкритості та прозорості в діяльності владних інституцій, усунення авторитарних, примусових засобів здійснення державного управління).

Такий підхід забезпечить реалізацію двох важливих завдань: по-перше, розвитку особи як суб'єкта політико-управлінського процесу, по-друге, посилення контролю з боку суспільства за діяльністю владно-управлінських структур як дієвого засобу протидії бюрократичним перекручуванням у діяльності апарату управління.

Форми участі особи в політико-управлінському процесі

Демократичний характер державного управління об'єктивно ґрунтується на трьох важливих складових - вільній ринковій економіці, демократично сформованій публічній владі та різноманітних формах громадської активності населення, репрезентованій інституціями громадянського суспільства. У рамках останньої, за наявності означених вище передумов, і формується суб'єктність особи в політико-управлінському процесі.

Нормативно законодавчі акти, які стосуються взаємодії органів державної влади і громадянського суспільства, визначають перелік форм їх співпраці. До перевірених часом і досвідом форм такої взаємодії можна віднести громадські ради, громадські дорадчі комітети, громадські слухання, консультації, круглі столи, громадські експертизи, опитування громадської думки, створення коаліцій тощо. Значні, не до кінця використані резерви стимулювання активності особи в політико-управлінському процесі закладені у формах співпраці влади з громадськістю, які ми наведемо нижче.

Нормативно законодавчі акти, які стосуються взаємодії органів державної влади і громадянського суспільства, визначають перелік форм їх співпраці. До перевірених часом і досвідом форм такої взаємодії можна віднести громадські ради, громадські дорадчі комітети, громадські слухання, консультації, круглі столи, громадські експертизи, опитування громадської думки, створення коаліцій тощо. Значні, не до кінця використані резерви стимулювання активності особи в політико-управлінському процесі закладені у формах співпраці влади з громадськістю, які ми наведемо нижче.

Організація публічних дебатів із важливих суспільних проблем, які зачіпають інтереси значної кількості населення і передбачають обговорення шляхів їх розв'язання. Це можуть бути публічні обговорення окремих актів органів публічної влади, дискусії щодо проектів, які реалізуються органами влади та неурядовими (громадськими) організаціями. Такі форми співпраці не потребують матеріальних та часових затрат і залежать від організаційної та комунікативної спроможності працівників владних структур, їх орієнтації на відкритість та прозорість діяльності. Для цього органи державної влади мають оприлюднювати найважливіші рішення, які ними розробляються чи приймаються через відповідні засоби масової інформації і, взагалі, забезпечити вільний доступ населення до всіх рішень влади (зокрема створення каталогів вільного доступу та опублікування інформації про свою діяльність, порядок роботи,

проекти рішень через мережу Інтернет). Участь громадян у публічних дебатах сприятиме розвитку їх ініціативності, громадської відповідальності, усвідомленню того, що саме вони творять державну політику, реалізують та контролюють її, а отже, виступають реальними суб'єктами прийняття відповідних державно-управлінських рішень.

Оголошення соціальних та освітніх проектів. Така форма співпраці з громадськістю поки що недостатньо використовується для оптимізації участі особи в політико-управлінському процесі. Продумані і орієнтовані на потреби громади соціальні та освітні проекти, особливо на місцевому рівні, сприятимуть залученню активної частини населення до співпраці з владою щодо їх здійснення. Це можуть бути проекти, спрямовані на: допомогу соціально незахищеним верствам населення, розвиток соціально важливої інфраструктури (дитячі, спортивні майданчики, озеленення та благоустрій територій тощо), організацію мережі гуртків та клубів за інтересами для різних вікових категорій, інше. Важливим є також здійснення проектів, що мають на меті розвиток політичної освіти та формування правової культури громадян, особливо в сільських і депресивних регіонах. Ці проекти можуть включати підготовку та видання низки доступних правових просвітницьких видань, які містять інформацію про органи та посадових осіб державної влади й місцевого самоврядування, їх компетенції щодо розв'язання проблем громадян, способи звернень до адміністративних та судових органів тощо.

Підтримка і заохочення діяльності органів самоорганізації населення. Органи державної влади мають сприяти діяльності органів первинної самоорганізації населення (наприклад будинкових комітетів), забезпечивши як нормативно-правові основи їх діяльності, так і практичну допомогу по їх створенню; клубів за інтересами (сприяти відновленню на місцях системи закладів безпосередньої роботи з громадянами, зокрема клубів, творчих майстерень, гуртків народної самодіяльності тощо).

Проведення спільних тренінгів. Проведення цілеспрямованої політики з підготовки кадрів для громадського сектору та взаємне навчання державних службовців із представників громадянського суспільства навичкам і практиці співпраці в партнерстві один з одним - це ще один важливий напрям оптимізації форм участі громадськості в політико-управлінському процесі. Такі тренінги можуть бути використані для надання консультацій неурядовим організаціям та іншим інституціям громадянського суспільства щодо їх відносин з органами публічної влади.

Створення асоційованих структур (державно-громадські, громадсько-державні фонди, асоціації, партнерства і т. д.). Вони спрямовані на вирішення спільно визначених із громадським сектором завдань і створюються за принципом цільового підходу.

На вдосконалення практики залучення громадськості до участі в політико-управлінських процесах спрямована "Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні", затверджена Указом Президента від 24 березня 2012 р., у якій зазначено, що тільки "через активну участь у суспільних процесах у людини формуються відповідні цінності, тип поведінки щодо необхідності участі у громадському житті" .

Отже, головним суб'єктом політики загалом і державного управління зокрема є особистість. Її інтереси, цілі, ціннісні орієнтації та установки виступають мірилом політико-управлінських відносин і рушійною силою їх удосконалення. У процесі демократизації українського суспільства люди, взаємодія їх інтересів і волі визначають зміст та спрямованість демократичного державного врядування. Суб'єктність особи у політико-управлінському процесі має велике значення як для її особистісного розвитку, так і для вдосконалення суспільних відносин.

3.9. Політичні рішення: сутність, підготовка, прийняття і реалізація

Сутність політичного рішення

Політична діяльність будь-якого рівня і будь-якого масштабу починається з прийняття політичного рішення. Термін "*політичне рішення*" ще не отримав однозначного тлумачення. Тому визначення *політичне* часом розглядають як тотожне *владному, державному, управлінському, керівному* або взагалі опускають. З огляду на це слід розкрити особливу сутність політичного рішення.

Саме неефективні і спрощені політичні рішення є однією з причин існування в політичній системі суперечностей між:

- реаліями політичного процесу і сучасним рівнем розробки системи прийняття та реалізації політичних рішень;
- декларованими мотивами участі в політиці й реальними ціннісними детермінантами представників партійно-політичних еліт;
- заявленими цілями політичних акцій і реальними результатами та наслідками їх проведення;
- сучасним комплексом методів та алгоритмів прийняття й реалізації політичних рішень, особистісно-професійного розвитку політиків, створення політичних команд і технологіями, що реально використовуються в політичній діяльності.

У сучасній науці і практиці державного управління під рішенням розуміють вольовий акт, закінчену розумову операцію, оформлену чи неформлену матеріально, що виражає усвідомлений намір діяти певним чином для досягнення поставленої мети.

Реалізація рішення - це виконання завдань, поставлених у ньому. Реалізації вимагають лише ті рішення, які між прийняттям і досягненням мети припускають спеціальну діяльність. Інші реалізуються самим актом їхнього прийняття (наприклад оголошення подяки, призначення на посаду тощо).

Визначення політичного рішення

Будь-яке підготовлене до реалізації рішення, що зачіпає інтереси суб'єктів політичного процесу, називається політичним. При цьому, залежно від ступеня впливу на суб'єктів політичного процесу, те ж саме рішення може бути як політичним, так і неpolітичним.

Прийняття політичного рішення є перетворенням:

- політичної влади в управління соціальними процесами;
- політичних вимог різних груп громадян у прийнятті для всього суспільства інструменти регулювання соціальних відносин.

Політичні рішення і рішення щодо політики

Політичне рішення, яке ґрунтується на врахуванні інтересів суб'єктів політичного процесу та є одним з основних його елементів, слід відрізнити від рішення щодо політики (*державно-політичного рішення*), яке стосується курсу політики, тобто конкретної дії. Якщо політичні рішення приймаються суб'єктами політичного процесу щодо найбільш важливих суспільно значущих проблем, то державно-політичні рішення, будучи підпорядкованими політичним, забезпечують умови для їх підготовки, прийняття та реалізації.

На відміну від державно-політичного, політичне рішення:

- формулює загальні цілі та напрями розвитку суспільства;
- відтворює чи змінює нормативні й інституційні параметри суспільно-політичного та державного устрою;
- має винятково соціальний характер;
- характеризується високим ступенем невизначеності зовнішнього середовища;
- передбачає наявність конфлікту групових інтересів і суспільного блага.

Наприклад, рішення політичної сили взяти участь у чергових виборах або рішення депутатської фракції в парламенті щодо того, як голосувати за поданий урядом законопроект, є політичними, тоді як видання президентом указу про реформування системи виконавчої влади чи затвердження на черговому засіданні кабінету міністрів плану дій уряду на наступний рік є рішеннями щодо політики (державно-політичними рішеннями).

Сучасне розуміння політичного рішення

Серед сучасних **підходів до розуміння** політичного рішення виділяють:

- політологічний - акцентує увагу на специфічних характеристиках суб'єктів політичного процесу і владних функціях, які відображаються в прийнятті політичних рішень;
- управлінський - передбачає розгляд етапів і технології прийняття рішень;
- соціологічний - розглядає вплив політичних рішень на суспільний розвиток, відносини між суб'єктами прийняття та реалізації рішень;
- психологічний - вивчає осіб, які приймають політичні рішення, виявляє суб'єктивні особливості їхнього сприйняття адресатом;

- нормативно-правовий - визначає рамки компетенції осіб, які приймають політичні рішення, директивність та обов'язковість їх виконання інститутами влади.

Сучасне розуміння політичного рішення є багатограним, оскільки це:

- *свідомий вибір* суб'єктом політичного процесу одного варіанта дій із щонайменше двох можливих. Цей бік політичного рішення безпосередньо пов'язаний із такими умовами його прийняття, як свобода і відповідальність: чим вище статус суб'єкта, який приймає політичне рішення, тим вище ступінь його свободи у виборі варіантів дій, але разом із тим - вища відповідальність за обраний варіант;

- *вольовий акт* суб'єкта, який приймає політичне рішення. Досягти поставленої мети можна, лише подолавши можливу протидію інших суб'єктів політичного процесу, інтереси яких не є тотожними. Отже, для реалізації політичного рішення слід прикласти значних вольових зусиль;

- *процес*, що складається з усвідомлення політичної ситуації; визначення політичного інтересу; формулювання мети та варіантів її досягнення; вибору одного з варіантів та його реалізації. З огляду на це поняття *прийняття політичного рішення* і *процес прийняття політичного рішення* іноді розділяють, конкретизуючи терміном *процес* протяжність цієї операції в часі;

- *спосіб реалізації інтересів* суб'єктів політичного процесу. Взаємодіючи, усі суб'єкти політичного процесу намагаються досягнути врахування своїх політичних інтересів, що є можливим, зокрема, через політичні рішення;

- *засіб розв'язання політичних конфліктів*, що полягають у боротьбі суб'єктів політичного процесу за владу та владні повноваження. Конфлікт у політичному житті суспільства - явище неминуче. Щоб його розв'язати, зазвичай потрібно кілька політичних рішень, оскільки йдеться про узгодження інтересів різних суб'єктів політичного процесу. За відповідного застосування політичні рішення є стабілізуючим чинником, здатним гальмувати небажані суспільні тенденції, поширювати та підтримувати традиційні цінності, вірування, емоції, охороняти культуру та мораль;

- *узгодження* мети й засобів її досягнення одного із суб'єктів політичного процесу з метою й засобами, поставленими іншими суб'єктами;

- легітимізований вольовим актом *результат* політичної боротьби, що примусово змінює поведінку соціальних груп, першочергово забезпечується наявними ресурсами, має високий ступінь непрогнозованості довготривалих наслідків.

Класифікація політичних рішень

Політичні рішення *класифікують* за такими ознаками:

- за суб'єктно-об'єктними відносинами (прийняті суб'єктом влади, що одночасно є об'єктом; прийняті суб'єктом влади, який впливає на один і той самий об'єкт послідовною низкою рішень чи одночасно групою рішень із різним змістом і з неоднаковими методами впливу; прийняті об'єктом влади, що контролює політичний процес після зміни ролей суб'єкта та об'єкта політичної влади);

- за способом прийняття (авторитарні, колегіальні, мережні);

- за ступенем охоплення об'єкта (загальні - охоплюють найбільш істотні сторони політичного життя суспільства; локальні - зачіпають окремі елементи політичного процесу);

- за значимістю (значиме - приймається для захоплення, утримування, закріплення влади; чергове - приймається за стабільної політичної ситуації й не містить вимог щодо зміни влади; косметичне - приймається для задоволення громадської думки, обслуговування незначних внутрішньополітичних проблем і не має суттєвих наслідків);

- за характером цілей (стратегічні, тактичні, оперативні);

- за спрямованістю на проблему (правильні - проблема вирішується з наближенням до мети рішення; нейтральні - проблема не вирішується; неправильні - ситуація погіршується з наближенням до мети рішення);

- за часовою спрямованістю (прогностичні - випереджальної дії, із профілактичним впливом на об'єкт; своєчасні - відповідають політичній ситуації; запізнілі - приймаються "навздогін" проблемі й спричинені неправильними діями суб'єкта на початку становлення політичної проблеми та її безконтрольного розвитку);

- за причинами прийняття (ситуативні, за приписом, програмні, ініціативні, сезонні);

- за характером підготовки (врівноважені - на основі уважного й критичного аналізу всіх можливих варіантів; імпульсивні - без обґрунтування; інертні - підготовлені за шаблоном, на

основі попереднього досвіду; ризиковані - підготовлені без ретельного обґрунтування дій; обережні - підготовлені без розгляду ризикованих альтернатив);

- за програмованістю (програмовані (традиційні) - вирізняються елементами відомого шаблону та повторення, що полегшує процес їх підготовки, прийняття і меншою мірою потребує творчих елементів; непрограмовані (нетрадиційні, інноваційні) - вирішують оригінальні проблеми, пов'язані з новими явищами);

- за оформленням (матеріально оформлені, наприклад актами політичного процесу; не оформлені матеріально, наприклад, усні розпорядження, накази);

- за напрямом і глибиною впливу (внутрішні й зовнішні; одно- і багаторівневі);

- за ступенем обов'язковості для різних суб'єктів політичного процесу (імперативні - не залишають вибору; диспозитивні - дозволяють застосування тих чи інших норм; заохочувальні; рекомендаційні);

- за ресурсними обмеженнями (з обмеженнями, без обмежень);

- за ступенем визначеності (визначені; ризиковані - результати не є визначеними, але відома ймовірність кожного з них; невизначені - ймовірність результатів оцінити неможливо);

- за прогнозованістю і тривалістю впливу результатів (із визначеними та ймовірнісними результатами; довго-, середньо-, короткострокові);

- за пріоритетністю інтересів, що задовольняються.

Наведені класифікаційні ознаки свідчать про різноманітність підходів до розуміння сутності політичних рішень. При цьому в кожній із них можуть поєднуватися характеристики кількох типів.

Підготовка політичного рішення

Якщо вважати політичну діяльність послідовним, внутрішньо пов'язаним ланцюгом політичних подій та явищ, а також сукупністю вчинків суб'єктів політичного процесу, то політичне рішення є "пусковим механізмом" усіх подій і вчинків.

Процес підготовки політичного рішення передбачає:

- виявлення та структурування **політичних проблем** - актуальних цінностей, потреб чи можливостей, що можуть бути реалізованими за допомогою колективних дій. Оскільки політичні проблеми є комплексними, багаторівневими і багатосуб'єктними, їх визначення є ключовим на етапі підготовки політичного рішення. Правильно сформульована проблема є напіврозв'язаною проблемою;

- встановлення **політичних обмежень** - умов, що задають спектр вибору шляхів розв'язання проблеми та визначаються "прохідністю" політичного рішення в просторі координат, заданих значимими інтересами, цінностями, ідеологічними переконаннями суб'єктів політичного процесу, здатних вплинути на процес прийняття й реалізації політичного рішення. Політичні обмеження окреслюють поле політичної підтримки рішення;

- визначення **політичних альтернатив** - потенційно можливих напрямів досягнення поставленої мети та розв'язання політичної проблеми з урахуванням установлених обмежень. Вони припускають відмінності в необхідних для реалізації політичного рішення ресурсах (матеріальних, фінансових, організаційних, людських, інформаційних, часових), **політичних діях** - конкретних актах чи послідовностях кроків у межах кожної альтернативи, а також **політичних результатах**, очікуваних для різних суб'єктів політичного процесу.

З огляду на це політичні рішення не є оптимальними, а лише найкращими з можливих за таких обставин. Неможливо врахувати як усі обставини і можливості політичної діяльності, так і її результати. Соціальні взаємозв'язки, яких стосується те чи інше політичне рішення, є настільки складними, що суб'єкту, який приймає політичне рішення, завжди слід бути готовим до найнесподіваніших результатів і наслідків його реалізації, у тому числі й несприятливих.

Політичне рішення має бути таким, щоб можливість виходу політичного процесу з-під контролю зменшувалася, а не збільшувалася. Прийняття політичних рішень має супроводжуватися рухом до вищих рівнів раціональності, що визначаються рівнем освіти та політичної культури, здатністю суб'єктів політичного процесу до конструктивного діалогу, розуміння чужої думки, багатоваріантності мислення. Якщо ці передумови відсутні, політичні рішення вражають своїм алогізмом і суперечать навіть простому здоровому глузду.

Будь-яке політичне рішення має бути:

- доцільним. Ще до початку роботи над підготовкою політичного рішення суб'єкт політичного процесу, хто його прийматиме, повинен знати, навіщо, для чого, чому воно має бути прийнятим;

- своєчасним. Будь-яка політична дія має відбуватися лише тоді, коли це потрібно;
- адресним. Адресність політичного рішення гарантує підтримку тих суб'єктів політичного процесу, чий інтересам задовольняє його прийняття й реалізація;
- виконуваним. Немає сенсу приймати політичне рішення, якщо суб'єкт політичного процесу, який його приймав, не зможе його реалізувати;
- системним. Свідомих політиків має характеризувати повнота аналізу політичної ситуації, яка має бути змінена політичним рішенням, результатів і наслідків його прийняття;
- відповідним прийнятим у суспільстві традиціям, звичаям, нормам управління, процедурам підготовки та прийняття, а також загальним принципам науковості, реальності, конкретності, альтернативності, підконтрольності тощо.

Якщо ці вимоги не врахувати, політичні рішення, що приймаються, можуть спричинити виникнення серйозних політичних та економічних криз.

Прийняття політичного рішення

Політичною практикою розроблено такий **алгоритм прийняття** політичного рішення:

- уточнення об'єкта політичного рішення - визначення, кому з суб'єктів політичного процесу потрібно його прийняття, хто зацікавлений у ньому побічно, чий інтереси будуть ущемлені;
- виявлення незадоволених інтересів - з'ясування, чого саме чекають суб'єкти політичного процесу від політичного рішення і наскільки ним вдасться задовольнити їхні інтереси;
- визначення найслабшої ланки, що перешкоджає задоволенню політичних інтересів - установлення вектора спрямування зусиль, конкретної цілі політичного рішення;
- установлення кінцевої мети політичного рішення. Поставлена мета не завжди наявна в самому рішенні, але має бути зрозумілою і обов'язково досяжною;
- вибір засобів досягнення мети, узгодження мети і засобів її досягнення з цілями й засобами інших суб'єктів політичного процесу;
- формулювання основної складової вирішуваної політичної проблеми - зосередження зусиль на подоланні виявленої внаслідок аналізу головної об'єктивної суперечності, яку можна врегулювати;
- визначення політичних альтернатив - прийняття до розгляду всіх потенційно можливих варіантів досягнення поставленої мети та розв'язання політичної проблеми з урахуванням встановлених обмежень;
- обговорення політичних альтернатив - всебічне й повне їх порівняння;
- вибір найкращого варіанта реалізації політичного рішення. Чим вище відповідальність суб'єкта політичного процесу за прийняте рішення, тим менш суб'єктивним є вибраний варіант і тим кращий він для суспільства;
- розроблення механізму реалізації політичного рішення. Для цього необхідно: встановити персональну відповідальність за його виконання; визначити джерела фінансового, матеріального, організаційного, інформаційно-аналітичного забезпечення виконання; скоординувати роботу механізму реалізації рішення з роботою інших механізмів політичної структури; постійно контролювати хід реалізації політичного рішення; розробити процедури коригування рішення у разі зміни політичної ситуації й виникнення нових обставин.

Вирізняють два **способи прийняття** політичних рішень:

- **авторитарний**, коли політичне рішення є усним чи матеріально оформленим велінням національного, політичного чи релігійного лідера;
- **елітарно-демократичний**, коли політичне рішення є колективним політико-правовим актом системи політичних інститутів.

Оскільки політичні проблеми є комплексними, багаторівневими, багатосуб'єктними та не обмежуються політичними рамками, політичне рішення в демократичному суспільстві є результатом колективної творчості. Слід виходити з того, що представники партійно-політичної еліти, які приймають рішення, не можуть знати всіх аспектів виявленої проблеми. Тому звернення за допомогою до професіоналів різних наукових та ідеологічних напрямів: політо-

логів, правознавців, соціологів, психологів, аналітиків, компетентних у сферах, яких стосується політичне рішення, є і необхідністю, і благом.

Щоб підвищити якість майбутнього рішення, політичні альтернативи готують різні команди, а суб'єкт, який приймає політичне рішення, вибирає найкращий із запропонованих варіантів, використовуючи різні процедури, що визначаються політичною ситуацією, що склалася, особливостями політичної системи, становищем еліти тощо.

Політичне рішення майже завжди доводиться приймати в умовах великої емоційної напруженості, спричиненої, з одного боку, браком часу для досконального вивчення всіх аспектів виявленої проблеми та оцінювання результатів прийняття й реалізації політичного рішення, з другого - тиском окремих осіб чи груп інтересів, зацікавлених у тому чи іншому варіанті розв'язання політичної проблеми. Тому психологічне середовище, в якому відбувається процес прийняття політичного рішення, зазвичай є несприятливим, що ускладнює пошук найкращого варіанта.

У сучасній науці й практиці державного управління відбувається неперервний пошук оптимальної моделі прийняття політичних рішень, яка забезпечувала б стійке функціонування й наступність державної політики незалежно від політичної кон'юнктури та особистих інтересів суб'єктів політичного процесу.

**Моделі прийняття
політичного рішення**

Вирізняють чотири **моделі прийняття** політичних рішень: формальну, змагальну, колегіальну й мережну.

Формальна модель передбачає чітку ієрархію комунікацій і процедур проходження інформації, відхід від яких не допускається. Завдяки високому рівню структурованості вона забезпечує якісну підготовку політичних альтернатив і зберігає час суб'єкта політичного процесу, який приймає політичне рішення.

Проте такий підхід не сприяє відкритому обговоренню політичної проблеми, а в разі кризової ситуації унеможливує оперативне реагування на зміну ситуації. Крім того, існує реальна загроза спотворення інформації під час проходження до суб'єкта, що приймає політичне рішення.

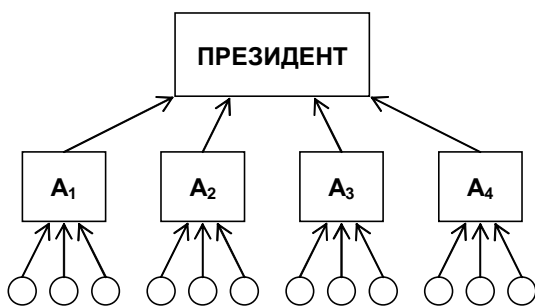


Рис. 3.3. **Формальна модель
Гарі Трумена**

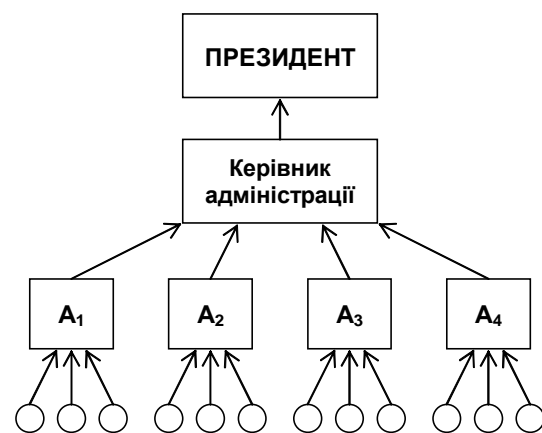


Рис. 3.4. **Формальна модель
Дуайта Ейзенхауера**

Змагальна модель сприяє створенню альтернативних інформаційних потоків і проектів політичних рішень. Вона є відкритою для надходження політичних альтернатив не лише знизу-вгору, а й оминаючи окремі ланки бюрократичної ієрархії. Тобто за збереження визначеної ієрархії у змагальній моделі іноді санкціонується надходження політичних альтернатив із середньої ланки безпосередньо до суб'єкта, який приймає політичне рішення, без узгодження з чиновниками вищого рівня.

Змагальна модель потребує набагато більше часу та вольових затрат суб'єкта політичного процесу, який приймає політичне рішення, у поєднанні з фрагментарністю інформації, що він одержує, та суб'єктивністю її відбору. Внаслідок цього виникає загроза реалізації суб'єктивних інтересів окремих осіб чи груп за рахунок загальних інтересів об'єкта управління (держави в цілому, парламенту, уряду, адміністрації тощо).

Колегіальна модель передбачає колективний пошук найкращого проекту політичного рішення. На відміну від змагальної, діяльність суб'єкта, який приймає політичне рішення,

полегшується роботою колегіальних команд, які будуються незалежно від соціального статусу працівників та їхньої належності до певних організаційних структур.

Колегіальна модель вимагає від суб'єкта, який приймає політичне рішення, багато часу для міжособистісного спілкування, усереднює рольові статуси учасників підготовки політичного рішення, спільна діяльність яких сприяє так званому груповому мисленню.

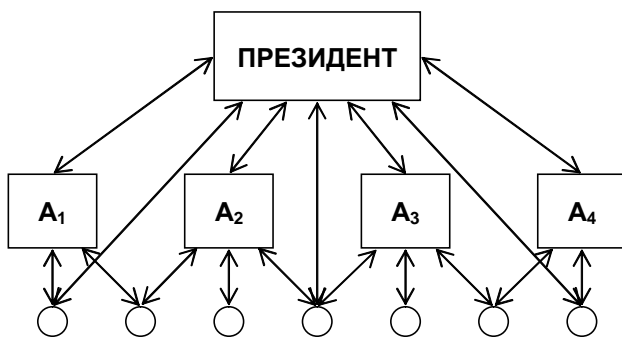


Рис. 3.5. Змагальна модель Франкліна Рузвельта

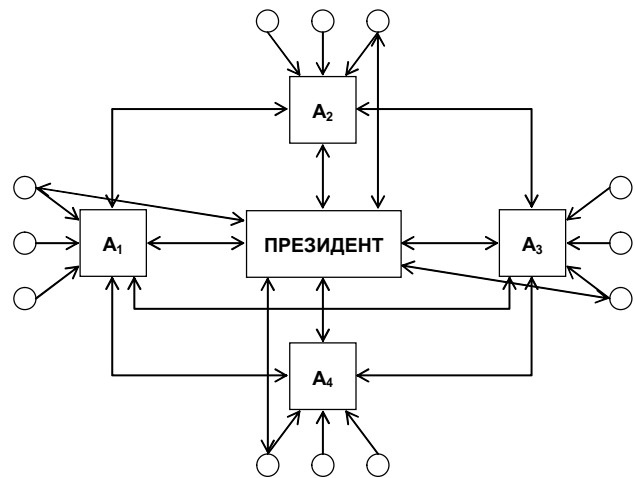


Рис. 3.6. Колегіальна модель Джона Кеннеді

Мережна модель є особливістю європейської політичної системи. Вона характеризується наявністю "політичних мереж", багаторівневого співробітництва і багаторівневого переплетіння, коли різні суб'єкти політичного процесу, виконуючи свої завдання, досягають спільних рішень або координують політику, а також різноманітністю процедур підготовки політичних рішень та особливими механізмами управління кожною політикою. При цьому розв'язання політичних проблем потребує співпраці або координації політик без прийняття традиційних для інших моделей політико-правових актів (європейських законів).

Вибір тієї чи іншої моделі прийняття політичних рішень визначається:

- традиціями, звичаями та нормами управління;
- конституційною та нормативно-правовою регламентацією процедур підготовки та прийняття політичного рішення;
- політичною культурою партійно-політичної та інтелектуальної еліти й суспільства в цілому;
- психологічними характеристиками, політико-психологічними особливостями стилю керівництва та психобіографічними аспектами службової кар'єри особи, яка приймає політичне рішення. Якщо вона, наприклад, працювала в структурах із чіткою ієрархією (армії, державному апараті тощо), то зазвичай тяжітиме до формальної моделі. Колегіальну модель передусім використовуватиме політик, який раніше працював в організаціях чи установах із колективним керівництвом, змагальну - людина з досвідом перебування у складі, скажімо, партійного апарату;
- політичним досвідом та особливостями мислення найближчого оточення особи, яка приймає політичне рішення ("почет грає короля").

Реалізація політичного рішення

Прийняте політичне рішення закріплюється, конкретизується в **акті політичного процесу**, призначенням якого є:

- узгодження діяльності суб'єктів політичного процесу;
- доведення прийнятого політичного рішення до широкого загалу;
- виявлення домінант політичної ситуації, вузлів взаємодії інтересів і суперечностей, від впливу на які залежить досягнення поставленої мети;
- створення психологічного настрою в зацікавлених суб'єктів політичного процесу, що сприятиме й стимулюватиме їхні дії, спрямовані на досягнення поставленої мети.

Такими актами є укази президента про призначення на політичні посади, розпорядження кабінету міністрів про нагородження працівників почесними грамотами, постанови парламенту про встановлення порядку денного чи зняття законопроектів із розгляду тощо.

Реалізація прийнятих політичних рішень є неможливою без визначення в акті політичного процесу конкретних виконавців, термінів, засобів досягнення поставленої мети, наявності процедур моніторингу, оцінювання, контролю та коригування. Неякісна реалізація може призвести до провалу навіть оптимального політичного рішення, хоч би яку благородну мету було поставлено.

Однією з основних проблем реалізації політичного рішення є відмінність реальних та очікуваних результатів. Навіть матеріальне оформлення акта політичного процесу може викликати труднощі внаслідок розбіжностей в усній і письмовій мові та використовуваних у них систем позначень. Ланцюг перетворення (усного веління - в акт політичного процесу, потім у завдання тощо) зачіпає не тільки форму, а й зміст політичного рішення. Крім того, *на якість реалізації політичного рішення впливають:*

- наявність вибору політичних курсів. Якщо можливий лише один політичний курс, неможливо прийняти рішення;
- стан законодавчої та нормативно-правової бази в галузі політичного процесу;
- рівень професіоналізму суб'єктів політичного процесу, які приймають рішення;
- якість та обсяг інформації, що бралася до уваги на етапі підготовки політичного рішення. Будь-які обмеження чи спотворення інформації ведуть до прийняття рішень, що програмуватимуть дії, але не забезпечать досягнення поставленої мети;
- гострота наявних політичних конфліктів, конфліктів групових інтересів і суспільного блага, особистих і групових інтересів;
- кількість одночасно виконуваних політичних рішень;
- повнота врахування політичної ситуації, що склалася на момент прийняття рішення. Перебільшення впливу тих чи інших її аспектів чи, навпаки, нехтування ними, спрощення ситуації, нездатність відобразити все її розмаїття веде до прийняття неправильних політичних рішень;
- наявність та дієвість механізмів відповідальності та підзвітності суб'єктів політичної влади;
- ступінь відкритості, прозорості політичних процесів. Відмова від закритості відкриває можливість участі в розробленні, прийнятті та реалізації політичних рішень широкого кола людей, інтереси яких воно зачіпає, які будуть його виконувати. Якщо політичне рішення готується на демократичній основі, зростає кількість людей, які вважають його власним, а не нав'язаним;
- наявність процедур коригування рішення, що має існувати на постійній основі і здійснюватися політичними інститутами, наділеними відповідними повноваженнями. Оскільки після прийняття рішення політична ситуація змінюється й виникають нові обставини, потрібно коригувати як саме політичне рішення, так і процес його реалізації;
- використання сучасних інформаційних технологій. Завдяки досягненням у цій сфері умови політичної діяльності суттєво змінились. Важливими чинниками впливу на політичний процес стали демасифікація медіа, пришвидшення інформаційного обміну та скорочення затрат на нього. Без повного, оперативного та об'єктивного інформаційного відображення прийняття політичних рішень може бути суттєво ускладнено.

Політичний розвиток незалежної України вимагає розроблення ефективної системи підготовки, прийняття та реалізації політичних рішень і закріплення традицій її застосування. За цих умов прийняті рішення будуть спрямовані не на розв'язання спонтанних проблем, які виникають із волі випадку чи заради примхи окремих суб'єктів політичного процесу, а на створення раціональної демократичної моделі влади.

3.10. Загальна характеристика суспільно-політичних змін в Україні у процесі демократизації суспільства

Сьогодні в наукових колах світу підвищується інтерес до методологічної орієнтації на багатогалузевий метод вивчення суспільно-політичних процесів та їх управлінських засад. Тому й політико-управлінські дослідження та відповідне осмислення суспільно-політичних процесів в Україні на етапі реформування повинні поєднувати та використовувати різні підходи, принципи і методи з метою досягнення політико-управлінських, соціально-економічних успіхів об'єктивної істини та формування у громадян психології державного народу відповідно до своєї природної сутті, спрямованої на власну гідність та повагу.

Сутність суспільно-політичних змін

На початку ХХ ст. для політичної науки став очевидним факт, що число інституціональних і соціально-економічних факторів є явно недостатнім для пояснення умов виникнення й розвитку тих чи інших політичних режимів. Чому ж однакові за своєю формою соціально-політичні інститути діють по-різному в різних країнах, чому одні і ті самі політичні інститути виявляються дуже ефективними в одних державах і зовсім недієві в інших, у чому ж причина нестабільності політичних інститутів, де причини довіри та недовіри мас до влади? У чому криза інституціоналізму? На це політологи, соціологи, управлінці, психологи прагнуть дати відповідь - у людських вимірах, у політиці, в економіці та управлінській культурі, особливо в період реалізації реформ.

В Україні ніколи не було нестачі проектів, концепцій, програм перетворення суспільства, але всі вони залишались на папері. Життя йшло своїм шляхом, попри всі ідеї, обіцянки й добрі наміри політиків. У результаті виникло суспільство, яке не може задовольнити нікого - ні бідних, які ледь зводять кінці з кінцями, ані багатих, які почувають себе в бідній (багатій) країні не дуже комфортно й надійно, приховують свої капітали і весь час борються за вплив на владу, оскільки його втрата може неминуче спричинити втрату капіталів, ні людей середнього достатку, бо їх дохід не є стабільним і вони не мають ефективних механізмів забезпечення реалізації своїх інтересів. Виникла парадоксальна ситуація: суспільство нікого не задовольняє, і здається, що ні в кого немає достатніх сил для змін. Але зовсім не безнадійно. Шляхом до змін є завжди ефективно продумані реформи. Проблема потребує чітких, цілеспрямованих і скоординованих дій, для чого необхідна ефективна система державної влади.

Звернемося до нашої сучасної історії демократичних змін, там криються причини наших негараздів. Таке основоположне для формування ринкової економіки перетворення, як приватизація, потрібно було здійснювати на основі виробничого відтворення, господарювання й заробляння власності, а не на основі її перерозподілу. Економіка Заходу до сучасної її структури і стану йшла від дрібної приватної власності до більш великої, від вільної конкуренції вільного ціноутворення до монополії та включення механізмів державного регулювання.

Економіка України, максимально одержавлена й зрегульована, мала б рухатись у протилежному напрямі. Цю особливість не було враховано у рекомендаціях західних фахівців в Україні та реальних перетвореннях, які більше десяти років неефективно реалізовували в Україні.

Отже, у результаті низки об'єктивних і суб'єктивних чинників шанси України швидко наблизитись до розвинутих країн були втрачені, а ризики нівелювання своїх переваг значною мірою теж були реалізовані. Економічне зростання 2000-2008 рр. мало в основному відновлювальний характер, базувалось на використанні створених ще за радянських часів потужностей, консервувало застарілу виробничу структуру та закріплювало економіку України як сировинний придаток для більш розвинутих економік країн світу.

Обраний шлях приватизації спричинив формування неефективного власника, націленого на примноження багатства невідтворювального виробничого процесу, а в результаті нових перерозподільних актів, у тому числі з джерел державного бюджету. Нечисленна група привласнила значну частину суспільного багатства, а більшість змушена була, як і тепер, працювати за мізерну заробітну плату. Отже, поряд із неефективним власником став неефективний працівник. Це є одна з найбільш фундаментальних проблем організації економіки в Україні. На такому підґрунті не могло сформуватись демократичне суспільство з демократичними цінностями для всіх громадян. Таким чином, можна зробити висновок, що в Україні має місце формальний розвиток демократії, за якого свобода слова обертається повною безвідповідальністю за сказане, а реалізувати формально проголошені права людини немає реальної можливості.

Західна демократія спирається на середній клас, який становить більшість населення, в Україні частина середнього класу не перевищує 10%, тоді як у демократичних країнах він становить від 65 до 72% населення. Середній клас в Україні не має чітких уявлень про власні інтереси, не має і своїх політичних партій, щоб адекватно їх представляти. У цих умовах до влади прийшли кланово-олігархічні групи, які ведуть постійну боротьбу за приватизацію всього і вся, і використання державної машини для вирішення своїх кланових інтересів, прикриваючись загальними фразами про турботу про людей, долю українського народу.

Таким чином, усе вищезазначене наводить на думку, що Україна спрямувала свій розвиток всупереч логіці цивілізаційного процесу. Такий стан загрожує національній безпеці України.

Подальший розвиток України має вибудовуватися з урахуванням тієї обставини, що сьогодні світ вступив у нову епоху, яка буде характеризуватись значним посиленням непрогнозованості та невизначеності й розвитку, тому формування нових підходів до соціально-економічних перетворень має сприйматись як результат наукового аналізу власної траєкторії розвитку, узагальнення світових тенденцій, включаючи розуміння природи сучасної глобальної кризи у світі.

У глобальних коливаннях (кризові стани) стійким може бути тільки такий суспільний розвиток, який спирається на конкурентоспроможну економіку; розвинений внутрішній ринок; національний виробничий комплекс, що всебічно використовує потенціал транснаціонального капіталу і гарантує національну безпеку країни; збалансовану соціальну структуру та ефективну політичну систему.

Виходячи з цього виникає проблемне запитання: на що слід спиратись у планах модернізації українського суспільства? Передусім залишаються незадіяними промислово-індустріальний і науковий потенціал нашої країни. Українська держава має унікальне географічне розташування, що створює унікальні можливості для розміщення виробництв, орієнтованих як на ринках ЄС, так і країн євразійського регіону.

Наша країна володіє покладами рідкісних природних копалин, що створює прекрасні можливості для розвитку виробництва. Україна є лідером за запасами чорнозему і має все необхідне для того щоб вийти на позиції одного з аграрних лідерів сучасного світу, а також потужний людський капітал.

Визначаючи стратегічні підходи до вибору моделі розвитку України, важливо усвідомити факт необхідності кардинальної зміни існуючої логіки світового економічного зростання. Якщо весь світ вийшов би на сучасний рівень споживання США, то ресурсів вистачило б на кілька років. Тому й світова спільнота буде змушена незабаром переглянути свої уявлення про прогрес. Трудова етика, заощадливість, бережливість, раціональність поведінки завжди були важливими складовими успішних суспільств та їх громадян. Прикладом цього сьогодні є Китай, Японія та інші країни.

Тому в Україні у процесі реформування необхідно сформувати нові раціональні стандарти життя, таку модель поведінки і добробуту, яка б давала можливості користуватися всіма благами цивілізації, бережливого ставлення до природи та її ресурсів, виховати здорову освічену і духовно багату людину, людину-особистість.

У сучасній Україні, яка утверджує демократичні реформи, рисами суспільно-політичного життя мають стати взаємоузгодження соціальних інтересів, функціональне взаємодоповнення та неупередженість у діалозі між соціальними верствами. Соціальна довіра й суспільні цінності як підвалини суспільної стабільності повинні бути суспільною нормою.

Це викликає потреби удосконалення управління існуючою системою суспільних інститутів, удосконалення правил, норм, законів, що регулюють поведінку людей, суб'єктів господарювання та інших форм суспільно-політичної діяльності.

Україна сьогодні потребує якісно нової моделі економіки, в основі якої висока продуктивність праці та ефективність виробництва, активні інвестиції, впровадження технологічних інновацій, сприятливий діловий клімат для підприємницької діяльності громадян. Пріоритетом має стати гуманізація розвитку, забезпечення нової якості життя людей, створення всіх необхідних умов для максимального розкриття їх творчого потенціалу.

Гармонізація функцій держави і розвитку на нових засадах - шлях до розв'язання багатьох суспільно-політичних проблем: оптимізації держбюджету, підвищення діяльності органів державної влади; забезпечення громадян якісними суспільними благами, подолання корупції, збалансування регулюючих функцій держави, суспільних інституцій і громадян. Зусилля влади повинні бути спрямовані на створення умов для активного формування інститутів громадянського суспільства, сприяння залученню громадян до розв'язання власних та суспільних проблем.

Важливе значення для посилення взаємозв'язку громадян і держави, розвитку громадянського суспільства має підвищення рівня прозорості діяльності органів державної влади, економічних суб'єктів і суспільних інституцій, відкритості та доступності інформації про власність та результати економічної діяльності. Громадськість має знати, що все відбувається відповідно до чинних законів України.

Щоб докорінно змінити ситуацію, ми повинні побудувати демократичну модель політичної системи та сучасну, конкурентну державну владу, в основі якої - верховенство права, розвинена правова культура, збалансована представницька демократія, сильне самоврядування, ефективний державний менеджмент.

Інноваційним для управлінської практики України стало запровадження програмування розвитку через систему національних проєктів як розширених цільових програм на основі широкого співфінансування, поширення механізмів державно-приватного партнерства. Це сьогоднішня українська новація.

**Основні пріоритети
"нової хвилі" реформ**

Найголовнішим уроком початку "нової хвилі" реформ є визначення головної умови легітимізації реформ, критичної важливості, активної комунікативної політики держави, спрямованої на консолідацію конструктивних позицій громадян щодо напрямів та засобів реформування, формування об'єктивного розуміння суспільством суті та необхідності реформ.

Важливість зазначеного зростає з огляду на необхідність проведення у найближчій перспективі низки соціально чутливих реформ у сферах пенсійного забезпечення, соціального захисту, охорони здоров'я, трудового, житлового законодавства, освіти і науки та ін. (21 напрям реформи).

Невід'ємною умовою здійснення таких довгострокових реформ є становлення ефективної системи добору, підготовки і просування управлінських кадрів.

Для підвищення ефективності включення людей, зокрема молоді, у суспільне життя за допомогою реформування необхідне масове поширення успішних соціальних практик, взірців поведінки та життєвих стратегій.

Важливо забезпечити не лише трудову зайнятість населення, а й перспективні можливості професійного зростання молоді особи, в цьому контексті неприпустиме зниження кваліфікаційних вимог до державного службовця.

Потрібно підвести ризик під пройденими етапами приватизації, провести законом легалізацію майна на прийнятних для власників і суспільства правових, фінансових засадах і далі йти шляхом коригування розподілу і специфікації прав власності. Цим зумовлюється зміст модернізації всіх складових економічної системи і соціально-економічної політики в період реформування суспільства.

Реформування податкової системи теж має зменшити податковий тиск на громадянина з низьким та середнім достатком, малий і середній бізнес, що стимулювало б започаткування нового бізнесу та інновацій і водночас за прогресивною шкалою обкладало б податками високі доходи, розкіш тощо.

Поєднання потенціалів бюджетної, грошово-кредитної, інноваційно-інвестиційної та інших складових соціально-економічної політики дасть можливість забезпечити формування і виконання загальнонаціональних комплексних програм "Житло", "Раціональне харчування", "Здоровий спосіб життя", "Дороги", "Транспорт" та ін.

Державна політика реформ має бути підпорядкована завданням модернізації суспільства, запобігати декларуванню економічно необґрунтованих державних зобов'язань та залежності економічного розвитку від політичних циклів і політиків, які не виконують своїх обіцянок, особливо передвиборчих.

Пріоритетним завданням демократичних реформ є побудова громадянського суспільства й об'єднання народу та влади, тобто консолідація суспільства.

Подальший шлях розбудови демократичної держави - це шлях втілення в життя принципів народовладдя, соціальної справедливості, законності та демократичності реформування.

В узагальненому плані *першочерговими завданнями суспільства та влади* у процесі реформування є:

Першочергові завдання

- відхід від сформованої асоціальної до соціально-орієнтованої економіки;

- подолання існуючого розколу в українському суспільстві, еліті та політикумі;
- пошук траєкторії власного історичного розвитку (з урахуванням кращих традицій);
- утвердження нового політико-економічного курсу України, заснованого на ліберально-демократичних засадах;

- подолання недовіри до влади;
- децентралізація влади і розширення повноважень регіональних та місцевих органів влади та місцевого самоврядування;
- об'єднання суспільства навколо спільної мети - реалізації реформування для завоювання гідного місця України у світовому співтоваристві країн.

Дуже важливим у реалізації реформ є також науково-прагматичний підхід до формування ідеології реформ, а також програми та конкретні механізми поетапної реалізації кожної реформи.

Перспектива українського суспільства безпосередньо залежить від того, як швидко буде усвідомлена необхідність ефективного політичного керівництва і компетентного державного управління: без цього неможливе просування України до демократичного вибору - членства в Європейській спільноті та створенні позитивного іміджу України у світі.

Проводячи політику, спрямовану на здійснення державно-правових і суспільних перетворень, необхідно врахувати, що політична модернізація на засадах демократії і свобод, зміцнення авторитету влади, посилення правопорядку може стати реальністю лише за повернення кредиту довіри народу до влади і поваги урядовців до народу.

Україна відповідально ставиться до програмних цілей міжнародного співтовариства, сформульованих у Декларації тисячоліття. Зусилля держави спрямовані на розроблення та реалізацію заходів із забезпечення стійкого зростання економіки та підвищення якості життя суспільства. Про це засвідчують українські ініціативи попередніх років у межах ООН, серед них є такі, що можуть бути використані для ефективного розв'язання глобальних проблем людства. Зокрема, йдеться про створення планетарної Екологічної конституції, колективні заходи з метою придушення та викорінення піратства, розвиток миротворчої діяльності та ін.

Україна активно підтримує Всесвітню продовольчу програму ООН, а також дії з підвищення стандартів медичного обслуговування, подолання поширення небезпечних інфекційних хвороб та епідемій тощо. Реалізація Україною своєї зовнішньої політики на сучасному етапі потребує пошуку оптимальних, взаємовигідних моделей взаємодії з усіма країнами.

Отже, модернізація держави та її інститутів в українському суспільстві в цілому підпорядковані визначальній меті - створенню умов для забезпечення соціальних, культурних потреб громадян України на принципах демократії, відображених у гаслі "Свобода - справедливість - солідарність".

У сучасних умовах головним ресурсом розвитку та модернізації будь-якої країни, провідним чинником її конкурентоспроможності стає людський капітал, основою формування якого є нова якість життя людини. Саме тому першочергова увага в процесі реформування українського суспільства приділяється освіті, поліпшенню здоров'я громадян, формуванню здорового способу життя, створенню умов для підвищення трудової та творчої активності людей з метою їх самореалізації на користь собі й людям.

Сьогодні модернізація будь-якого суспільства неможлива без інформаційно-комунікаційної складової, оскільки в XXI ст. володіння інформаційними ресурсами й технологіями розглядається як основний чинник розвиненості та могутності будь-якої держави.

Таким чином, можна вважати, що шлях до змін нами знайдено. Історичне завдання для українського поліетнічного суспільства - кожному громадянину стати його ефективним будівничим.

Список використаних джерел

1. *Абизов В. Є.* Політичне рішення: механізм прийняття / В. Є. Абизов, В. Г. Кремень. - К. : НІСД, 1995. - 63 с.
2. *Адміністративне право України: академічний курс. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова).* - К : Вид-во "Юрид. думка", 2004. - 584 с.
3. *Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор : учеб. пособие / Г. Алмонд, Дж. Пауэлл, К. Стром, Р. Далтон.* - М., 2002.
4. *Арон Р.* Демократия и тоталитаризм / Р. Арон ; пер. с фр. Г. И. Семенова. - М. : Текст, 1993. - 623 с.
5. *Атаманчук Г. В.* Государственное управление: организационно-функциональные вопросы : учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. - М. : ОАО "Экономика", 2002.

6. *Базів В.* Інструмент влади. Порівняльний аналіз походження і функціонування політичних партій у тоталітарних і демократичних політичних системах / В. Базів. - Львів : Світ, 1999. - 62 с.
7. *Бакуменко В. Д.* Прийняття рішення в державному управлінні : навч. посіб. : у 2 ч. / В. Д. Бакуменко // Науково-прикладні аспекти. - К. : ВПЦ АМУ, 2010. - Ч. 1. - 276 с.
8. *Бакуменко В. Д.* Прийняття рішення в державному управлінні : навч. посіб. : у 2 ч. / В. Д. Бакуменко // Науково-прикладні аспекти. - К. : ВПЦ АМУ, 2010. - Ч. 2. - 296 с.
9. *Бебик В. М.* Політологія для політика і громадянина : монографія / В. М. Бебик. - К. : МАУП, 2003. - 424 с.
10. *Бортніков В. І.* Політична участь і демократія: українські реалії : монографія / В. І. Бортніков. - Луцьк : РВВ "Вежа" Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2007. - 524 с.
11. *Бортніков В. І.* Політична участь громадян України в умовах демократичного транзиту : автореф. дис. ... д-ра політ. наук / Бортніков В. І. - К., 2008. - 36 с.
12. *Бутирська Т. О.* Державне будівництво: стан, суперечності, перспективи розвитку в Україні : монографія / Т. О. Бутирська. - К. : Вид-во НАДУ, 2007. - 484 с. - Режим доступу : http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/povni_text/Bu.pdf
13. *Вавилов С. В.* Политические решения в системе властных отношений: генезис, структура, технологии : дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / Вавилов Станислав Владимирович ; Ин-т соц.-полит. исслед. РАН. - М., 2006. - 319 с.
14. *Валевський О. Л.* Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства : монографія / О. Л. Валевський. - К. : Вид-во НАДУ, 2007. - 316 с.
15. *Вебер М.* Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / М. Вебер. - К. : Основи, 1998.
16. Види соціальних норм. Співвідношення права та інших соціальних регуляторів [Електронний ресурс] // Юридичний портал. - Режим доступу : http://opravovedenii.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=24:vidi-socialnix-norm-spivvidnoshennya-prava-ta-inshix-socialnix-regulyatoriv&catid=4&Itemid=2
17. *Габермас Ю.* Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство / Ю. Габермас ; пер. з нім. А. Онишко. - Львів : Літопис, [б. р.]. - 317 с.
18. *Гавриш С.* Спецпроект: перезагрузка конституции [Электронный ресурс] / С. Гавриш // ФрАза.ua. - 2012. - 17 июля. - Режим доступу : <http://fraza.ua/analitics/17.07.12/145334>
19. *Головатий М. Ф.* Політичний менеджмент : навч. посіб. для вищ. навч. закл. / М. Ф. Головатий. - 2-ге вид. допов. - К. : ДП "Видав. дім "Персонал", 2010. - 296 с.
20. *Горlach М.* Політологія: наука про політику : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / М. Горlach, В. Кремень. - К. : Центр учб. л-ри, 2009.
21. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / [под ред. В. А. Козбаненко]. - М. : Статут, 2000. - 912 с.
22. *Грищенко В.* Сучасний виборчий PR : навч. посіб. / В. Грищенко, В. Лісничий. - Сєверодонецьк : Видавн. дім "Еврика", 2001. - 480 с.
23. *Дегтяр А. О.* Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення / А. О. Дегтяр. - Х. : ХРІДУ НАДУ "Магістр", 2004. - 223 с.
24. *Дем'янчук О.* Державна політика і державне управління: політологічні аспекти : монографія / О. П. Дем'янчук. - К. : Факт, 2008. - 272 с.
25. Державна політика України: аналіз та механізм її впровадження в Україні : навч. посіб. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - 232 с.
26. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовт. 2004 р. № 1378 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.kmu.gov.ua
27. *Дюверже М.* Политические партии [Электронный ресурс] / М. Дюверже. - Режим доступу : http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Duverg/index.php
28. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. - К. : НАДУ, 2010. - 820 с.

29. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011. - Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. - 2011. - 748 с.
30. Журавський В. Політична система України: проблеми становлення і розвитку (правовий аспект) / В. Журавський. - К. : Парлам. вид-во, 1999. - 112 с.
31. Заворотченко Т. М. Поняття нормативно-правових гарантій політичних прав і свобод людини й громадянина [Електронний ресурс] / Т. М. Заворотченко // Actual problems of corruption prevention and counteraction [Актуальні проблеми запобігання та протидії корупції]. - Режим доступу : <http://www.law-property.in.ua/articles/35-the-notion-normativnopravovyh-guarantees-political-rights-and-freedoms-of-man-and-citizen.html>
32. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: порівняльний аналіз : пер. з фр. / Ж. Зіллер. - К. : Основи, 1996. - 420 с.
33. Зубков В. И. Основные теоретико-методологические подходы к изучению политического участия / В. И. Зубков, В. А. Сушенков // Социально-гуманитарные знания. - 2011. - № 5. - С. 261-272.
34. Индекс демократии стран мира 2010 года [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://drugoi.livejournal.com/3453163.html>
35. Истон Д. Категории системного анализа политики / Д. Истон // Антология мировой политической мысли. - Т. 2. - М., 1997.
36. Іванило О. Політико-правові норми як регулятори суспільно-політичної діяльності / О. Іванило // Політична наука в Україні: стан і перспективи: матеріали всеукр. наук. конф. (Львів, 10-11 трав. 2007 р.) / уклад. : М. Поліщук, Л. Скочиляс, Л. Угрин. - Львів : ЦПД, 2008. - 308 с. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://postua.info/ivanylo.htm>
37. Інституціональні особливості та технології сучасних політичних процесів: курс лекцій і методичних матеріалів до модуля навчальної дисципліни [Електронний ресурс] / Е. А. Афонін, В. М. Козаков, Л. М. Усаченко. - К. : НАДУ, 2008. - 108 с. - Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/books/2008/08aeaiot.pdf>
38. Киселев А. А. Политическое участие в интернете : автореф. дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Киселев А. А. - Краснодар, 2007. - 16 с.
39. Колодій А. М. Права людини і громадянина в Україні : навч. посіб. / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. - К. : Юрінком Інтер, 2003. - 336 с.
40. Колпаков В. М. Теория и практика принятия управленческих решений : учеб. пособие. - 2-е изд., перераб. и доп. / В. М. Колпаков. - К. : МАУП, 2004. - 504 с.
41. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. - К., 1997. - 117 с.
42. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. - К. : НАДУ, 2010. - 300 с.
43. Особливості функціонування українських політичних партій як акторів українського політичного ринку : аналіт. зап., Регіон. філіал НІСД у м. Харкові [Електронний ресурс] / І. В. Работягова, У. І. Мовчан, Т. С. Мосенцева, О. В. Крисенко. - Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/329/>
44. Культурно-цивілізаційний простір Європи і Україна: особливості становлення та сучасні тенденції розвитку : комплекс. монографія / кер. авт. кол. і наук. ред. д-р іст. наук, проф. А. І. Кудряченко ; Ін-т Європ. дослідж. НАН України. - К. : Ун-т "Україна", 2010. - 405 с.
45. Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование / А. Лейпхарт ; пер. с англ. под ред. А. М. Салмина, Г. В. Каменской. - М. : Аспект Пресс, 1997. - 287 с.
46. Лінц Х. Президентська система і парламентаризм / Х. Лінц // Демократія: антологія / упоряд. О. Проценко. - К. : Смолоскип, 2005. - С. 802-827.
47. Максимова Е. Н. Место и роль неконвенционального политического участия в функционировании политических систем : автореф. дис. ... канд. полит. наук / Максимова Е. Н. - Севастополь, 2007. - 18 с.

48. Модернізація України - наш стратегічний вибір : Щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. - К. : НІСД, 2011. - 432 с.
49. *Наріжний Д. Ю.* Аналіз політичних технологій та особливостей їх застосування в транзитивному суспільстві : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Наріжний Д. Ю. ; Дніпропетр. нац. ун-т. - Дніпропетровськ, 2004. - 19 с.
50. Общая и прикладная политология : учеб. пособие / под общ. ред. В. И. Жукова, Б. И. Краснова. - М. : Союз, 1997. - 992 с.
51. *Парсонс Т.* Понятие общества: компоненты и их взаимоотношения / Т. Парсонс // THESIS. - 1993. - Вып. 2. - С. 94-122.
52. *Пірен М. І.* Основи політичної психології : навч. посіб. / М. І. Пірен. - К. : Міленіум, 2003. - 418 с.
53. *Пірен М. І.* Публічна політична діяльність : навч. посіб. / М. І. Пірен. - К. : НАДУ, 2009. - 288 с.
54. Політична наука. Словник: категорії, поняття і терміни. - Львів : Кальварія, 2003. - 500 с.
55. Політична система для України: історичний досвід і виклики сучасності / О. Г. Аркуша, С. О. Біла, В. Ф. Верстюк та ін. ; голов. ред. В. М. Литвин. - К. : Ніка-Центр, 2008. - 998 с.
56. Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії : монографія [Електронний ресурс] / за ред. д-ра іст. наук, проф. А. І. Кудряченка. - Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/book/Kudr_mon/03.pdf
57. Політичні інститути та процеси в умовах трансформації українського суспільства : навч. посіб. / Р. В. Войтович, Л. В. Гонюкова, Н. М. Дармограй та ін. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. - 416 с.
58. Політологія / Ф. М. Кирилюк, М. І. Обушний, М. І. Хилько та ін. ; за ред. Ф. М. Кирилюка. - К. : Здоров'я, 2004. - 776 с.
59. Політологія. Кн. перша : Політика і суспільство. Кн. друга : Держава і політика / [А. Колодій, Л. Климанська, Я. Космина, В. Харченко]. - 2-ге вид. перероб. та допов. - К. : Ельга, Ніка-Центр, 2003. - 664 с.
60. Політологія : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за заг. ред. Ю. І. Кулагіна, В. І. Полуриза. - К. : Альтерпрес, 2002.
61. Політологія : підручник / М. М. Вегеш (ред.). - 3-тє вид., переробл. і допов. - К. : Знання, 2008. - 384 с.
62. Політологія : підручник / Ю. М. Розенфельд, Л. М. Герасіна, Н. П. Осипова та ін. - Х. : Право, 2001. - 382 с.
63. *Пономаренко О. В.* Механізми державного управління соціальними проектами та програмами: теорія і методологія : монографія / О. В. Пономаренко. - Донецьк : Техно-парк, 2010. - 342 с.
64. Про стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 24 берез. 2012 р. № 212/2012 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>
65. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України // Офіц. вісн. - № 4.
66. *Ротар Н. Ю.* Участь громадян України у циклічних політичних процесах трансформаційного періоду : автореф. дис. ... д-ра політ. наук / Ротар Н. Ю. - Чернівці, 2007. - 34 с.
67. *Ротар Н. Ю.* Політична участь громадян України у системних трансформаціях передічного періоду / Н. Ю. Ротар. - Чернівці : Рута, 2007. - 472 с.
68. *Ротар Н. Ю.* Форми участі населення у політичних процесах : навч. посіб. / Н. Ю. Ротар. - Чернівці : Рута, 2004. - 79 с.
69. *Рябов С. Г.* Політологія: словник понять і термінів / С. Г. Рябов. - К. : КМ "Академія", 2001. - 256 с.
70. *Слісаренко А. Г.* Нові політичні партії України : довідник / А. Г. Слісаренко, М. В. Томенко. - К. : Т-во "Знання" УРСР, 1990. - 48 с.
71. *Слюсар К.* Методи гарантування і захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина / К. Слюсар // Право України. - 2006. - № 4.
72. Соціальна філософія : коротк. енцикл. слов. / за заг. ред. В. П. Андрущенко, М. І. Горлач. - К. ; Х., 1997. - 400 с.

73. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Указ Президента України від 31 лип. 2004 р. № 854/2004 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.prezident.gov.ua>
74. Трудным путем демократии: процесс государственного управления в США / М. Бери, Дж. Голдман, К. Джанда, К. Хула ; пер. с англ. - М. : РОССПЭН, 2006. - 644 с.
75. Українське суспільство 1992-2006. Соціологічний моніторинг / за ред. В. Ворони, М. Шульги. - К. : Ін-т соціол. НАН України, 2006. - 578 с.
76. Українське суспільство 1992-2010. Соціологічний моніторинг / за ред. д-ра екон. наук В. Ворони, д-ра соціол. наук М. Шульги. - К. : Ін-т соціології НАН України, 2010. - 636 с.
77. Фромм Э. Психоанализ и религия. Искусство любить. Иметь или Быть? : пер. с англ. / Э. Фромм. - К. : Ника-Центр, 1998.
78. Фукуяма Ф. Що таке соціальний капітал? / Ф. Фукуяма // День. - 2006. - № 177. - 17 жовт.
79. Чемшит А. А. Государственная власть и политическое участие / А. А. Чемшит. - К. : Укр. Центр духов. культуры, 2004. - 527 с.
80. Чемшит О. О. Оптимізація демократичного розвитку політичних систем у контексті співвідношення державної влади та політичної участі : автореф. дис. ... д-ра політ. наук / Чемшит О. О. - Львів, 2005. - 37 с.
81. Шаян О. Л. Розробка та впровадження політичних рішень у демократичному суспільстві : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Шаян Олександр Леонідович ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. - К., 2005. - 230 с.
82. Шведа Ю. Теорія політичних партій та партійних систем : навч. посіб. / Ю. Шведа. - Львів : Тріада плюс, 2004. - 528 с.
83. Штомпка П. Социология социальных изменений ; пер. с англ. / П. Штомпка ; под ред. В. А. Ядова. - М. : Аспект-Пресс, 1996. - 416 с.
84. Parsons T. The sociological Theory and Modera Society / T. Parsons. - New York, 1967.

Контрольні запитання

1. У чому полягає сутність влади як умови існування і розвитку суспільства?
2. Як слід розуміти легітимність влади? Які Ви знаєте типи легітимної влади?
3. На якому типі легітимності заснований сучасний політичний режим в Україні?
4. Як співвідносяться між собою поняття "державна влада" і "державне управління"?
5. Чим пояснюється посилення взаємозв'язку між політичною владою та управлінням у сучасних умовах?
6. Якою є роль у державному управлінні кожної з гілок влади?
7. Що таке політична система?
8. Чим політична система відрізняється від інших систем суспільства?
9. Які функції виконує політична система?
10. З чим пов'язаний розвиток теорії політичної системи?
11. З якою метою розроблено типологізацію політичних систем?
12. Які елементи політичної системи Ви можете назвати?
13. Які підсистеми має політична система?
14. Які особливості політичної системи сучасної України?
15. Визначте головні елементи демократичної, авторитарної і тоталітарної політичних систем.
16. Як Ви розумієте перехідний тип систем?
17. Що означає змішаний тип політичної системи?
18. Що слід розуміти під поняттям "політичний процес"?
19. Що Ви вкладаєте в поняття "політичний розвиток", "політична діяльність", "політичний інтерес"?
20. Яка різниця між "базовим" та "периферійним" політичними процесами?
21. Що в суспільно-політичному розвитку визначає політична стратегія?
22. Перерахуйте етапи прийняття політичних рішень.
23. Визначте загальне та особливе в природі соціальної норми радянської та пострадянської доби України.

24. Визначте принципові відмінності термінів "регулювання" та "управління".
25. Які документи містять політичні норми?
26. Як Ви охарактеризуєте зміст нормативного порядку?
27. Як відрізняються ідеальна і фактична інфраструктури соціального регулювання?
28. Чим здійснюється нормативно-правове регулювання конституційних політичних прав і свобод людини та громадянина?
29. Дайте визначення нормативно-правових гарантій політичних прав і свобод людини та громадянина в Україні.
30. Дайте визначення поняття "політичні цінності" та їх вплив на розвиток політичної культури суспільства.
31. У політичному процесі завжди існують і стикаються політичні ідеї двох основних типів. Розкрийте їх сутність.
32. Які особливості політичної культури в умовах сучасної України?
33. Ключовою проблемою української політики є проблема безвідповідальності владно-управлінських органів за результати прийнятих рішень. Визначте напрями подолання цих проблем.
34. Які основні чинники сприяють формуванню політичної культури України?
35. Назвіть умови, за яких особа стає суб'єктом політики й державного управління.
36. Оперуючи конкретними даними, визначте рівень суб'єктності громадян України в системі політико-управлінських відносин.
37. Розкрийте передумови включення особи в політико-управлінські процеси.
38. Згідно з теорією А. Маслоу базовими потребами особистості є потреби матеріального характеру. Чи можна, ґрунтуючись на цьому, робити висновок про пріоритетність матеріальних передумов у процесі активізації участі особи в політико-управлінському процесі?
39. Сформулюйте власні пропозиції щодо створення сприятливих для активізації участі особи в політико-управлінському процесі морально-психологічних передумов.
40. Розкрийте форми і механізми участі громадян у політико-управлінському процесі.
41. Що таке політичне рішення?
42. Чим політичне рішення відрізняється від державно-політичного (рішення щодо політики)?
43. Які етапи передбачає процес підготовки політичного рішення?
44. Чим відрізняються способи прийняття політичних рішень?
45. У чому полягає призначення акта політичного процесу?
46. Чим визначається якість реалізації політичного рішення?
47. Які внутрішні загрози сьогодні мають місце в українському суспільстві?
48. Що слід розуміти під поняттям "демократична молодь політичної системи"?
49. Що є найголовнішим уроком початку "нової хвилі" реформи?
50. Перерахуйте першочергові завдання суспільства та влади у процесі реформ.
51. Для чого потрібна модернізація держави та інститутів українського суспільства?
52. Які функції політичного плюралізму?
53. Що таке багатопартійність?
54. Коли виникли перші політичні партії в сучасній Україні?
55. Які етапи у своєму становленні пройшов український політичний ринок?
56. Які риси притаманні діяльності сучасних політичних партій?
57. Розкрийте суть партійної опозиції та умови її діяльності.

Питання з підготовки до іспиту

1. Дайте визначення політичної системи.
2. Розкрийте особливості загальносистемних якостей політичної системи сучасної України.
3. До якої підсистеми входять форми політичного правління?
4. До якої підсистеми входять політико-правові норми і принципи?
5. Охарактеризуйте сутність владно-політичної функції.
6. Проаналізуйте проблеми політичної системи України.
7. Назвіть критерії типів політичних систем.

8. Наведіть класифікацію політичних систем.
9. Охарактеризуйте демократичну модель політичної системи.
10. Чим характерна тоталітарна модель політичної системи?
11. Дайте визначення поняття "суспільно-політичні зміни".
12. Назвіть найбільші зовнішні загрози в Україні і світі сьогодні.
13. Виділіть та охарактеризуйте основні пріоритети суспільно-політичних змін в Україні.
14. Що розуміється під політичною владою в правовій державі?
15. У чому полягає ідея поділу влади і як вона реалізується в Україні?
16. Як співвідносяться між собою поняття "політична влада" і "державне управління"?
17. Яким чином у рамках політичної системи відбувається процес перетворення політичних рішень в управлінські?
18. Що є спільного і в чому різниця між поняттями "політична влада" і "державна влада"?
19. Яким терміном визначається узгодження на основі взаємних поступок?
20. Яким поняттям позначається ухилення від участі в голосуванні на виборах?
21. Чи погоджуєтеся Ви з твердженням: "Влада витікає із залежності одних людей від інших"?
22. Знайдіть змістовий відповідник поняття "політична влада" в правовій державі.
23. Наведіть відомі Вам приклади реформування державної влади та державного управління України у період 1991-2008 рр.
24. Чи згодні Ви з твердженням, що поняття "панування" і "влада" є цілком тотожними за своїм змістом?
25. Що слід розуміти під поняттями "легальність" і "легітимність влади"?
26. Влада - центральна категорія політології. Дайте визначення політичної влади і основних її характеристик.
27. Одним із принципів функціонування демократичного суспільства є обмеження політичної, насамперед, державної влади. У чому полягає зміст цього принципу і чим пояснюється необхідність його дотримання?
28. Назвіть основні ознаки демократичної влади.
29. Хто виступає суб'єктом і хто об'єктом політичної влади?
30. У чому виявляється зв'язок між державною владою і державним управлінням?
31. Що означає легальність державної влади?
32. Чи згодні Ви з твердженням, що державна влада являє собою найбільш розвинену, найвищу форму політичної влади?
33. Якими нормативно-правовими актами регулюється діяльність політичних партій в Україні?
34. Як фінансуються політичні партії в Україні?
35. У чому сенс політичного плюралізму?
36. Які етапи становлення української багатопартійності?
37. У чому, на Ваш погляд, проявляється криза інституту політичної партії?
38. Назвіть умови ефективного функціонування парламентської республіки.
39. Які умови ефективного функціонування демократичного уряду?
40. Чим визначається ефективність діяльності парламентських фракцій?
41. Визначте суб'єктів політичного ринку.
42. У чому полягають функції політичної опозиції?
43. Розкрийте проблему цілісності сучасної системи соціально-нормативного регулювання.
44. Розкрийте закономірності виникнення, становлення та розвитку нормативно-регулятивної системи та особливості їх реалізації в Україні.
45. Визначте характер співвідношення права й інших соціальних регуляторів політичного процесу. Що розуміється під поняттям "політична культура"?
46. Чи погоджуєтеся Ви з твердженням: "Свобода є найвищою цінністю як стосовно людини, так і держави"?
47. Чи згодні Ви з твердженням, що цінності - це результати або продукти різноманітної діяльності людей?

48. Чи згодні Ви з Ф.Аквінським, який визначав, що головною цінністю державної влади, запорукою ефективного управління є християнська покора?
49. На чому ґрунтується діалог між державою та громадянським суспільством?
50. З якими видами духовної культури пов'язана політична культура?
51. Що таке духовні цінності суспільства?
52. Яке місце займають політичні цінності в системі політичної культури?
53. Чи є права людини умовою знаходження громадської згоди?
54. Чи є синонімами терміни "політична еліта" та "адміністративно-політична еліта"?
55. Чи згодні Ви з твердженням, що ключовою проблемою української політики є проблема безвідповідальності владно-управлінських органів за виконання функцій управління державою?
56. Що включають у себе ціннісні принципи політичної відповідальності?
57. Дайте власне визначення принципів солідарної відповідальності.
58. Чи пов'язана політична відповідальність із проблемами культури?
59. Дайте визначення понять "політична еліта", "адміністративно-управлінська еліта". У чому полягає їх взаємодія з громадянським суспільством?
60. Визначте особливості політичної культури в умовах сучасної України.
61. У чому проявляється суб'єктність особи у сфері політико-управлінських відносин?
62. Наведіть трактування поняття "суб'єкт політико-управлінського процесу".
63. Назвіть основні ознаки суб'єктності особи у сфері політико-владних відносин.
64. Висловіть своє ставлення до матеріальних передумов участі особи в політиці й державному управлінні.
65. Що розуміється під політичною участю громадян, які її форми та масштаби?
66. Які є форми опосередкованої участі громадян у політиці?
67. Що таке "групи тиску", у чому їх вплив на творення політики в сучасній Україні?
68. Як можна охарактеризувати складові змісту політичної діяльності за різних політичних режимів?
69. Як впливає політична участь і політична діяльність на розвиток суспільства?
70. Яким чином у межах політичної діяльності здійснюються управління соціально-політичними процесами?
71. У чому полягає вплив громадян на функціонування політичної системи?
72. У чому особливість політичної участі та політичної діяльності серед інших категорій політичної активності?
73. Які складові сутнісних характеристик політичної участі?
74. У чому полягає проблема адаптації західних теоретичних моделей до реалій українського демократичного переходу?
75. Які є спільні риси політичної участі і тенденції розвитку демократії?
76. Як можна охарактеризувати суб'єкти політичної участі?
77. Назвіть основні форми і види політичної участі.
78. Визначте типи політичної участі.
79. Які є різновиди політичної участі в сучасному українському суспільстві?
80. У чому виявляється зв'язок між політичною участю і розвитком громадянського суспільства?
81. Назвіть політико-правові передумови участі особи в політиці й державному управлінні.
82. Проаналізуйте соціокультурні і морально-психологічні чинники участі особистості в політиці й державному управлінні.
83. У чому полягає зміст гуманістичного спрямування політики й державного управління?
84. Назвіть форми залучення громадськості до участі в політиці й державному управлінні.
85. Проаналізуйте сучасне розуміння політичного рішення. Поясніть, чому воно є багатогранним.
86. Поясніть, чому політичне рішення називають "пусковим механізмом" усіх політичних подій і вчинків.
87. Сформулюйте та проаналізуйте вимоги до політичних рішень.

88. Порівняйте моделі прийняття політичних рішень. Яка з них і чому переважає в сучасній Україні? Чи слід її змінювати і як?
89. Проаналізуйте, як має змінитися практика підготовки, прийняття й реалізації політичних рішень, щоб в Україні було створено раціональну демократичну модель влади.
90. Дайте визначення поняття "суспільно-політичні зміни".
91. Яким терміном позначають сукупність політичних процесів, спрямованих на консолідацію суспільства?

Теми творчих робіт

1. Політична система - поняття та функції.
2. Складові політичної системи.
3. Система стримувань та противаг.
4. Класифікація політичних систем.
5. Політичні режими.
6. Моделі політичної системи.
7. Політико-ідеологічна підсистема політичної системи.
8. Комунікативна підсистема політичної системи.
9. Інституціональна підсистема політичної системи.
10. Регулятивна підсистема політичної системи.
11. Уявлення про політичну систему в історичному розвитку.
12. Критерії типології політичних систем.
13. Типологія політичних систем.
14. Які існують форми політичної участі у сучасному українському суспільстві?
15. Характерні ознаки політичної участі і політичної дії.
16. Яка існує взаємозалежність між зацікавленістю політикою і готовністю до політичної участі?
17. Назвіть особливості неконвенціональних форм політичної участі.
18. Назвіть моделі поведінки суб'єктів політичних відносин.
19. З'ясуйте чинники та характеристики політичної участі в Україні.
20. Реалізація реформ у сучасній Україні: реалії та проблеми.
21. Шляхи демократизації політичної системи в Україні.
22. Сучасні суспільно-політичні зміни у процесі модернізації українського суспільства.
23. Поняття влади і владних відносин. Ресурси і джерела влади.
24. Політична влада: сутність, основні риси, типологізація. Політична і державна влада: спільне і особливе.
25. Механізми формування і реалізації політичної влади.
26. Політична влада в демократичному суспільстві: характерні особливості.
27. Принцип поділу влади як визначальний принцип демократизації державно-владних відносин.
28. Взаємодія і взаємовплив гілок влади: аналіз міжнародного досвіду.
29. Конституційно-правові засади системи державно-владних відносин в Україні.
30. Державно-владні відносини в Україні: становлення і розвиток.
31. Політична влада й управління: характеристика взаємозв'язку.
32. Шляхи і механізми вдосконалення системи державно-владних відносин в Україні.
33. Конституційно-правові засади організації системи державно-владних відносин в Україні.
34. Технологія здійснення політичної влади.
35. Демократія як форма реалізації політичної влади.
36. Взаємодія і взаємовплив гілок влади: світовий досвід і Україна.
37. Інститут президентства та його роль у системі державно-владних відносин.
38. Парламент у системі державно-владних відносин.
39. Інститут виконавчої влади.
40. Судова влада як політичний інститут.
41. Суперечності та шляхи вдосконалення владних відносин в Україні.

42. Політична опозиція в системі державної влади.
43. Суд як політичний інститут: європейський досвід формування і функціонування.
44. Культура державно-владних відносин.
45. Політична відповідальність як найважливіший ціннісний критерій владно-управлінської діяльності.
46. Проблема децентралізації і деконцентрації державної влади.
47. Інститут місцевого самоврядування та його роль у системі державно-владних відносин.
48. Особливості протікання політичних процесів у сучасному глобалізованому світі.
49. Регіональні проблеми та досягнення політичного розвитку в процесі державотворення.
50. Політична діяльність сучасної еліти в Україні.
51. Політична опозиція в демократичній країні.
52. Основні принципи функціонування демократичної держави.
53. Становлення української багатопартійності.
54. Політичний ринок сучасної України.
55. Регулювання державою політичного ринку.
56. Суб'єкти політичного ринку.
57. Взаємодія суб'єктів політичного ринку.
58. Формування сучасних соціально-ціннісних концепцій державного управління.
59. Ціннісний імператив і механізми формування соціально-ціннісних засад державного управління в сучасній Україні.
60. Відповідальність як визначна ціннісна детермінанта державно-управлінських відносин в Україні.
61. Моральні виміри політики.
62. Соціально-ціннісний зміст категорії "професіоналізм" у сучасному державному управлінні.
63. Культура владно-управлінських відносин в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку.
64. Політичні інтереси, цінності та орієнтації громадян: тенденції трансформацій у незалежній Україні.
65. Соціально-ціннісні стандарти політичного життя в Україні: змістова характеристика та шляхи впровадження.
66. Формування політичної культури як важлива умова демократизації українського суспільства: шляхи і засоби.
67. Політична культура як чинник становлення і розвитку громадянського суспільства в Україні.
68. Ціннісні виміри політики і державного управління в Україні.
69. Формування політичних цінностей та інтересів середнього класу як чинник демократизації українського суспільства.
70. Проблеми виховання нової генерації політичної еліти України.
71. Формування політичної культури в управлінському середовищі.
72. Прозорість і відкритість у виробленні державної політики.
73. Політична культура та її роль у політичному житті суспільства.
74. Основні типи політичної культури. Політичні субкультури.
75. Проблеми становлення та розвитку політичної культури в Україні.
76. Основні шляхи і чинники формування політичної культури.
77. Політична культура та її роль у формуванні громадянської позиції.
78. Необхідні і достатні умови багатопартійності.
79. Ідеологічний плюралізм.
80. Перспективи розвитку української багатопартійності.
81. Аномія перехідного українського суспільства: нормативно-регуляторний аспект.
82. Ефективність правових та інших соціальних регуляторів політичного процесу (порівняльний аналіз).
83. Нормативно-регуляторна система модерного і постмодерного суспільств: спільне та відмінне.
84. Особливості політичної участі і політичної діяльності у сучасній Україні.

85. Вплив політичної участі на напрями і перспективи сучасних трансформаційних процесів в Україні.
86. Моральний вибір у політиці і політична участь.
87. Системний підхід як основа аналізу суспільно-політичних явищ.
88. Демократизація і глобалізація: аспекти взаємодії та сучасний суспільний розвиток.
89. Політичні зміни і соціальний розвиток посткомуністичних транзитивних суспільств.
90. Порівняльний аналіз західних моделей політичної участі і українських реалій.
91. Інституційні чинники в політиці та їх вплив на політичну активність населення.
92. Соціальна природа влади і владних відносин та їх вплив на політичну активність громадян.
93. Політична участь: зміст, форма, типи у сучасному суспільстві.
94. Типологія сучасних соціальних рухів та їх вплив на розвиток суспільства.
95. Фактори політичної стабільності суспільства.
96. Чинники політичної інтеграції Української держави.
97. Політична культура сучасного українського суспільства.
98. Політична активність і інституційні чинники політичної стабільності.
99. Групи тиску і лобізм. Методи лобістської діяльності.
100. Поняття і чинники політичної ідентифікації як фактор культури.
101. Теорії політичних установок і стереотипів, їх вплив на масову політичну активність.
102. Традиції, цінності і норми політичної культури сучасного українського суспільства.
103. Чинники і форми політичної участі громадянського суспільства.
104. Соціокультурні особливості політико-правового регулювання в Росії та Україні.
105. Стан гарантій політичних прав і свобод людини й громадянина в країнах євроатлантичного ареалу після подій 11 вересня 2001 р. в США.
106. Соціокультурні і політико-правові передумови включення особи в політико-управлінські процеси в сучасній Україні.
107. Особа як головний суб'єкт політико-управлінського процесу.
108. Суб'єктність особи в політико-управлінському процесі та її вплив на вдосконалення суспільних відносин.
109. Аналіз нормативно-правових актів України, які стосуються забезпечення участі населення в політиці й державному управлінні щодо їх відповідності завданням формування свідомого й активного громадянина демократичної держави.
110. Громадсько-політична активність населення України: тенденції розвитку (за матеріалами соціологічних досліджень).
111. Морально-психологічні чинники участі особи в політиці й державному управлінні.
112. Демократичні принципи взаємодії органів державної влади з громадськістю.
113. Мотивація участі особи в політико-управлінському процесі.
114. Механізми оптимізації участі громадськості у політиці й державному управлінні.
115. Вплив процесів глобалізації на прийняття політичних рішень.
116. Процес підготовки та прийняття політичних рішень у Європейському Союзі.
117. Моделі прийняття політичних рішень: переваги й недоліки.
118. Сучасні підходи до реалізації політичних рішень в Україні.
119. Реалізація реформ у сучасній Україні: реалії та проблеми.
120. Шляхи демократизації політичної системи в Україні.
121. Сучасні суспільно-політичні зміни у процесі модернізації українського суспільства.

РОЗДІЛ 4. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ТА УПРАВЛІННЯ У СФЕРАХ СУСПІЛЬНОГО ЖИТТЯ

4.1. Функції держави у сфері регулювання господарських процесів

*Економічні функції держави
у сфері регулювання
господарських процесів*

Економічні функції держави у сфері регулювання господарських процесів - відносно сталі напрями діяльності держави щодо упорядкування, узгодження, координації діяльності суб'єктів господарювання, у яких втілюються її сутність, цілі, завдання та властиві для неї засоби регулювання ринкових процесів.

Вони здійснюються органами державної влади, до процесу їх реалізації залучаються також різноманітні державні та недержавні інституції. Перелік і зміст зазначених функцій визначається насамперед об'єктивними причинами втручання держави в перебіг ринкових процесів (необхідністю подолання "провалів" ринкового механізму господарювання і потребами встановлення господарського порядку, дотримання балансу суспільних інтересів, створення умов сталого економічного і соціального розвитку, захисту національних інтересів тощо).

Виокремлюють такі основні функції держави в ринковій економіці (**П.Самуельсон, В.Нордхауз**): забезпечення ефективності цієї системи господарювання, її справедливості та сприяння макроекономічному зростанню й стабільності розвитку. Інші економісти (**К.Макконел, С.Брю**) називають такі: забезпечення правової бази і суспільної атмосфери, які сприяють ефективному функціонуванню ринкової системи; захист конкуренції; перерозподіл доходів і багатства; коригування розподілу ресурсів з метою зміни структури національного продукту; стабілізація економіки, тобто контроль за рівнем зайнятості та інфляції, які породжуються коливаннями економічної кон'юнктури; стимулювання економічного зростання.

Наведені переліки функцій певною мірою збігаються, оскільки відбивають найбільш загальні напрями діяльності держави в ринковій економіці, конкретні ж втілення яких є надзвичайно рухливими, багатоваріантними. Ці функції наповнюються реальним змістом залежно від соціальних, культурних, політичних умов, що складаються у тій чи іншій країні, та відбивають вплив низки суб'єктивних чинників прийняття відповідних державно-управлінських рішень - панівні та альтернативні теоретичні концепції щодо участі держави в господарській діяльності, пріоритети урядової політики у той чи інший період тощо. При цьому загальною тенденцією (хоча в певних проміжках часу в деяких країнах спостерігаються певні відхилення від неї) є посилення ролі держави в регулюванні економіки за мірою її еволюції і, відповідно, розширення переліку її функцій. Зокрема, до нього нині включаються функції, пов'язані з визначенням стратегічних цілей розвитку країн та шляхів їх досягнення в глобалізованому світі, стимулюванням економічного зростання і забезпеченням позитивних структурних змін у національній економіці, підтримкою науки і освіти, захистом навколишнього середовища та ін. (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

Основні функції держави в сучасній ринковій економіці

Функція	Зміст функції
1	2
Нормативно-правозахисна	Держава встановлює правила господарських відносин шляхом прийняття законодавчих і нормативно-правових актів, створення системи захисту прав власності й контрактів, забезпечує юридичні гарантії захисту економічних інтересів суб'єктів ринкових відносин
Клієнтська	Держава виступає замовником і покупцем продукції для армії, установ освіти, охорони здоров'я, культури, органів державної влади
Власницька	Держава виступає власником (співвласником) підприємств та установ у певних секторах національної економіки
Фінансова-розподільна	Держава забезпечує фінансовими ресурсами бюджетні установи й організації, підтримує підприємства державного сектору економіки, здійснює перерозподіл доходів через податкові механізми
Гуманітарно-соціальна	Держава створює умови для відтворення і розвитку людського капіталу, функціонування системи соціального забезпечення, освіти, охорони здоров'я

1	2
Прогнозно-планова	Держава визначає довгострокові й короткострокові цілі розвитку національної економіки, виступає розробником прогнозів і планів соціально-економічного розвитку країни (галузей, регіонів, секторів, сфер національної економіки)
Ресурсно-розподільна	Держава визначає і забезпечує реалізацію правил розподілу лімітованих природних ресурсів
Координаційно-синхронізуюча	Держава забезпечує збалансованість, пропорційність розвитку національної економіки (галузей, регіонів, секторів, сфер національної економіки)
Інноваційно-інвестиційна, структурна	Держава сприяє формуванню і реалізації національної науково-дослідної, інноваційно-технологічної та інвестиційної політики, створює передумови для здійснення позитивних структурних зрушень у національній економіці
Ліцензійно-дозвільна, сертифікаційно-стандартизуюча	Держава визначає правила ведення певних видів господарської діяльності та видає дозволи на їх здійснення, установлює техніко-експлуатаційні норми і забезпечує обов'язкову уніфікацію виробів
Еколого-захисна	Держава установлює правила і вимоги щодо захисту довкілля, забезпечує охорону природного середовища
Контрольно-наглядова, санкціонуюча	Держава контролює відповідність фактично здійснюваної господарської діяльності підприємств і установ установленим правилам, запроваджує систему санкцій, спрямованих на попередження й усунення порушень
Інформаційно-мотиваційна	Держава забезпечує інформування і мотивацію суб'єктів господарювання з метою підтримання владних ініціатив

Зауважимо, що можливі структуризації і класифікації функцій держави в ринковій економіці не мають однозначного характеру, а наведений перелік не вичерпує всього різноманіття цих функцій.

Трансформаційні процеси, пов'язані з переходом від адміністративно-командної до соціально орієнтованої ринкової моделі господарювання, зумовлюють необхідність розширення переліку економічних функцій держави. У перехідний період держава виконує, крім функцій загального порядку, які характерні для усталеної, стабільної ринкової економіки, цілу низку додаткових функцій. Так, держава часто виступає ініціатором і основним рушієм економічних реформ; держава також бере на себе зобов'язання щодо компенсації або зменшення витрат, пов'язаних із перехідними процесами. З огляду на це до специфічних функцій держави в трансформаційній економіці, як правило, включають:

- розробку і здійснення стратегії соціально-економічного розвитку країни, структурно-технологічних та інституційних перетворень, визначення місця та ролі країни в системі гео-економічних відносин;
- забезпечення соціальної орієнтації розвитку ринкової економіки;
- цілеспрямоване формування оптимального та ефективного державного сектору економіки;
- участь у ключових для розвитку країни інвестиційних, структурно-технологічних проектах;
- розвиток і укріплення загальнодержавних основ у регулюванні економічних і соціальних процесів; проведення гнучкої зовнішньоекономічної політики;
- створення загальних законодавчих і правових передумов, свого роду "правил гри" для суб'єктів ринкової економіки, визначення прерогатив центральних, регіональних органів та місцевого самоврядування тощо.

Зазначимо, що сутність трансформації адміністративно-командної економіки полягає не в повному її запереченні та руйнації, а в створенні більш ефективної, конкурентоспроможної господарської системи, що базується на широкому використанні ринкових механізмів регулювання. У процесі здійснення такого роду змін досить тривалий час співіснують елементи як попередньої, так і нової систем господарювання з властивими для них засобами забезпечення державного впливу. При цьому попередні економічні механізми та інститути, хоча й не в "чистому", а дещо модифікованому за характером і обсягом вигляді продовжують діяти. Аналогічно в трансформаційній економіці існують й ринкові структури і методи господарювання, які, однак, реалізуються у не зовсім розвиненому і повному обсязі, а тому потребують викори-

стання державних засобів впливу. Зокрема, протягом певного періоду держава змушена брати на себе окремі функції (наприклад мобілізацію ресурсів для інвестицій), що в розвиненій ринковій системі звичайно виконують інші економічні агенти. Урахування цих обставин дає змогу виокремити відповідно до спрямованості діяльності держави три основні різновиди її функцій у трансформаційній економіці:

- системоутворювальні або системоформувальні;
- системоутверджувальні;
- системовідтворювальні.

У межах цих видів формулюються специфічні для кожної з функцій цілі запровадження, здійснюється їх ранжування (визначається пріоритетність їх реалізації), планується порядок, форми і методи їх досягнення з урахуванням зміни наявного економічного і соціально-політичного потенціалу внутрішнього і зовнішнього характеру.

Головним змістом утілення *системоутворювальних функцій* є демонтаж старих і створення нових економічних і соціальних інститутів, "запуск" нових механізмів господарювання. До переліку такого роду функцій включаються: роздержавлення і приватизація, демонополізація і формування конкурентного середовища; формування нормативно-правової бази, правил гри, властивих для ринкової економіки; сприяння організації інфраструктури ринкового господарювання.

Системоутверджувальні функції, тобто такі, що роблять трансформаційний процес незворотним, відіграють виключно важливу роль. Це зумовлено тим, що реалізація саме цих функцій передбачає утворення нових інститутів, принципів, цінностей, норм та установок. Тобто, якщо системоутворювальні функції держави в перехідний період насамперед пов'язані із формуванням необхідних умов запуску і функціонування нової господарської системи, то системоутверджувальні функції мають своєю метою створення достатніх умов для незворотності відповідних процесів, функціонування нової системи на власній базі та з використанням властивих для неї механізмів. Найважливішими з них є: забезпечення структурної трансформації на макрорівні (приведення галузевої структури національної економіки у відповідність з ринковими умовами господарювання); сприяння структурній трансформації на мезорівні, тобто на рівні галузей і регіонів у напрямі адаптації структури їх виробничо-господарських комплексів до ринкового режиму функціонування і розвитку; сприяння структурній трансформації на мікрорівні шляхом надання ринкової орієнтації організаційним структурам, механізмам і апарату управління фірм і компаній; підтримка підприємництва і налагодження системи конструктивної взаємодії з ним; стабілізація досягнутих у дотрансформаційний період рівня та якості життя населення.

Системовідтворювальні функції

Системовідтворювальні функції держави пов'язані із формуванням умов, необхідних і достатніх для усталеного, стабільного розвитку вже сформованої системи господарювання в даній країні, а також із утворенням, упрощенням і розширенням її поля у світовому економічному і політичному просторах. Такими функціями є: забезпечення зростання рівня і якості життя всього населення країни; підтримання необхідного рівня економічної безпеки країни, забезпечення і захист загальнонаціональних інтересів на внутрішньому та світових ринках.

Визначені в такий спосіб економічні функції держави строго не розподілені у часі, хоча, зрозуміло, що на початковому етапі трансформаційного процесу визначальними є системоутворювальні, тобто такі, що пов'язані з демонтажем старої і формуванням нової системи господарювання. Але з цього не випливає, що на якому-небудь наступному етапі здійснення реформ вони повністю себе вичерпують. Наприклад, цільова функція роздержавлення і приватизації зберігає актуальність і значущість протягом усього періоду трансформації. І, навпаки, цільова функція запровадження структурних зрушень за своїм змістом більшою мірою належить до системоутверджувальних функцій, хоча завдання, які вирішуються в її межах, мають бути закладені вже в процесі роздержавлення і приватизації.

Необхідність виконання державою цілої низки додаткових функцій, пов'язаних із просуванням ринкових реформ в економіці, зумовлює певні специфічні ознаки її регулюючої діяльності. Так, в умовах розвиненої ринкової системи господарювання центральне місце відводиться засобам державного регулювання, спрямованих на стабілізацію соціально-економіч-

ного розвитку. У перехідній ж економіці домінуючими стають інституційні зміни, зорієнтовані на перетворення базових, визначальних засад господарювання. До цих засад відносять: формування нової системи власності на капітальні й матеріальні ресурси та нової організаційно-економічної структури (моделі) виробництва; підтримку корпоратизації, розвитку малого і середнього бізнесу; створення конкурентного середовища; формування ринкової інфраструктури; запровадження системи виконання контрактів, налагодження ефективного контролю за результатами діяльності господарюючих суб'єктів тощо. Зважаючи на системний характер таких трансформацій, зростає значення забезпечення комплексного і послідовного регулюючого впливу держави саме в зазначених сферах і напрямках перетворень.

Зазначимо також, що в трансформаційній економіці виникає інше, ніж у розвинених ринкових системах господарювання, поєднання засобів державного регулювання економіки і саморегульованих ринкових механізмів. За мірою просунення реформ поступово відбувається перехід від тотального адміністративного нагляду за діяльністю суб'єктів господарювання до використання більш гнучких економічних методів впливу, посилення ваги ринкових інструментів регулювання (вільне ціноутворення, конкуренція). Тому специфічними рисами системи державного регулювання та пріоритетними напрямками її запровадження в трансформаційній економіці стає пошук найбільш раціонального поєднання прямих та опосередкованих методів впливу, визначення оптимального рівня централізації і децентралізації відповідної державно-управлінської діяльності, урізноманітнення форм її втілення (зокрема, становлення адекватних ринковим умовам макроекономічного індикативного планування, програмування економіки, системи контракування).

При цьому необхідно враховувати тенденції, пов'язані із недосконалістю інституційного підґрунтя та недостатньою керованістю господарськими процесами в трансформаційній економіці (злиття тіньової економіки з легальною, проникнення тіньових відносин до сфери державного управління тощо). Мають бути враховані й інші фактори, які суттєво впливають на сучасні трансформаційні процеси (динамічний розвиток науково-технічного прогресу, інтелектуалізація праці, глобалізація світогосподарських зв'язків). Ці особливості забезпечення регулюючого впливу держави в трансформаційній економіці, звичайно, зберігають значення і актуальність для нашої країни. Варто визнати, що на сьогодні в Україні перелік і зміст економічних функцій держави зумовлюється насамперед конкретними умовами проведення ринкових реформ та визначається методом спроб і помилок, а не завдяки використанню теоретичних моделей та перевірених практикою наукових рекомендацій. Вітчизняна система державного регулювання перебуває в процесі становлення, провідний вплив на який нині справляють позаекономічні чинники.

4.2. Бюджетна політика

Бюджет та його роль в управлінні фінансами

У фінансовій системі кожної країни одне з провідних місць належить бюджету держави. На відміну від інших сфер і ланок він охоплює все суспільство, кожен юридичну та фізичну особу. У бюджеті переплітається величезна гама інтересів та суперечностей. За ступенем свого впливу - це основний фінансовий інститут. З одного боку, бюджет є фінансовою базою для реалізації державою своїх функцій, а з другого - інструментом впливу на різні сторони суспільно-економічного життя. Це настільки важлива ланка фінансів, що уявити собі державу без бюджету просто неможливо.

Стан бюджету, рівень його впливу на суспільство, характер і результати цього впливу залежать від двох основних чинників - бюджетної моделі та налагодженості бюджетного процесу. Визначальним фактором при цьому є побудова бюджетної моделі. Неправильна бюджетна модель або така модель, що не відповідає конкретним історичним чи соціально-економічним умовам, веде як до підризу фінансової бази держави, так і до істотного зменшення бюджетного впливу. Найкраща організація бюджетного процесу за таких умов не може забезпечити належної ролі бюджету. Однак це не означає, що організація бюджетного процесу є другим явищем. Вона вторинна щодо бюджетної моделі, але зовсім не пасивна. Чітко налагоджений бюджетний процес може деякий час утримувати хитку бюджетну модель. Це потребує

значних зусиль, але в цілому можливо. Водночас погана організація бюджетного процесу може призвести до того, що навіть найкраща бюджетна модель буде неефективною.

Поєднання двох негативних чинників - недієздатної бюджетної моделі й дезорганізованого бюджетного процесу - неминує спричинює фінансову кризу в державі. За таких умов першочерговим стає завдання вдосконалення організації бюджетного процесу. Звісна річ, обов'язковою є і зміна, або перебудова, бюджетної моделі. Але зміни потребують певного часу, і в цей період бюджет теж має повністю виконувати свої функції. Отже, організація бюджетного процесу, який охоплює складання, розгляд, затвердження та виконання бюджету і затвердження звіту про його виконання, має дуже важливе значення. Управління бюджетом тільки тоді ефективно, коли воно спирається на чітко організовану систему бюджетного процесу.

Об'єктом бюджетного менеджменту як системи управління є основний централізований державний фонд грошових коштів - бюджет держави. Оскільки розгалуженість і величина цього фонду досить значні (у ньому централізується в різних країнах від 30 до 60% валового внутрішнього продукту - ВВП), то й система управління ним має відповідати найвищим вимогам менеджменту. Сьогодні ні особливий талант та інтуїція керівників і службовців фінансових установ, ні їх відданість справі й працьовитість, ні будь-які методи стимулювання їхньої праці не в змозі забезпечити надійність бюджетного процесу без необхідних знань і навичок у сфері як генерального, так і галузевого менеджменту.

Генеральний менеджмент формує загальні знання з організації та методів управління, що стосуються будь-якого об'єкта чи системи, у тому числі й бюджету. Водночас кожна система чи об'єкт мають свої специфічні характеристики й особливості, вивчення яких потребує особливих підходів і методів, деталізації загальних вимог і положень, що й зумовило виокремлення галузевих напрямів менеджменту. Одним із них і є бюджетний менеджмент.

Важливим інструментом реалізації соціально-економічної політики держави виступає бюджет, форма та зміст якого зумовлені низкою чинників. Економічний розвиток і політичний устрій, воєнна доктрина і модель соціальної політики країни визначають ті показники, які відображені в бюджеті. У свою чергу, бюджет прямо або опосередковано впливає на економіку країни.

Використання бюджету як інструменту регулювання економіки ускладнене впливом на діяльність учасників бюджетних відносин багатьох як об'єктивних, так і суб'єктивних чинників, що визначаються соціально-економічним середовищем у країні та світі. Одним із завдань бюджетного процесу є забезпечення керованого і передбачуваного впливу на зміст бюджету цих чинників, у результаті якого співвідношення бюджетних доходів і видатків відповідає фінансовій політиці держави. Організація бюджетного процесу потребує вибору раціональних схем взаємодії його учасників, удосконалення методів складання та виконання бюджету і здійснення бюджетного контролю.

Після проголошення незалежності Україна почала розбудову бюджетної системи на засадах, характерних для країн з ринковою економікою. При цьому використовувався досвід інших країн, зокрема Франції, яка надавала фінансову і технічну допомогу у впровадженні казначейської системи касового виконання бюджету. Однак непослідовна фінансова політика України є причиною певної нестабільності державних фінансів. Подальше вдосконалення бюджетного процесу в Україні зумовлене високим рівнем концентрації доходів у центральному бюджеті, що підриває фінансові основи місцевого самоврядування. Нині суттєво обмежені бюджетні повноваження місцевих органів представницької та виконавчої влади, залишається нерозв'язаною проблема бюджетного регулювання і фінансового вирівнювання.

Бюджет є передумовою фінансової стабільності держави, він має виконувати функцію фінансової конституції. В Україні на сьогодні ефективна бюджетна система не побудована. Одним із головних критеріїв оцінювання її ефективності вважаються основні економічні показники виконання Державного бюджету України.

Функції державних фінансів

Як уже зазначалося в попередньому підрозділі, кругообіг продуктів та ресурсів у суспільстві зі змішаною економікою відбувається під певним "протекторатом" держави:

- за умов змішаної економіки уряд виступає як покупець товарів та послуг, що виробляються в приватному секторі;

- у цьому випадку держава ні в якому разі не експропріює товари, як це робиться в адміністративно-командних державних системах;
- держава інколи має у власності та контролює низку підприємств, що мають стратегічне та визначальне значення для країни, а також такі, наприклад, як поштові відділення, водо- та електропостачальні підприємства, проводить державні лотереї;
- взаємодія між державними і приватними секторами має характер кругообігу;
- важлива функція держави полягає у забезпеченні загальної стабільності економічної системи.

Функції держави за **Масгрейвом**. Згідно з теорією професора Річарда Масгрейва за умов змішаної економіки держава виконує такі три головні функції: стабілізації, розміщення, перерозподілу.

Функція стабілізації. Головна функція держави останніми роками полягала у стримуванні інфляції, запобіганні хронічному безробіттю та економічній стагнації. Метою тут виступають високий рівень зайнятості, низька інфляція та стале економічне зростання. Очевидно, що для того щоб досягти цих цілей разом, по-перше, необхідно утримувати певний "економічний гомеостазис".

Функція розміщення. Ідеться про суспільне споживання товарів та послуг. Західні країни досягли високого рівня суспільного споживання, але в основному це суспільне споживання товарів приватного сектору. Однак ці товари розміщуються через неринкові (квазіринкові) механізми.

Функція перерозподілу. Держава розподіляє суспільні доходи та власність через посередництво різноманітних програм прямих виплат, в основному адресованих окремим громадянам, для чого була розроблена велика кількість програм соціального захисту. (При цьому йдеться про товари, що виробляються приватним сектором, а споживаються індивідуально).

Фінансова функція держави також полягає у забезпеченні фінансових потреб державних органів, що реалізується у три різні способи, кожний з яких по-різному впливає на функціонування змішаної економіки:

- 1) оподаткування;
- 2) позичання;
- 3) упровадження додаткових грошей.

Оподаткування. Як відомо, населенню більше подобається безкоштовно отримувати матеріальні блага та користуватися послугами держави, ніж сплачувати податки для їх продукування. Здебільшого громадяни опікуються проблемою податкового тягара, ніж майбутньою вигодою від послуг. Частково це пояснюється можливим зменшенням суспільного добробуту, що може трапитися внаслідок надмірного оподаткування. Оподаткування потенційно справляє великий вплив на економіку. (Ідеться про те, що не можна нехтувати популярними твердженнями щодо несправедливих податків чи занадто тяжких). Слід чітко усвідомити, що самі по собі податки не є зло, але деякі з них, залежно від використання - може таким бути.

Позичання. У більшості країн не всі державні видатки фінансуються за рахунок податків. Частина видатків фінансується за рахунок "боргу" або позик. Є багато неясного в тому, який розмір позики вважати оптимальним, та хто (майбутні покоління?) має тягнути борговий тягар. Однак зрозуміло, що великий державний борг обмежує зростання економіки в майбутньому та перекладає борговий тягар на плечі майбутніх поколінь, які будуть змушені розплачуватися за помилки своїх батьків.

Упровадження додаткових грошей. Цей спосіб боротися з державним фінансовим дефіцитом виявився найпопулярнішим в Україні та призвів до катастрофічних наслідків. Приклад інших країн (Аргентини, Бразилії, Ізраїлю) мав би застерегти проти застосування цієї практики. З політичної точки зору скорочення дефіциту через інфляцію дуже привабливо, оскільки дає можливість уникнути підвищення податків, хоча б тимчасово. Політики спокушуються на вживання цих заходів, що фактично руйнують національну валютну систему.

Складання державного бюджету, по суті, стосується аналізу державних витрат, установлення пріоритетів та розподілу ресурсів серед конкуруючих цілей (груп) у суспільстві. Воно також стосується забезпечення високого рівня державної відповідальності за використанням суспільних фондів.

Складання державного бюджету та аналіз

Бюджетний процес характеризує і відображає систему управління бюджетом, яка, у свою чергу, включає органи управління бюджетом і структуру та методологію бюджетної діяльності.

Поняття і зміст бюджетного процесу. Одержання доходів, їх розподіл між ланками (видами) бюджетної системи і використання їх на покриття видатків, пов'язаних із виконанням передбачених Конституцією України функцій органами держави і місцевого самоврядування, не проходить автоматично. Держава за допомогою правових норм ретельно регулює відносини, що виникають під час формування і виконання всіх видів бюджетів, контролі за виконанням бюджетів і звітуванні про їх виконання. Діяльність органів держави і місцевого самоврядування в галузі бюджету в широкому плані отримала назву бюджетного процесу. В юридичній літературі до цього часу немає єдиної думки щодо змісту поняття бюджетного процесу та його стадій.

Деякі фінансисти, наслідуючи відомого професора **А.Ангелова**, вважають, що бюджетний процес є процесом прийняття закону про державний бюджет, тобто поняття бюджетного процесу тотожне поняттю законодавчого процесу. Однак це зіставлення різних явищ. Формування бюджету не зводиться тільки до складання проекту закону про державний бюджет.

Між іншим, якщо проаналізувати назву нормативного акта "Правила оформлення проекту Закону України про Державний бюджет України", то виходить, що Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, галузеві міністерства і відомства, місцеві органи самоврядування всю роботу концентрують на складанні проекту закону про державний бюджет, а не на складанні проекту державного бюджету.

Формування бюджету - система суспільних відносин, пов'язана з плануванням органами виконавчої влади пріоритетних видатків, вишукуванням достатніх для цього джерел, виданням цими органами низки правових актів, що регулюють процес планування. Процес складання проекту бюджету закінчується виробленням проекту бюджету і проекту закону. Ці проекти і ціла низка документів, передбачених Бюджетним кодексом України, подається до Кабінету Міністрів України. Безумовно, закон про державний бюджет посідає головне місце серед бюджетно-правових актів, має провідне значення в їх системі, але не є єдиним, що регулює суспільні відносини під час формування бюджету. Складається спочатку проект бюджету, а потім за узагальнюючими показниками складається проект закону про Державний бюджет.

Звуження поняття бюджетного процесу до стадій складання проекту закону про бюджет і затвердження його органом законодавчої влади призводить до висновку, що головне це скласти проект закону і затвердити його.

Головним етапом бюджетного процесу є виконання бюджету, під час якого слід домогтися виконання приписів закону про Державний бюджет.

Бюджетний процес є заснованою на правових нормах діяльністю органів держави і органів місцевого самоврядування щодо складання, розгляду проекту бюджету, затвердження та виконання бюджету, складання, розгляду і затвердження звіту про виконання бюджету.

Повний цикл бюджетного процесу, тобто період з початку складання проекту бюджету до затвердження звіту про його виконання триває понад два роки. У ході здійснення окремих етапів діяльності з бюджетом, які мають назву стадій бюджетного процесу, реалізуються бюджетні повноваження всіх суб'єктів бюджетних правовідносин. Бюджетний процес є формою або засобом здійснення матеріальних бюджетних прав, які надані учасникам бюджетного процесу законодавством. Матеріальні й процесуальні бюджетні права тісно пов'язані.

Характер зв'язку матеріальних і процесуальних норм бюджетного права істотно відрізняється від характеру зв'язку, наприклад, у цивільному матеріальному і цивільно-процесуальному праві, які існують як самостійні галузі права. Бюджетні матеріальні й процесуальні норми складають хоч і окремі правові інститути, але входять у таку підгалузь (розділ) фінансового права, як бюджетне право. У цивільних матеріальних і цивільних процесуальних відносинах існують самостійні, різні суб'єкти, у бюджетних - це одні й ті ж суб'єкти.

Бюджетний процес в Україні відбиває важливіші риси, властиві нашому бюджету, - повноту доходів і видатків, достовірність, яка може бути досягнута на основі реальності показників бюджету, гласність і публічність та спеціалізацію показників доходів і видатків бюджету, завдяки застосуванню бюджетної класифікації на всіх стадіях процесу, урахування загальнодержавних інтересів під час складання і виконання бюджетів, гарантованість самостійності

місцевих бюджетів невтручанням державних органів у бюджетний процес по місцевих бюджетах, за винятком випадків, передбачених законодавством.

Усі стадії бюджетного процесу засновуються на правових засадах, які мають гарантувати чітке планування, дотримання бюджетної дисципліни і постійний контроль за виконанням усіх видів бюджетів. Згідно зі ст. 98 Конституції України контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради здійснює Рахункова палата.

Стадіями бюджетного процесу є:

- 1) складання проектів бюджетів;
- 2) розгляд та прийняття закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети;
- 3) виконання бюджету, у тому числі у разі необхідності внесення змін до закону про Державний бюджет України, рішення про місцеві бюджети;
- 4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються фінансовий контроль й аудит та оцінювання ефективності використання бюджетних коштів.

Учасниками бюджетного процесу є органи та посадові особи, які наділені бюджетними повноваженнями.

Бюджетними повноваженнями визнаються права і обов'язки учасників бюджетних правовідносин.

Для здійснення програм та вжиття заходів, які реалізуються за рахунок коштів бюджету, бюджетні асигнування надаються розпорядникам бюджетних коштів. За обсягом наданих прав розпорядники бюджетних коштів поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів і розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня.

Кошти бюджету, які отримують фізичні особи та юридичні особи, що не мають статусу бюджетної установи (одержувачі бюджетних коштів), надаються їм лише через розпорядника бюджетних коштів.

Бюджетна установа не має права здійснювати запозичення в будь-якій формі або надавати за рахунок бюджетних коштів позички юридичним та фізичним особам, крім випадків, передбачених законом про Державний бюджет України.

Головними розпорядниками бюджетних коштів можуть бути виключно:

- 1) за бюджетними призначеннями, передбаченими законом про Державний бюджет України, органи, уповноважені Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, забезпечувати їхню діяльність в особі їх керівників, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Конституційний Суд України, Верховний Суд України та інші спеціалізовані суди; установи та організації, які визначені Конституцією України або входять до складу Кабінету Міністрів України, в особі їх керівників;

- 2) за бюджетними призначеннями, передбаченими місцевими бюджетами, керівники місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад та їх секретаріатів, керівники головних управлінь, управлінь, відділів та інших самостійних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад.

Головні розпорядники коштів Державного бюджету України затверджуються законом про Державний бюджет України шляхом установаження їм бюджетних призначень.

Головні розпорядники коштів місцевих бюджетів визначаються рішенням про місцевий бюджет із дотриманням умов, визначених Бюджетним кодексом України.

Головний розпорядник бюджетних коштів:

- 1) розробляє план своєї діяльності відповідно до завдань та функцій, визначених нормативно-правовими актами, виходячи з необхідності досягнення конкретних результатів за рахунок бюджетних коштів;

- 2) розробляє на підставі плану діяльності проект кошторису та бюджетні запити і подає їх Міністерству фінансів України чи місцевому фінансовому органу;

- 3) отримує бюджетні призначення шляхом їх затвердження в законі про Державний бюджет України чи рішенні про місцевий бюджет, доводить у встановленому порядку до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (одержувачів бюджетних коштів) відомості про обсяги асигнувань, забезпечує управління бюджетними асигнуваннями;

4) затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, якщо інше не передбачене законодавством;

5) здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, отриманих розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів, і витрачанням ними бюджетних коштів;

б) одержує звіти про використання коштів від розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів і аналізує ефективність використання ними бюджетних коштів.

Будь-які бюджетні зобов'язання та платежі з бюджету можна здійснювати лише за наявності відповідного бюджетного призначення.

Бюджетні призначення встановлюються законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, якщо в процесі виконання бюджету зміна обставин вимагає менших асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів, Міністр фінансів України (керівник місцевого фінансового органу) приймає рішення про приведення у відповідність бюджетного призначення Державного бюджету України (місцевого бюджету).

Пропозиції про внесення змін до бюджетних призначень подаються та розглядаються у порядку, установленому для подання пропозицій до проекту бюджету. Видатки відповідно до внесених у бюджетні призначення змін здійснюються лише після набрання чинності відповідним законом (рішенням відповідної ради), яким внесено такі зміни. Інші зміни розмірів і мети та обмеження в часі бюджетних призначень провадяться лише за наявності в законі про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) відповідного положення.

Якщо після прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) відповідальність за виконання функцій або надання послуг, на які затверджено бюджетне призначення, передається відповідно до законодавства від одного головного розпорядника бюджетних коштів іншому головному розпоряднику бюджетних коштів, дія бюджетного призначення не припиняється і застосовується в порядку, установленому законом про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), для виконання тих самих функцій чи послуг іншим головним розпорядником бюджетних коштів, якому це доручено. У цьому разі Міністерство фінансів України (місцевий фінансовий орган) повідомляє Кабінет Міністрів України (місцеву державну адміністрацію, виконавчий орган відповідної ради) та Верховну Раду України (відповідну раду) про такі зміни в двотижневий термін.

Усі бюджетні призначення втрачають чинність після закінчення бюджетного періоду, за винятком тих випадків, коли окремим законом передбачені багаторічні бюджетні призначення.

Головні проблеми сучасного бюджетного процесу в Україні та шляхи їх розв'язання. Система міжбюджетних відносин досить складна і неефективна, для неї характерні значні обсяги зустрічних грошових потоків. Так, наприклад, кошти у вигляді податків, зборів та обов'язкових платежів спочатку надходять до Державного бюджету, а потім у вигляді дотацій та субвенцій перерозподіляються на користь обласного бюджету, з якого вони надходили до районного бюджету чи міського бюджету міста обласного підпорядкування, з яких направляються до міських, сільських, селищних та районних бюджетів.

Щорічне невчасне ухвалення Закону України "Про Державний бюджет України" на поточний рік призводить до того, що місцеві органи влади стикаються із ситуацією, коли всередині бюджетного року змінюється порядок фінансового вирівнювання. Зміни вводилися не на решту року, а на весь рік.

За основу формування Державного бюджету України береться розрахунок річного обсягу валового внутрішнього продукту. Залежно від того, як він визначатиметься на наступний рік, залежить і розмір бюджетного фонду України. Якщо ВВП буде заниженим, то це відобразиться на доходній частині бюджету. У разі, коли розмір ВВП буде завищеним, зросте грошово-кредитна емісія, яка призведе до зростання грошової маси, а звідси - до інфляції і різкого зростання цін. Тому необхідно максимально точно визначити обсяг ВВП.

Нині практикується система, за якої прибуткова частина бюджету "підганяється" до видаткової, тобто спочатку згідно з вимогами міністерств і відомств формується видаткова частина. Після цього переглядаються можливості прибуткової частини і, якщо вони замалі, про-

понується прийняти закони про нові податки або змінити податкові ставки. Таким чином виконання бюджету "прив'язується" до майбутніх змін.

Необхідно чітко розподілити компетенцію між центральними органами влади й органами місцевого самоврядування і законодавче закріпити її за ними. Законодавство вже заклало принципи самостійності у складання бюджетів усіх рівнів, але вони ще не зміцнені економічним механізмом, а тому не працюють.

Характерною особливістю бюджетного процесу в частині бюджетного планування є те, що починаючи з 2011 р. Бюджетним кодексом з урахуванням змін, внесених Верховною Радою України у 2010 р., передбачається формування показників Державного бюджету України на плановий бюджетний рік та прогнозних показників на наступні два роки після планового, що дає підстави прогнозувати запровадження з 2011 р. програмно-цільового методу в бюджетному процесі.

Формування основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, що включає формування індикативних прогнозних показників Державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, здійснюється на підставі ґрунтовного аналізу прогнозних макроекономічних показників економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний період. Важливим при цьому є визначення прогнозного обсягу ВВП, індексів споживчих та гуртових цін, прогнозного офіційного обмінного курсу гривні в середньому за рік та на кінець року, прогнозованого рівня безробіття.

Бюджетні запити формуються на підставі аналізу звітів про виконання паспортів бюджетних програм із врахуванням матеріалів ревізій та аудиту, що здійснюється відповідними органами. З метою забезпечення фінансування інвестиційних програм, що складені на кілька років і схвалені в установленому законодавством порядку, обов'язковим є включення до бюджетного запиту показників з фінансування цих програм.

Побудова ефективної системи управління бюджетними коштами вимагає реформування бюджетної системи України, що означає комплексне реформування бюджетного процесу, перегляд у законодавчому порядку кола учасників бюджетних правовідносин і приведення їх у відповідність з нормами європейського права і принципів функціонування місцевого самоврядування, а, відповідно, і реалізація адміністративно-територіальної реформи. Використання програмно-цільового методу бюджетування є необхідною умовою вдосконалення бюджетного процесу місцевого самоврядування та застосування сучасних інформаційних технологій.

Програмно-цільове бюджетування територіальної громади дасть можливість забезпечити перехід від фінансування утримання бюджетних установ до фінансування цільових середньострокових програм, які мають визначати конкретні мету і завдання бюджетного фінансування. Ця зміна системи забезпечення бюджетних установ коштами докорінно підвищить ефективність їх використання та відповідальність розпорядників бюджетних коштів за виконання і досягнення програмних завдань, дасть змогу здійснювати моніторинг програм та бюджету. Застосування комплексного підходу до інформатизації бюджетного процесу сприятиме більш ефективному застосуванню механізму формування і використання доходів бюджетів місцевого самоврядування.

Склад **органів управління бюджетом**, зважаючи на його роль, досить розгалужений. Виділяються три групи. Першу утворюють органи законодавчої та виконавчої влади. Оскільки бюджет як основний фінансовий план держави затверджується у вигляді закону, то Верховна Рада є провідним органом в управлінні бюджетом. Органи виконавчої влади забезпечують підготовку проекту бюджету та його виконання.

Другу групу складають органи оперативного управління бюджетом і бюджетного контролю. До них належать Міністерство фінансів України та спеціалізовані органи - Державна контрольно-ревізійна служба України, Державне казначейство України, Державна податкова адміністрація України і Рахункова палата України.

Міністерство фінансів України має більш загальні функції - воно розробляє проект бюджету і забезпечує його виконання. На інші органи покладаються більш вузькі й деталізовані функції. Державна податкова адміністрація України контролює дотримання платниками податків та обов'язкових платежів податкового законодавства, повноту, правильність та своєчасність розрахунків з бюджетом. При цьому хід виконання дохідної частини бюджету контролює Міністерство фінансів України і місцеві фінансові органи.

Державна фінансова інспекція України здійснює контроль за цільовим, раціональним і правильним використанням бюджетних асигнувань, її функції дещо виходять за межі бюджету, оскільки вона також контролює фінансову діяльність підприємств державного сектору. Державне казначейство України здійснює касове виконання державного і місцевих бюджетів, тобто забезпечує прийняття доходів та фінансування видатків. Якщо податкова адміністрація і контрольно-ревізійна служба в Україні сформувалися на базі відповідних підрозділів Міністерства фінансів України, то казначейство - це нова структура касового виконання бюджету. Рахункова палата України являє собою орган позавідомчого контролю за бюджетним процесом.

Третя група - це органи, які, виконуючи покладені на них функції, безпосередньо пов'язані з бюджетом. Одні з них беруть участь у формуванні доходів з наданням їм права нараховувати і стягувати певні платежі та штрафні санкції. До них належать: Державна митна служба України та її підрозділи, що стягують мито і перераховують його в бюджет, накладають штрафи за порушення митних правил; органи Міністерства внутрішніх справ України, що стягують державне мито і різні штрафи; органи Міністерства юстиції України і нотаріальні контори, що стягують чи нараховують державне мито; різного роду державні природоохоронні органи та інспекції, що стягують штрафи за порушення екологічного законодавства, правил полювання та рибальства, користування водними, лісовими та іншими природними ресурсами; органи державної інспекції з контролю за цінами в частині нарахування та стягнення штрафних санкцій за порушення законодавства у сфері ціноутворення та ін. До третьої групи органів управління бюджетним процесом у частині фінансування видатків належать різні управлінські структури, насамперед галузеві міністерства і відомства, які виконують функції головних розпорядників коштів, тобто здійснюють безпосереднє фінансування видатків і фінансування за рахунок бюджету підвідомчих підприємств, організацій, установ та інших структур.

Органи, що складають третю групу, виконують щодо бюджету другорядні функції, їхня діяльність у сфері бюджетного процесу ґрунтується на делегуванні їм певних повноважень органами оперативного управління.

Структура бюджетного процесу містить три складові: бюджетне планування, виконання бюджету та складання і затвердження звіту про його виконання. Бюджетне планування охоплює складання проекту бюджету, його розгляд та затвердження.

Бюджетне планування є стрижневою основою бюджетного процесу. Бюджет затверджується органами законодавчої і місцевої представницької влади. Певні корективи в процесі виконання можуть бути внесені, однак аксіомою є те, що коли затверджено необґрунтований, недоцільний і неефективний бюджет, то за умови найкращого його виконання він не стане кращим - усі його негативні сторони залишаться. Тому всі проблеми бюджету мають розв'язуватися в процесі бюджетного планування. Саме тому в кожній країні йому приділяється величезна увага з боку всього суспільства. Це виявляється у висвітленні його в пресі, його доступності кожному громадянину, всебічному обговоренні в органах законодавчої влади, прискіпливому вивченні в різних комісіях експертами та ін.

Рівень бюджетного планування залежить від багатьох чинників. По-перше, він визначається чіткістю формулювання цілей і завдань, які вирішує та чи інша країна. Не може бути просто доброго чи поганого бюджету. Його якість визначається саме тим, як він забезпечує реалізацію поставленої мети. Один і той самий варіант бюджету може бути по-різному оцінений з позицій різних цілей і завдань. Нечіткість їх формулювання або взагалі відсутність веде до невизначеності бюджету, неможливості здійснити його оцінювання. З позицій бюджетного менеджменту така ситуація є неприпустимою, оскільки неможливо раціонально управляти бюджетним процесом, не знаючи чого треба досягти. Формулювання цілей і завдань - класична вимога менеджменту, його визначальна основа.

По-друге, рівень бюджетного планування залежить від достовірності інформації, яка використовується під час розрахунків проекту бюджету. Можливі два варіанти збирання цієї інформації. Перший - отримання планових показників від різних міністерств і відомств, підприємств і організацій, але для цього потрібне законодавче регламентування режиму надання інформації, який не порушував би комерційної таємниці. Також слід передбачити вірогідність подання недостовірної інформації як через її приховування, так і зважаючи на відомчі інтереси, тобто такий варіант, який можливий в умовах адміністративної економіки, потребує постійно-

го контролю вхідної інформації. Другий варіант полягає в накопиченні й обробленні відповідної інформації безпосередньо органами оперативного управління бюджетом. Цей варіант теж досить складний щодо реалізації, адже інформація збирається тільки за фактичними звітними даними. Спрогнозувати планові показники дуже важко, але потрібно і можливо.

По-третє, рівень бюджетного планування залежить від його методології. Сучасна світова фінансова наука розробила безліч статистичних і економіко-математичних методів прогнозування і планування, які поки що не застосовуються в Україні. Склалася взагалі досить парадоксальна ситуація - у спадщину від планової економіки нам дістався досить низький рівень методології планування, у тому числі й бюджетного.

Існують три методи планування показників бюджету: метод прямого розрахунку, нормативний і аналітичний. Метод **прямого рахунку** передбачає обчислення показників бюджету виходячи з реальних потреб і показників за окремими статтями доходів і видатків по кожному підприємству, організації, установі, громадянину. Він досить громіздкий і трудомісткий, оскільки передбачає максимальну деталізацію розрахунків, але водночас він і найточніший. **Нормативний** метод ґрунтується на використанні норм і нормативів, установлених як для детальних, так і узагальнених показників. **Аналітичний** метод, що передбачає обчислення планових показників на основі з'ясування впливу на них різних чинників, зводиться до моделювання бюджетних показників. Під час планування видатків може також використовуватися **програмно-цільовий** метод.

Бюджетне планування в цілому як складання фінансового плану ґрунтується на **балансовому** методі. Бюджет не може бути незбалансованим. Дефіцит бюджету аж ніяк не означає його незбалансованості, оскільки встановлюються джерела фінансування цього дефіциту, якими є державні позики чи емісія грошей. При цьому вибір стратегії збалансування бюджету є надзвичайно важливим елементом бюджетного менеджменту.

Можливі три варіанти збалансування бюджету в разі нестачі коштів. Перші два - скорочення видатків або збільшення податкових чи неподаткових надходжень - пов'язані з недопущенням дефіциту, третій полягає у встановленні джерел покриття дефіциту бюджету. Кожний із варіантів передбачає безліч варіацій і може використовуватись як окремо, так і в комплексі з іншими. При цьому дуже важливо, якій фінансовій стратегії віддається перевага - "податковим" чи "позичковим" фінансам.

Отже, можна зробити висновок, що бюджетний процес як предмет бюджетного менеджменту є досить складним і багатоплановим явищем. За показною, на перший погляд, простою стоїть дуже копітка робота, яка вимагає не тільки певних знань і навичок, а й широти кругозору, уміння швидко і правильно реагувати на всі зміни в суспільстві й економіці, тобто потребує дуже високої кваліфікації від магістрів державного управління. Бюджетний процес - серцевина всієї системи державного регулювання ринкових відносин, і від того, як він налагоджений, багато в чому залежить рівень розвитку країни.

Професор **Аллен Шик** з Мерілендського університету (США) визначив "чотири цілі бюджету", які відповідають певним ключовим функціям державного управління (табл. 4.2).

Таблиця 4.2

Цілі бюджету за Алленом Шиком

Цілі	Функції державного управління
Установити пріоритети	Функція планування
Розподілити ресурси	Функція управління
Забезпечити відповідальність	Функція контролю
Контролювати виконання	Функція оцінювання

Отже, можна визначити бюджет як декларацію державних або колективних пріоритетів для ефективного розподілу ресурсів що відповідає соціальним цілям, а також документ, за здійсненням якого оцінюються ті, хто приймає рішення на урядовому рівні.

Складання бюджету - це робота зі створення цього документа.

Таким чином, бюджет є водночас економічним і політичним документом. Фактично бюджети насичені політичним змістом, і це повинні мати на увазі управлінці, а так само і політики. Варто зазначити такі аспекти бюджетного циклу:

1) бюджетний цикл завжди виходить з прогнозованих прибутків та видатків, причому враховується наявний список державних статей витрат; є основою для оцінювання дозволених будь-яких нових або запропонованих урядових статей витрат;

2) за підготовку бюджету відповідають виконавчі органи влади;

3) підготовка бюджету є процесом, у якому присутні обидва напрями: "згори - донизу" та "знизу - вгору".

4) запропонований бюджет, схвалений на вищому виконавчому рівні, надсилається на розгляд до законодавчого органу, і далі бюджет розпочинає "самостійне життя";

5) бюджет, створений виконавчими органами, має бути прийнятим із політичної точки зору, у противному разі законодавці не будуть до нього ставитися серйозно. У цьому випадку про бюджет говорять як про "мертвонароджений";

б) створений законодавчим органом бюджет набуває сили закону і має ретельно виконуватися;

7) виконання бюджету пов'язане головним чином з витрачанням коштів;

8) остання стадія - стадія аудиторської перевірки бюджетних підсумків має наміром досягнення кількох важливих цілей:

- забезпечити відповідальність шляхом перевірки чи витрачання коштів згідно з наміром законодавців;

- проаналізувати бюджетну ефективність урядових програм з метою її підвищення;

- визначити можливості більш ефективного розміщення ресурсів;

- протистояти корупції з допомогою заходів, які заважатимуть незаконному привласнюванню державних коштів.

Формат бюджету

Структура та формат бюджету, тобто те, як він підготовлений, та те, як надається бюджетна інформація, визначатимуть ступінь того, наскільки він відповідає "чотирьом цілям бюджету" та здійсненню відповідних "функцій державного управління". Трьома найпоширенішими підходами до складання бюджету в порядку зростання їхньої витонченості є:

1) "постатейний" (цільовий бюджет);

2) раціональний ("performance") бюджет;

3) програмний бюджет.

У "постатейному" (цільовому) бюджеті підкреслюється детальне регулювання урядових витрат, застосовується жорстка прив'язка витрат до цілей. Типовий "постатейний" бюджет міститиме такі статті витрат:

- утримання персоналу (заробітна плата та оклад);

- інші грошові витрати (крім заробітної платні);

- транспортні витрати;

- офісне обладнання (комп'ютери та ін.);

- забезпечення контор (папером, олівцями та ін.);

- безпосередні перекази громадянам (розрахунки готівкою тощо);

- капітальні витрати;

- інші категорії (залежно від потреби).

Ці статті видатків детально визначаються для всіх головних урядових підрозділів. Усю цю інформацію містить сам документ бюджету. Повний бюджет складається з пунктів поданих різними урядовими органами.

Наступні два витонченіші підходи до складання бюджету не підмінюють "постатейне" складання, а будується на ньому. Отже, два інших підходи містять цільовий бюджет як основу.

Раціональний бюджет надає особливого значення організації та ефективності дій уряду. Це досягається тим, що цільове складання бюджету спирається на певні функції або напрями діяльності в рамках урядових підрозділів, що використовують кошти. "Питомо вартісні" орієнтири визначаються згідно з ефективністю витрат, яку очікують керівники програм. Вони розраховуються як "вартість одиниці" виконаної роботи або виданої продукції. Те, якою мірою діяльність урядових структур відповідає питомо вартісним орієнтирам є основою для оцінювання ефективності складання програм.

Програмний бюджет - більш витончений підхід до складання бюджету, який був розвинутий у західних країнах. Тут наголос робиться на програмному плануванні. Планування та складання бюджету виконується для конкретних урядових програм, які визначаються як групи функцій або напрямів діяльності, покликаних відповідати певним соціальним цілям певних груп громадян. Загальна послідовність дій під час програмного складання бюджету така:

- планування;
- визначення соціальних цілей, які будуть переслідуватися;
- програмування;
- проектування спеціальних програм для досягнення цих цілей;
- бюджетування.

Персонал, який займається складанням бюджету, застосовує методи системного аналізу та мікроекономіки, включаючи видатково-прибутковий аналіз з метою розподілу обмежених урядових ресурсів серед конкуруючих програм. Програмне складання бюджету також використовує постатейний формат для подання деталей у бюджетному документі. Він може також містити базову розбудову та риси раціонального бюджету, такі як питомо-вартісні орієнтири.

Більшість сучасних урядів - особливо на ліберальному Заході - одержують переважну частину фінансових ресурсів шляхом оподаткування. Як вже говорилося, податкова політика може мати серйозні економічні наслідки, насамперед, щодо розподілу доходу в суспільстві. Отже, життєво важливим є застосування низки критеріїв з метою оцінювання податкової політики.

Оподаткування

Американські економісти Джордж Брік та Джозеф Печмен чітко описали основні принципи, з яких виходять у процесі оцінювання податкової політики. Відповідно до реалізації податкової реформи першочерговою метою оподаткування є передавання управління ресурсами від однієї суспільної групи до іншої, та зробити це потрібно такими засобами, які не заважатимуть, а може навіть сприятимуть досягненню інших економічних цілей.

Це "передавання", про яке йдеться у **Дж. Бріка** та **Дж. Печмена**, суттєво впливає на макроекономіку. Очевидно, оподаткування призводить до перерозподілу коштів за двома окремими шляхами: 1) між приватним сектором і державним, 2) усередині приватного сектору.

Податки є обов'язковими виплатами урядові, пов'язаними з певними напрямками його діяльності.

Податкова основа - напрям діяльності або стаття, за якою проводиться оподаткування. Це є основою для окремого податку. Найпоширенішими податковими основами є: доход, споживання, багатство.

Загальний податок - це податок, яким обкладаються всі компоненти податкової основи, без будь-яких винятків, звільнень або інших вилучень.

Вибірковий податок оподатковує лише певні частини податкової основи, або він дозволяє певні винятки, звільнення та/або вилучення.

Структура податкової ставки описує взаємозв'язок між зібраним податком і податковою основою:

- 1) середня податкова ставка = СПС = $\frac{\text{сума виплачених податків}}{\text{величина податкової основи}}$;
- 2) маргінальна податкова ставка = МПС = $\frac{\text{сума виплачених податків}}{\text{величина податкової основи}}$.

Структура податкової ставки може бути використана для того, щоб визначити, які громадяни несуть тягар податкової структури. Використовуючи з цією метою структуру податкової ставки, корисно дотримуватися двох загальних принципів: вигоди і платоспроможності.

1) *Принцип вигоди* стверджує, що засоби фінансування урядових структур мають бути пов'язані з вигодами, які громадяни отримують від уряду. Ідеальним станом вважається такий, коли всі громадяни оподатковуються згідно з маргінальними вигодами, які вони отримують від уряду. (Це приведе до положення, яке зветься в літературі "рівновагою Ліндахла", за прізвиськом шведського економіста Еріка Ліндахла, який розробив цю концепцію). Але такий ідеальний стан справ не може бути здійсненим, більшість напрямів діяльності урядових структур не приводить до вигід, які можуть бути віднесені до окремих людей.

2) *Принцип платоспроможності*. Це компромісне рішення проблеми, яка пов'язана з неможливістю впровадити повною мірою "Принцип вигоди". Принцип платоспроможності говорить, що оподаткування має провадитися згідно зі здатністю платників платити податок. Це потребує від суспільства досягнення певного консенсусу або згоди щодо справедливого розподілу податків серед усього населення. Це стосується того, як має розподілитися податковий тягар: "Хто і скільки має платити?".

Оцінювання платоспроможності потребує, щоб до уваги було взято два важливих аспекти податкової справедливості: горизонтальна і вертикальна рівномірність.

1) Горизонтальна рівномірність досягається, коли всі особи з однаковою платоспроможністю платять однакові податки. Це можна перевірити. Світове поширення має ідея, згідно з якою особи, які однаково здатні платити податки, мають платити однакові податки.

2) Вертикальна рівномірність торкається певного взаємозв'язку між відносними податковими тягарями, які лягають на групи осіб з різними платоспроможностями. Береться до

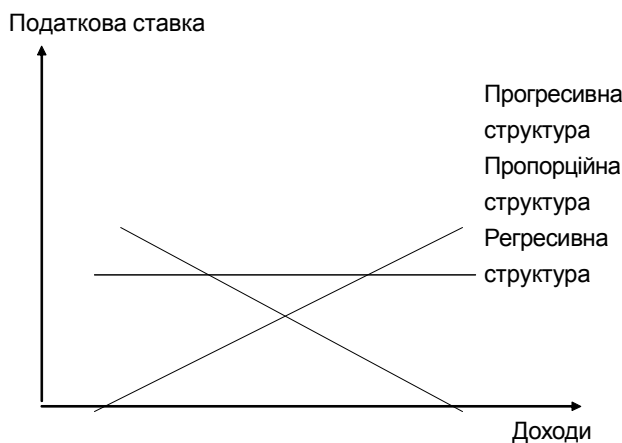


Рис. 4.1. Податкова рівномірність та структури податкової ставки

відома, зокрема, що особи або групи з більшою платоспроможністю мають платити більші податки. Аналіз вертикальної рівномірності дає змогу розподілити податки та структури податкової ставки за трьома загальними категоріями:

1. Прогресивна структура податкової ставки - середня податкова ставка зростає разом із платоспроможністю.

2. Пропорційна структура податкової ставки - середня податкова ставка не змінюється в залежності від платоспроможності.

3. Регресивна структура податкової ставки - середня податкова ставка зменшується у разі зростання платоспроможності.

Ці взаємозалежності зображені на рис. 4.1.

Значною мірою податковий аналіз торкається взаємозалежностей між рівнями доходів, платоспроможністю та структурами податкової ставки. Підкреслимо, що хоча основна проблема є проблемою величин і норм, застосування методів економічного аналізу може бути дуже корисним.

4.3. Державне управління природокористуванням

Природні ресурси як основа життя

Існування людства неможливо без використання природних ресурсів, які є фундаментальною основою життя. Вони використовуються в таких сферах: промисловість, будівництво, сільське господарство; інтенсифікація виробничих процесів; енергозабезпечення; харчування; рекреація, оздоровлення та ін. Отже, відносини використання природних ресурсів є тією сферою, яка значною мірою визначає розвиток усієї сукупності виробничих і соціальних відносин, є першоосновою виробництва та існування людства.

У зв'язку з постійним збільшенням потреб людства навколишнє природне середовище все більшою мірою залежить від взаємовідносин людини і природи. Через надмірне збільшення кількості населення, збільшення кількості шкідливих відходів, споживання та вичерпання природних ресурсів, розвиток інтенсивного сільського господарства навколишнє природне середовище у всьому світі поступово руйнується. З ускладненням економічних відносин, підвищенням попиту на природні ресурси чинник природного капіталу стає дедалі рідкіснішим. Природні процеси внаслідок глобального втручання з боку людини та обмеженості механізмів їх саморегуляції вже не можуть підтримувати динамічну рівновагу свого існування. Функцію регулятора в такій ситуації може виконувати лише суспільство. Тільки цілеспрямована антропогенна зміна природного середовища через прийняття рішень, адекватних вимогам довкілля, допоможе суспільству подолати обмеженість умов його існування. Якщо держави не розроб-

лятимуть та не здійснюватимуть стратегії екологічного виживання, якщо екологічне мислення не матиме, як казав В.Вернадський, "планетарні масштаби", потенційна ситуація може бути пов'язана з найважчими наслідками, у тому числі й міжнародними конфліктами.

У сучасному суспільному менталітеті традиційно поширена парадигма природопідко-рення. Вона виходить з того, що людство має взяти на себе всі функції регулювання природно-го середовища, де природі відводиться лише естетична та утилітарна (ресурсозабезпечуюча) роль. Такий підхід є суто утопічним з погляду реалізації через неможливість продублювати всі функції самоорганізації природи, які за складністю приблизно на 16 порядків перевищують управлінський потенціал людства.

Для соціуму, якщо він вирізняється соціальною солідарністю - турботою про життя прийдешніх поколінь та майбутній стан довкілля, характерна поведінка, що зумовлюватиметься намаганням дотримуватися такого способу життя, щоб для довготермінового періоду часу було гарантовано постійне зростання інтегрованої безпеки. Отже, необхідно акцентувати увагу на оптимізації взаємодії між: суспільством, людиною, технікою, природним середовищем. Свідома координація економічної поведінки здійснюється, передусім, шляхом державного управління. До факторів, що підсилюють важливість свідомого управління, відносять:

- реальні перспективи виснаження невідновлюваних ресурсів землі;
- зростаючу загрозу екологічних вибухів;
- нерівномірність розподілу світових ресурсів.

Державне управління природокористуванням

Однією зі сфер управлінської діяльності є державне управління природокористуванням. У процесі управління природокористуванням, як і в інших сферах, держава виступає легітимним суб'єктом управління, а взаємодія людини та природи підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення. Державне втручання в суспільні процеси природокористування необхідне і неминуче, щоб захистити суспільний інтерес незалежно від його носія. Щодо природокористування, то легітимність втручання держави через створення відповідних механізмів державного управління підтверджується положеннями Конституції України. Відповідно до ст. 13 Конституції України всі природні ресурси є об'єктами права власності українського народу. Від імені українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України, які розпоряджаються природними ресурсами, реалізують законодавство, контролюють додержання його вимог, забезпечення вжиття заходів щодо раціонального використання та охорони навколишнього природного середовища, тобто безпосередньо здійснюють державне управління природокористуванням.

У природокористуванні, як і в інших сферах, **державне управління** це - регулювання суспільних відносин шляхом діяльності усіх гілок державної влади - законодавчої, виконавчої, судової, їх органів, державних службовців.

У загальному вигляді - це регулювання поведінки державного чи недержавного об'єкта, яким управляють державні органи, організації, посадові особи, у цілях, визначених державою; спрямованість діяльності об'єкта шляхом використання різних засобів: економічних, адміністративних, ідеологічних, правових та неправових, шляхом стимулювання, вимог, заборон, репресій тощо. Тому вплив державних органів, установ та службовців на цю сферу життя суспільства, поведінку індивідів та їх колективів розглядається як єдиний цикл регулювання державою відносин природокористування в суспільстві шляхом застосування державної влади та використання прямих і зворотних зв'язків суб'єкта та об'єктів управління.

Держава пов'язана із взаємодією людей і через них організує та регулює природоохоронні процеси.

Управління - висування відповідних вимог до суб'єктів суспільних відносин та спонукання їх відповідати цим вимогам заради досягнення поставлених цілей.

Цим видом діяльності займається адміністративний апарат - органи державного управління.

Управління забезпечує раціонально спрямовану зміну та розвиток системи природокористування. У сфері природокористування держава бере на себе ті функції, що не відповідають природі ринкової конкуренції. Це означає, що держава завжди є (реально чи потенційно) органом для виконання "загальних справ". Однією з таких справ є справа раціонального вико-

ристання природоресурсного потенціалу. Ощадливість та раціональність щодо використання ресурсів надр, земель, лісів, вод у принципі несумісна з орієнтацією ринку на отримання швидкого прибутку. Недосконалість ринкового механізму щодо природокористування визначає необхідність розробки та реалізації відповідної політики держави, державного регулювання, спрямованого на суттєву корекцію ринкових збоїв.

Досвід ринкових відносин свідчить, що ринкова економіка не спроможна сама по собі гарантувати раціональне природокористування. Систему управління - економічного та екологічного, - що покликано охороняти інтереси держави, загальні інтереси громадян, має створити держава. Важливим аргументом на користь державного втручання є відома істина: людина здатна діяти всупереч власним інтересам. Тому держава зобов'язує дотримуватися тих правил поведінки, що необхідні суспільству для його існування.

Державне управління природокористуванням є складовою частиною регуляторного процесу держави, оскільки природні ресурси - це один з видів економічних ресурсів, що використовується як джерело засобів існування людського суспільства, один з основних чинників, що зумовлюють фізичну здатність будь-якої економіки до зростання.

Державне управління у сфері природокористування будемо розглядати як управління охороною навколишнього природного середовища, природокористуванням та екологічною безпекою. Це система управління, яка забезпечує формування та сприяє реалізації екологічної політики та міжнародних екологічних зобов'язань із застосуванням законодавчо визначених державних функцій, економічних, правових, організаційних механізмів і важелів, що забезпечують гармонізацію відносин природи і суспільства, збалансованого розвитку еколого-господарських, етноландшафтних і природоресурсних систем.

Під час використання будь-якого виду природних ресурсів здійснюється державне управління, що являє собою комплекс заходів, спрямованих на покращення природокористування та зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище шляхом переважного використання економічних та адміністративно-правових важелів та існує як у рамках чинного законодавства, так і в рамках міжнародної кооперації, що координує зусилля у виховній, просвітницькій, інформаційній, пропагуючій та іншій екологічній діяльності. Державне управління у сфері природокористування полягає у виконанні функцій спостереження, дослідження, екологічної експертизи, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності.

Виконання визначених функцій органами державної влади включає: ужиття заходів, що спрямовані проти дій підприємств та фізичних осіб, які негативно впливають на навколишнє природне середовище, здійснення діяльності щодо обмеження цих дій, заохочення до раціонального природокористування, а саме: відшкодування нанесеної екологічної шкоди, накладання штрафів за порушення природоохоронного законодавства; стимулювання вжиття природоохоронних заходів шляхом надання підприємствам кредитних та інших пільг, відстрочки та зменшення екологічних платежів під час упровадження ними маловідходних, ресурсозберігаючих технологій, будівництві та реконструкції природоохоронних споруд тощо.

Зважаючи на глобальність та комплексність проблем природокористування, **стратегічна мета державного управління** у цій сфері полягає в максимальному збереженні природних ресурсів, їх раціональному використанні, запобіганні негативних наслідків використання, забезпеченні прав та свобод людини і громадянина, які стосуються збереження сприятливих умов життя в процесі природокористування та розвитку людини, відтворення навколишнього природного середовища для прийдешніх поколінь, формуванні у населення ощадливого ставлення до використання природних ресурсів.

Під час використання природних ресурсів стикаються інтереси держави (насамперед економічні), суспільства (екологічні, задоволення потреб у продукції), окремої людини (право власника та ін.). Отже, під час **використання природних ресурсів** держава здійснює діяльність щодо **задоволення таких інтересів:**

- поточних інтересів сучасного суспільства, що пов'язані з розвитком економіки - зацікавленість у найбільшому використанні природних ресурсів;
- перспективних інтересів майбутнього суспільства - обмежене використання з урахуванням потреб майбутніх поколінь;

- поточних інтересів суспільства, що пов'язані із забезпеченням безпечних умов існування людини, зниженням екологічного навантаження на навколишнє природне середовище;
- поточних інтересів підприємств - видобувників та переробників сировини, що зацікавлені в максимальному терміновому прибутку.

Таким чином, під час використання природних ресурсів виникають суперечності, навіть конфлікти, між перспективними, далекоглядними (ощадливими щодо ресурсів) інтересами суспільства та його майбутнього розвитку та поточними, короткотерміновими (максимально виснажливими) економічними інтересами. Задоволення сучасних економічних інтересів суспільства у цій сфері фактично визначає розвиток економіки країни, а екологічні загрози та вкрай виснажливе використання потребують регулювання цих процесів державою.

**Основні завдання
державного управління
природокористуванням**

Основними завданнями сучасного державного управління природокористуванням є:

- 1) регулювання відносин у галузі охорони, використання та відтворення природних ресурсів;
- 2) забезпечення екологічної безпеки;
- 3) запобігання і ліквідація негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище;

4) збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною;

5) переведення природних ресурсів на інтенсивний шлях видобування та використання з послідовним скороченням видатків на екстенсивне зростання і вкладень в інтенсифікацію ефективного використання вже створеного потенціалу;

6) створення сприятливих умов для розвитку господарської системи, яка б орієнтувалася на вибір найефективніших варіантів використання природних ресурсів;

7) визначення видів природних ресурсів, що не підлягають експорту, використання яких необхідно уповільнити або зовсім згорнути, для забезпечення економічної безпеки держави. Запровадження концепції "раціонального обмеження стратегічних зв'язків з наддержавами", що використовують національні сировинні ресурси інших країн.

Вирішуючи перелічені завдання, державне управління природокористуванням визначатиме рівновагу економічних процесів та сталий розвиток галузей, що залежать від природних ресурсів, сприятиме безпосередньо їх відтворенню та збереженню, створенню умов природокористування, за яких не погіршувалося б екологічне становище навколишнього природного середовища.

Державне управління у сфері природокористування в умовах ринкового господарства являє собою систему типових заходів законодавчого, виконавчого та контролюючого характеру, які вживають правомочні державні установи та суспільні організації з метою стабілізації та розвитку існуючої соціально-економічної системи.

Процес управління у сфері природокористування, як і в інших сферах, здійснюється завдяки вжиттю комплексу організаційних, економічних, фінансових заходів як складових ефективної реалізації політики суспільного розвитку, що справляють державний вплив на суспільну життєдіяльність і життєзабезпечення в ринкових умовах господарювання. Такий вплив виражається в правових формах, діяльності організаційних структур державного апарату, сукупності їх функцій, комплексу методів, ресурсів, а також прямих і зворотних зв'язках між суб'єктами й об'єктами управління та необхідних при цьому інформаційних потоках, документах, вимогах.

Виступаючи суб'єктом державного управління в процесі природокористування **держава виконує функції** цілепокладання, регламентуючу, стимулюючу, контролюючу, організаційну.

Функція цілепокладання полягає у визначенні цілей, пріоритетів і основних напрямів розвитку, що сприятимуть поліпшенню економічного становища та запобіганню проявам негативних тенденцій у майбутньому (визначається, наприклад, Посланням Президента України до Верховної Ради України, загальнодержавними, галузевими та регіональними програмами).

Регламентуюча функція полягає у створенні нормативно-правових основ (внутрішньо-державної та міжнародної ваги), у яких наводяться обов'язкові для всіх громадян вимоги, що визначають умови користування природними ресурсами та спрямовані на їх раціональне ви-

користання та підтримання (Закон України "Про навколишнє природне середовище", Кодекс про надра та ін.);

Стимулююча функція передбачає формування регуляторів, здатних ефективно впливати на діяльність господарюючих суб'єктів (фінансування відповідних галузей та виробництв, зниження відсотку по інноваційно-інвестиційних кредитах, полегшення податкового тягаря, розумний протекціонізм, надання субсидій тощо), тобто створення передумов, необхідних для ефективної економічної діяльності в галузі природокористування.

Контролююча функція означає державний нагляд і контроль за виконанням і дотриманням законів, нормативних актів (здійснює природоохоронна прокуратура, уповноважені органи виконавчої влади на місцях), екологічних і соціальних стандартів тощо. Ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізі та оцінці передпроектних, проектних та інших матеріалів чи об'єктів, реалізація і дія яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей, і спрямована на підготовку висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки (екологічний аудит, екологічна експертиза). Це одна з найважливіших функцій державного управління. У природокористуванні контроль має включати нормативне регулювання всіх фаз ресурсного циклу, їх безпеки та економічності; організацію та здійснення державної експертизи в галузі користування природними ресурсами; контроль відомчих оцінок запасів та потреб у ресурсах; перевірку основних економічних показників використання ресурсів (утворення та розподілення капіталу, повернення інвестицій). Не менш важливо забезпечити контроль ліцензування; дотримання державних інтересів у галузі збереження ресурсного потенціалу країни, міжнародного співробітництва з питань вивчення та експлуатації ресурсів; розробку системи санкцій за порушення раціонального природокористування. В Україні контроль за станом природного середовища й виконанням природоохоронних актів здійснює Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство охорони здоров'я України, система державних санітарно-епідеміологічних станцій та ін.

Організаційна функція полягає в організаційній діяльності держави щодо державного регулювання процесу використання ресурсів, створенні спеціальних центральних та регіональних органів, що виконують функції управління, контролю та нагляду за використанням ресурсів і екологічний моніторинг довкілля, та взаємозв'язків між ними, формуванні та організації вжиття конкретних заходів, спрямованих на усунення та ослаблення дії чинників, які можуть ускладнити екологічну ситуацію і шкідливо вплинути на здоров'я населення (визначається національними екологічними програмами).

Поряд з цим, завданням державного управління у сфері природокористування є розробка та реалізація законодавства відповідно до загальнонаціональних цілей, контроль за дотриманням вимог екологічної безпеки, забезпечення вжиття ефективних і комплексних заходів щодо раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у галузі використання та охорони природних ресурсів, а також удосконалення законодавства у зв'язку зі збільшенням негативного впливу на суспільство, пов'язаного з виснажливим використанням природних ресурсів. Тобто управління природокористуванням має орієнтуватися на задоволення потреб як сучасних, так і майбутніх поколінь, що пов'язані з чистим довкіллям, забезпеченням природними ресурсами економіки через десятки років, уникненням природної виснаженості країни та цілковитої залежності від природних ресурсів інших країн.

Нагальним завданням держави в екологічній політиці є проведення інституційних реформ державної системи охорони довкілля та використання природних ресурсів, упровадження механізмів та інструментів екологічної політики, реалізація пріоритетних національних і державних програм з метою створення умов для сталого збалансованого розвитку держави, створення державної системи регулювання екологічної безпеки як невід'ємної складової національної безпеки України. Для реалізації поставлених завдань у сфері природокористування органами державної влади вживаються заходи щодо:

- створення Національного екологічного фонду з метою концентрації в ньому всіх видів екологічних зборів та інших надходжень для цільового використання їх на фінансування невідкладних екологічних заходів загальнодержавного та регіонального значення;

- сприяння впровадженню інвестиційних проектів екологічного спрямування;
- створення державної системи моніторингу довкілля та управління використанням природних ресурсів;
- суттєвого підвищення ефективності використання мінерально-сировинної бази та інших природних ресурсів;
- забезпечення безпеки функціонування АЕС;
- упровадження нових правових інструментів щодо розширення можливостей участі громадськості у розв'язанні природоохоронних проблем;
- реалізації екологічних програм, спрямованих на поліпшення якості повітря, води, розвиток заповідної справи та створення цілісної екомережі, запровадження і додержання принципів екологічно збалансованого розвитку.

Реалізацією функцій і завдань державного управління у сфері природокористування займаються Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна екологічна інспекція України, Державна служба геології та надр, Державне агентство водних ресурсів, Державне агентство екологічних інвестицій, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Державне агентство земельних ресурсів та їх територіальні підрозділи, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

4.4. Державне управління соціальними процесами суспільства

**Соціальні процеси
в системі суспільного
буття**

Аналіз функціонування та розвитку соціального буття, суспільних відносин дає змогу дійти висновку, про їх процесуальний характер. Соціальне буття, основу якого становлять суспільні відносини, - це рух, динамічний процес постійної зміни одного соціального стану іншим. Зазначене свідчать, що соціальне буття, суспільні відносини знаходять своє практичне втілення в різноманітних соціальних процесах, які є результатом діяльності людей.

Соціальний процес (англ. social process) - це сукупність соціальних подій, станів, змін, відносин, які мають певну цілісність і спрямованість. Соціальний процес являє собою серію взаємообумовлених явищ чи взаємодій, які відбуваються в суспільстві, його соціальних групах, спільнотах, пов'язаних між собою причинними залежностями.

П.Сорокін зазначає, що під процесом розуміється будь-який вид руху, модифікації, перетворення, перебудови, або "еволюції", інакше кажучи будь-яка зміна цього логічного об'єкта (суб'єкта) в часі, торкається він змін його місця в просторі, чи мова йде про модифікацію його кількісних і якісних аспектів.

Автори The Free Dictionary (онлайн-словник) вважають, що соціальний процес - це процес включення в суспільне утворення, організацію чи групу людей.

Г.Козирєв зазначає, що під соціальним процесом слід розуміти будь-який вид руху, зміни станів будь-якого об'єкта чи явища. Соціальний процес - це потік подій, трансформацій, модифікацій, соціокультурних змін. Соціальний процес - це послідовність соціальних подій. Соціальні процеси відбуваються на різних рівнях соціальної системи. Поряд з реально існуючими соціальними процесами і змінами в людській свідомості відбуваються процеси осмислення, оцінки, переоцінки та інтерпретації подій.

Американський учений **Арнольд Грін** пише, що соціальний процес - це процес, що включає в себе взаємодію людини і моделей поведінки. На думку дослідника, соціальна взаємодія - це взаємний вплив окремих осіб і груп, у своїх спробах розв'язати проблеми та в їх прагненні до мети. Соціальна взаємодія розкриває конкретні результати реалізації статусів і моральних норм. А соціальний процес - це лише характерні спроби, у яких відбувається взаємодія.

Соціальні процеси відбуваються в кожному суспільстві й виступають як упорядкована форма соціальної взаємодії. Нічого не може відбуватися в суспільстві поза межами соціальних процесів. Суспільні відносини, їх функціонування і розвиток відбувається на основі багатоманітних форм соціальних процесів. Будь-які перетворення в суспільстві, в його структурних складових є як причиною, так і наслідком різноманітних соціальних процесів, конкретно-

історичної практики людей, спільнот, соціальних груп. Рівень зрілості того чи іншого суспільства, відносин між людьми свідчить про ступінь зрілості соціальних процесів у ньому. Недостатня зрілість соціальних процесів, динамізму їх функціонування та розвитку, у свою чергу, свідчить про недостатню зрілість суспільних відносин у тому чи іншому соціумі. Тому пріоритетним завданням суспільної науки є дослідження закономірностей, особливостей, динаміки функціонування та розвитку соціальних процесів, суперечностей, які відбуваються в них, взаємозв'язків з іншими соціальними процесами.

Соціальні події, стани, зміни, відносини в суспільстві можуть розглядатися як соціальні процеси за умови якщо вони: зберігають ідентичність в часі, яка дає можливість вирізнити їх з інших; соціальні явища, що передують, зумовлюють хоч би частково явища, які йдуть за ними; стан речей, що утворюють соціальні процеси, не є однорідним.

Важливою рисою соціального процесу є їх безпосередній зв'язок із суб'єктом, який його здійснює. Ця риса соціального процесу дає змогу практично виявити особливості діяльності конкретного суб'єкта, позбавляти абстрактності, безликістю функціонування того чи іншого процесу в суспільстві. На ступінь керованості соціального процесу суттєво впливає рівень соціальної та духовної зрілості суб'єкта, його культури, професіоналізму, міри залучення до суспільного життя, його соціальна активність, наявність політичного досвіду. Зазначене свідчить, що соціальному процесу властива обов'язкова суб'єктивність, так як без свідомої людської діяльності перебіг соціального процесу неможливий. Для великої кількості цілеспрямованих соціальних процесів суб'єктивне, свідомість відіграють особливу велику роль. Адже протікання багатьох соціальних процесів - це певним чином свідомо упорядкована сукупність соціальних зв'язків, зокрема, соціальних дій і взаємодій у суспільстві за допомогою яких суспільство функціонує, самоорганізовується, розвивається. Представники діяльнісної школи неомарксизму зазначають, що не історичний процес, а людина - от хто робить усе, усім володіє, за всіх бореться. Соціальний, історичний процес - це свідомо людська діяльність, спрямована до певної мети. Як писав А.Гарматі, людина є процес, точніше процес своїх дій.

Наукові погляди на сутність соціального процесу

У науковій літературі існують різні погляди до трактування суті соціального процесу. Цю проблему досліджували відомі філософи, соціологи, зокрема, **М.Вебер**, **Е.Дюркгейм**, **Т.Парсонс**, **В.Парето**, **П.Сорокін**, класики марксизму. Одну з перших спроб розкрити процесуальний характер суспільних відносин розроблено марксизмом. Суспільні відносини, з погляду марксизму, це соціальний процес економічної, політичної та духовної життєдіяльності людей. Але, на жаль, марксизм значною мірою однопланово розкрив характер суспільного розвитку, здійснив економізацію та політизацію соціального процесу, що суттєво звужували евристичний потенціал марксистського розуміння цих процесів.

М.Вебер вважав, що дослідити суть соціального процесу можна завдяки теоріям "розумної соціології" та "соціальної дії". В основу "розумної соціології" ним покладено поняття "ідеального типу", за допомогою якого **М.Вебер** виявляв в економічній історії різних країн певні спільні риси і за допомогою абстрактних моделей пропонував розуміти відповідні соціальні процеси. **Е.Дюркгейм** багато уваги приділяв пошукам специфіки соціальних процесів, дійшовши висновку, що "соціальне слід пояснювати самим соціальним". Він стверджував, що в основу процесуальності соціуму покладено соціальні факти як наслідок діяльності самих людей, їх спільності. **В.Парето** вважав, що в основу соціального процесу покладено ірраціональні дії, які є проявом психічного, виділив низку головних факторів, що визначають такі процеси: інстинкт комбінацій, які лежать в основі всіх соціальних змін; сталість агрегатів, які сформувалися в суспільстві на певному етапі; прагнення людини проявляти свої почуття; соціальні почуття власності та статеві інстинкти. За **В.Парето** керівною силою соціального процесу є еліта.

Т.Парсонс запропонував концепцію соціального процесу як самоорганізованої системи, основу якої складають символічні форми регулювання: мова, цінності, норми, воля. Соціальні процеси, які відбуваються в суспільстві, - це система функціонально пов'язаних структур. В основу соціального процесу покладено розвиток науки і технології. Учений виділяє два типи соціальних процесів, що відбуваються в будь-якій соціальній системі. Перші - це компенсаторні, які забезпечують відновлення рівноваги після збурювань і гарантують безперервність

відтворення суспільства. Другі структурні процеси - це зміни системи цінностей та норм, що регулюють взаємодії одиниць соціальної системи.

П.Сорокін зазначає, що будь-який соціальний процес, щоб називатися таким, має включати в себе такі складові: 1) логічне підлегло - одиницю, тобто те, що змінюється чи перебуває в процесі; 2) часові та просторові відносини; 3) напрям.

Без одиниці, чи логічного підлегло, неможливо спостерігати, осмислювати жоден процес взагалі, жоден динамічний стан. Одиниця може бути річчю, динамічним станом, наприклад процесом інтеграції, дезінтеграції, зростання, дегенерації, поширення тощо. Будь-яка одиниця існує до тих пір, поки зберігає свою тотожність чи ідентичність.

Учений зазначає, що важливою складовою соціального процесу є час. Будь-яке становлення, зміна, рух, переміна, динамічний стан, які відбуваються в межах соціального процесу, передбачають час, а саме соціальний час. Однак слід мати на увазі, що поняття часу, яке годиться для опису переміщення матеріальних тіл, часто не підходить для характеристики соціальних і культурних процесів.

Не менш важливою складовою соціального процесу є простір. Будь-який процес має місце де-небудь і перебуває в просторовому зв'язку з іншими процесами, вибрані як точки відліку. Але для аналізу соціального процесу, на відміну від опису просторових переміщень фізичних тіл, потрібна особлива категорія соціального простору з його власною системою координат.

Функціонування соціального процесу передбачає наявність такої його складової як напрям, адже такий процес відбувається від чогось-то до чогось-то. Цей рух "від ... до" і є напрямом соціального процесу. Напрямок соціального процесу може бути різноманітним і включає чотири види: напрям у часі; напрям у просторі; кількісний напрям; якісний напрям.

На думку П.Сорокіна, усі соціальні процеси бувають чи унікальними чи такими, що повторюються. Унікальність і повторюваність соціальних процесів може мати різні форми і ступені.

А. Соціальний процес може бути унікальним у всіх його складових. Це означає, що він трапляється лише один раз у вічності й тільки в одному місці безкінечного простору, де одиниця, у якій відбувається соціальний процес, - унікальна.

В. Соціальний процес, пов'язаний з унікальною одиницею, може повторюватися всередині цієї одиниці. Можна назвати зазначені соціальні процеси такими, що повторюються в часі.

С. Мають місце дві чи більше одиниць, у сутнісних особливостях схожих одна на одну, але цей соціальний процес відбувається тільки один раз за час життя кожної одиниці. (Оскільки існує велике різноманіття індивідів, то є багато подібних одиниць, у яких відбуваються одні й ті ж соціальні процеси. Але за час життя кожного індивіда багато процесів відбуваються лише один раз: кожний народжується лише один раз, лише один раз буває дитиною і помирає один раз). Усі такі соціальні процеси унікальні за час існування кожної одиниці, але повторюються в соціальному просторі, тобто в інших подібних одиницях. Усі повторення такого роду можуть бути названі повтореннями тільки в просторі.

Д. Соціальний процес може відбуватися не тільки в одиницях, які не унікальні, але повторюватися в них кілька разів. Тоді такий процес буде таким, що повторюється і в часі, і в просторі. Оскільки ми виходимо з того, що індивіди в основному подібні один на одного, то соціальні процеси повторюються як просторі, так і в часі.

У науковій літературі існує багато підходів до упорядкування, класифікації соціальних процесів, розподілу їх на певні групи.

Важливим критерієм класифікації соціальних процесів є ступінь їх загальності. Відповідно до них розрізняють глобальні, загальні, особливі та окремі соціальні процеси.

Класифікація соціальних процесів

За напрямом руху виділяють спрямовані та неспрямовані соціальні процеси. Особливістю спрямованих соціальних процесів є те, що вони значною мірою є передбачуваними, мають певну мету, тенденцію у своєму русі. Непередбачувані соціальні процеси мають випадковий характер.

За часом розгортання та протікання виділяють короткочасні, довготривалі та постійні соціальні процеси. Короткочасні соціальні процеси - це соціальні зміни, час протікання яких менше часу існування соціального об'єкта. Довготривалі соціальні процеси - соціальні зміни, що відбуваються протягом усього часу існування цього об'єкта. Постійні соціальні процеси - це глобальні процеси, які не пов'язані з існуванням якого-небудь одного соціального об'єкта.

За особливостями спрямування виділяють висхідні соціальні процеси, які передбачають розвиток певної соціальної системи або її складових, а також спадні соціальні процеси, які ведуть її до деструктивних змін, регресу. За цим критерієм виділяють також: лінійні соціальні процеси - поступові безперервні висхідні або спадні зміни в соціальній системі; ступінчасті соціальні процеси, які передбачають накопичення кількісних змін у системі й створення можливостей до переходу кількісних змін в якісні; циклічні соціальні процеси, які характеризуються повторенням кругових, замкнутих фаз розвитку системи.

За можливістю обернення виділяють зворотні та незворотні соціальні процеси. Зворотні соціальні процеси передбачають приведення системи до певних змін та повернення її попереднього стану. Незворотні соціальні процеси характеризуються таким типом змін системи, які не можна повернути до попереднього стану.

За критерієм виконуваної ролі у соціальній системі соціальні процеси диференціюють таким чином: зародження, становлення, формування соціальної системи; стабілізація соціальної системи; функціонування соціальної системи; адаптація соціальної системи до зовнішніх умов, чинників; еволюція, модернізація або революція цієї системи; розпад соціальної системи.

За рівнем у міжособистісних, міжгрупових відносин у соціальній системі виділяють такі види соціальних процесів: внутрішньоособистісні (самовдосконалення, самоосвіта, самореалізація особистістю свого соціального і духовного потенціалу); процеси, які відбуваються у відносинах між двома індивідами; процеси, які відбуваються у відносинах між індивідом і групою; процеси, які змінюють організацію і внутрішню структуру спільноти; процеси, які змінюють відносини між двома групами, спільнотами; процеси, які впливають на глобальні зміни суспільства; процеси, що відбуваються всередині людства або глобального суспільства.

За результатами виділяють два типи соціальних процесів - морфогенетичні та трансмутаційні. Морфогенетичні соціальні процеси - це творчі процеси, що ведуть до фундаментальних нововведень, тобто виникнення нових станів соціальної системи, соціальних структур, соціуму. Трансмутаційні соціальні процеси прийнято поділяти на репродуктивні й трансформаційні. Репродуктивні характеризуються насамперед кількісними змінами в суспільстві, його складових. Трансформаційні - це ті репродуктивні процеси, що приводять до якісних змін у соціумі різноманітних складових соціальної системи.

Відомий американський соціолог **Роберт Мертон** запропонував свою класифікацію соціальних процесів. Він виділяє три види соціальних процесів в залежності від усвідомлення людьми їх кінцевих результатів. Це, на його думку, явні, приховані та "процеси-бумеранги". Явні - це соціальні процеси, сенс яких та їхні наслідки усвідомлюються населенням. Приховані - це соціальні процеси, зміст яких ним не усвідомлюється. "Процеси-бумеранги" - це такий різновид соціальних процесів, сенс яких населенням усвідомлюється, проте їх наслідки для більшості людей не зрозумілі.

Польський соціолог **Ян Щепанський** запропонував свою типологію соціальних процесів. На його думку, можна виділити такі соціальні процеси, які виникають під час взаємодії між людьми як процес співпраці для спільного здобування необхідних благ або цінностей. У суспільстві також виникають процеси суперництва, конкуренції, які побудовані на прагненні випередити аналогічні прагнення інших індивідів і соціальних груп і раніше досягнути мети. Якщо в процесі суперництва з'являється прагнення ліквідувати конкурента або якусь систему предметів або цінностей, то суперництво перетворюється в конфлікт, який, у свою чергу, також має різні види при різному ступені інтенсивності. Дослідник також виділяє соціальні процеси мобільності, які змінюють місце індивідів або груп як у просторі, так і в соціальних структурах. Слід також вирізнити соціальні процеси, які змінюють соціальну організацію спільноти, які можна розділити на процеси реорганізації і дезорганізації. Є також соціальні процеси змін, що відбуваються в системах культури, які накладають глибокий відбиток на відносини між людьми, на організацію і структуру спільноти, наприклад процеси, що змінюють систему ідеології, релігії, науки і техніки тощо.

Леопольд фон Візе, пропонуючи класифікацію соціальних процесів, зазначає, що всі процеси, які змінюють суспільство, можна звести до двох великих груп. Це процеси, які сприяють об'єднанню людей, їх взаємному зближенню, і процеси, які розділяють, віддаляють їх один від одного. Першу групу соціальних процесів можна назвати асоціативними, серед яких

можна вирізнити такі основні: зближення, пристосування, зрівнювання та об'єднання. Друга група соціальних процесів роз'єднання проявляється в трьох основних видах - суперництві, опозиції та конфлікті.

Автори The Free Dictionary до основних соціальних процесів відносять асиміляцію, абсорбацію, цивілізацію, децентралізацію (з окремими випадками як наприклад десталінізація, роззброєння, демілітаризація тощо) маргіналізацію, демілінізацію, урбанізацію, професіоналізацію, процеси миру тощо. Окремою групою виділяють "human processes", тобто ті соціальні процеси, що стосуються людей та їх включеності у перебіг подій з плином лінійного часу.

Сучасні українські вчені - суспільствознавці, зокрема **В.Андрущенко, Л.Губерський, М.Михальченко**, вважають, що різноспрямовані соціальні процеси можна охопити наступною умовною класифікацією і вирізнити такі її групи:

1) виробничі (соціальні) процеси охоплюють широкий спектр взаємодії суспільства і природи, суспільних груп та індивідів між собою. Ця група соціальних процесів спрямована на перетворення предметів природи та створення матеріальних і духовних продуктів відповідно до інтересів і потреб людей. До виробничих процесів належать такі: матеріальне виробництво; духовне виробництво; виробництво потреб; виробництво форм спілкування;

2) творчі - охоплюють усі процеси продуктивної людської діяльності, що породжують якісно нові матеріальні й духовні цінності суспільного значення. Ця група соціальних процесів здійснюється в різних галузях суспільної практики, науки, техніки, літератури, мистецтва. Творчість може бути характерною не лише для наукової чи літературної (художньої) діяльності, а й для виробничої, політичної, релігійної, моральної. Головне, що дає змогу позначати ті чи інші процеси як творчі, полягає в тому, аби результатом їх була якісно нова суспільно значуща цінність;

3) конфронтаційні - ця група соціальних процесів спрямована на розв'язання соціальних проблем, суперечностей і вирішення конфліктів насильницькими шляхами і методами. Головна їх ознака - насильство. Тобто застосування певним соціальним суб'єктом засобів примусу щодо інших соціальних спільностей чи груп з метою збереження або здобуття політичного та економічного панування, певних прав чи привілеїв. До цієї групи відносять класову боротьбу, соціальну революцію, національно-визвольні та національно-конфронтаційні процеси, війну тощо;

4) процеси переміщення великих мас людей з одних територій на інші - еміграція, імміграція, переселення тощо.

Ця класифікація має значною мірою умовний характер. Вона не охоплює всієї палітри соціальних процесів, багато з яких виходять за її межі або можуть бути водночас охарактеризованими кількома якісними характеристиками і, відповідно, віднесені як до тієї, так і до іншої групи. Візьмемо, наприклад, такий соціальний процес, як державне управління суспільним розвитком. З одного боку, це процес суспільного виробництва. З другого - творчий процес, оскільки його результатом має бути якісно нова політична цінність - стабільне суспільство, соціальна, правова держава. Нарешті, якщо державне управління здійснюється шляхом насильницького примусу одних соціальних

верств іншими, цей процес повною мірою можна назвати конфронтаційним.

Сутність соціального розвитку

Якісні зміни, які відбуваються в соціальних процесах, означають соціальний розвиток. **Соціальний розвиток** - це незворотні, цілеспрямовані зміни соціальних відносин. Це перехід соціальних систем, спільнот, інститутів та організацій до якісно нового стану. У широкому розумінні соціальний розвиток - це спрямований процес, у якому кожен з етапів є неповторним, має більш високий рівень. У найзагальнішому плані цілі соціального розвитку полягають у таких змінах (модернізації) усієї системи соціальних відносин, які б адекватно відповідали все новим і новим потребам людей та можливостям їх реалізації.

Зокрема, зміст і структуру поняття "розвиток" досить повно розкрив видатний російський філософ XIX ст. **В.Соловйов**.

Основні тези В.Соловйова щодо цього поняття:

- розвиток передбачає певний суб'єкт, про який говорять, що він розвивається;
- суб'єктом розвитку не може бути проста одномірна субстанція, оскільки безумовна простота виключає можливість будь-яких змін, а, отже, і розвитку;

- не підпадає під поняття розвитку і механічний агрегат елементів або частин: зміни, що відбуваються, наприклад, з гранітною скалою або з купою піску, не є розвитком;
 - розвиватися можуть лише організми, що складаються з множини внутрішньопов'язаних між собою елементів;
 - не всякі зміни в організмі спричиняють його розвиток; такі зміни, у яких вирішальне значення належить зовнішнім, чужим самому організму, чинникам, можуть впливати на зовнішній хід розвитку, затримувати його або цілком припиняти, руйнуючи його суб'єкт, але вони не можуть стати змістом самого розвитку;
 - зміст розвитку складають лише такі зміни, які мають своє джерело в самому суб'єкті розвитку, із нього випливають і тільки для свого повного виявлення, повної реалізації потребують зовнішнього впливу;
 - так само як поняття мети передбачає поняття розвитку, аналогічним чином останнє закономірно вимагає першого; звідси - розвиток є такий ряд іманентних змін органічного суб'єкта, який іде від певного початку і прямує до певної визначеної мети - у такий спосіб розвивається будь-який організм;
 - загалом, слід мати на увазі три необхідні складові будь-якого розвитку: певний первинний стан, від якого розвиток розпочинається; інший стан, яким є мета розвитку, і низка проміжних, перехідних станів - якби їх не було, то не було б і розвитку;
 - усі складові елементи розвитку притаманні вже первинному стану організму, але в такому стані ці елементи є досить невиразними, недиференційованими, водночас як у розвинутому організмі кожен елемент має своє цілком визначене місце і призначення.
- Досить повно і разом з тим предметно цілі соціального розвитку розкриті в "Декларації соціального прогресу і розвитку", проголошеній резолюцією 2542 (XXIV) Генеральної Асамблеї ООН ще в грудні 1969 р. Незважаючи на те, що майже за 40 років, які минули з часу ухвалення цієї резолюції, світ кардинально змінився, основні положення "Декларації соціального прогресу і розвитку" не втратили своєї актуальності й сьогодні. Зокрема, у ній зазначається, що соціальний прогрес і розвиток мають бути спрямовані на постійне підвищення матеріального і духовного рівня життя всіх членів суспільства при повазі та здійсненні прав людини й основних свобод шляхом досягнення таких головних цілей:
- забезпечення права на працю на всіх рівнях, права організувати професійні спілки та асоціації робітників й укладати колективні договори;
 - сприяння повній продуктивній зайнятості, створення справедливих і сприятливих умов праці для всіх, включаючи санітарні умови та охорону праці, забезпечення без будь-якої дискримінації справедливої винагороди за працю, запровадження мінімального рівня заробітної плати, достатньо високого для забезпечення задовільного рівня життя;
 - ліквідація голоду та недоїдання і гарантія права на належне харчування;
 - ліквідація зубожіння; забезпечення неухильного підвищення рівня життя, а також справедливого і рівномірного розподілу доходів;
 - досягнення найвищого рівня охорони здоров'я всього населення, по можливості безоплатно;
 - викоренення неграмотності, забезпечення права на загальний доступ і на безоплатне обов'язкове навчання в початковій школі та на безоплатне навчання на всіх рівнях; підвищення загального рівня освіти впродовж усього життя;
 - забезпечення всіх, особливо осіб, які мають низький дохід та великі сім'ї, задовільними житловими умовами і комунальним обслуговуванням;
 - створення та поліпшення системи соціального забезпечення і страхування для осіб, які через хворобу, непрацездатність або похилий вік тимчасово чи постійно не мають змоги заробляти на життя;
 - охорона прав матері і дитини; захист прав та забезпечення добробуту престарілих та інвалідів; забезпечення захисту людей, які мають фізичні або розумові вади;
 - виховання молоді в дусі ідеалів справедливості й миру, взаємної поваги та взаєморозуміння між народами;
 - усунення умов, які породжують злочинність, правопорушення й особливо злочинність неповнолітніх.

Критерії соціального розвитку

Критерії соціального розвитку - це якісні ознаки, що характеризують рівень або зрілість розвитку соціальних відносин у суспільстві за конкретних умов місця і часу.

Такими критеріями можуть виступати, наприклад, тип статусно-рольової організації суспільства, а також норми і цінності, властиві цій соціальній системі. Про рівень або зрілість розвитку соціальних відносин можна судити і на підставі того, наскільки вони інституціоналізовані. Учені зазначають, що зрілість суспільства визначається різноманітністю соціальних інститутів, їх розвиненістю, здатністю задовольняти різноманітні потреби окремих індивідів, соціальних спільнот.

Сучасний етап соціального розвитку докорінно змінив уявлення про рушійні сили та співвідношення різних чинників соціального розвитку, про роль і місце людини в цивілізаційному прогресі. Досвід економічно розвинених країн, країн, що здійснили економічний стрибок у різні періоди ХХ ст. (Японія, Корея, Німеччина) свідчить про вирішальне значення саме людського капіталу, якості робочої сили і мотивації ефективної праці. Ця нова концепція, орієнтована на примат людського розвитку, замінила застарілу, рушійною силою якої було накопичення матеріального багатства. Саме людський і соціальний капітал забезпечують нині найвищі темпи економічного зростання, і саме ті країни, політика яких спрямована переважно на забезпечення розвитку людського потенціалу, досягають на зламі тисячоліть найбільших успіхів.

Сучасні ідеї соціального розвитку нерозривно пов'язані з концепцією людського розвитку. *Концепція людського розвитку* виходить із пріоритетної необхідності забезпечення розвитку особистості в інтересах людини і власними силами особи. Досягнення цієї мети передбачає необхідність створення сприятливого середовища - економічного, політичного, соціального, духовного, екологічного.

З точки зору накопиченого людством досвіду соціального розвитку, суспільство можна вважати соціально розвиненим, якщо, зокрема:

- в його соціальній структурі основним класом (за питомою вагою і продуктивним потенціалом) є середній клас;
- забезпечено надійний державний захист прав приватної власності, у тому числі інтелектуальної, власності дрібних акціонерів, їх реальну участь у розподілі прибутків, а також розвиток малого і середнього бізнесу та підприємництва;
- стратифікаційна система суспільства передбачає доступ до соціальних благ усіх його членів, хоча й на диференційованих засадах;
- у суспільстві склалася розвинена система соціального захисту з чіткими механізмами перерозподілу суспільного багатства на користь людей, які тимчасово чи постійно потребують особливої підтримки, незважаючи на їх статки, вік, стан здоров'я тощо;
- адекватно винагороджується праця всіх членів суспільства, у тому числі досягнуто справедливого рівня оплати праці в бюджетній сфері;
- сформована та реалізовується сучасна модель ринку праці, тісно пов'язана з ринком освітніх послуг через налагодження системи ефективної співпраці із замовниками підготовки фахівців, й зорієнтована на заохочення до створення нових робочих місць у приватному секторі економіки, самозайнятості населення, підвищення мобільності робочої сили тощо;
- соціальні інститути культури, освіти, науки працюють на благо всіх членів суспільства, зокрема, через систему позичок, пільг, дотацій забезпечуються рівні можливості доступу до якісної освіти талановитої молоді з різних соціальних класів;
- у суспільстві утвердилися демократичні цінності, ідеї громадянського миру і злагоди, толерантності та поваги до прав меншин, досягнуто загальногромадянського консенсусу навколо ключових національних завдань, наявна усвідомлена готовність протистояти зовнішнім загрозам і викликам.

4.5. Державна політика підвищення добробуту та захисту прав людини

Сутність державної політики добробуту

Згідно із Конституцією України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Обов'язком держави декларується забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України,

подолання наслідків Чорнобильської катастрофи - катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду українського народу.

Кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло.

Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди.

Кожен зобов'язаний не завдати шкоди природі, культурній спадщині; відшкодувати завдані ним збитки.

Державна політика підвищення добробуту не може бути відірваною від реалій сьогодення. Підвищення добробуту в сучасному розумінні передбачає, крім матеріального благополуччя, гарантування екологічно безпечних умов існування.

Вироблення державної політики є послідовним процесом формування гуманітарної, соціальної, економічної складових, які логічно поєднуються і доповнюють одна одну.

Державною програмою активізації розвитку економіки на 2013-2014 рр., затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2013 р. №187, передбачено проведення структурних змін в економічному та соціальному житті країни шляхом підвищення ефективності державної політики, модернізації базових галузей економіки, формування сприятливого економічного середовища для розвитку бізнесу та приватної ініціативи.

Активізація розвитку національної економіки, у свою чергу, сприятиме підвищенню соціальних стандартів та рівня добробуту громадян, збільшенню кількості робочих місць.

Україна має обрати правильну довгострокову стратегію розвитку. Успішно конкурувати в сучасному світі можна лише за умови, якщо першочерговим напрямом розвитку визнається індустрія знань - сучасні технології виробництва, накопичення і реалізацією здобутків науки.

Державна політика підвищення добробуту передбачає пріоритетний розвиток і державну підтримку тих напрямів економічного розвитку, які забезпечать державі створення ефективних ринкових механізмів.

Національна економіка має посісти достойне місце у конкурентному глобальному ринку. Це єдиний шлях до підвищення рівня добробуту громадян України до рівня економічно розвинених держав світу.

Бідність та її подолання

Проблема низького рівня життя в Україні набула офіційного визнання у 2001 р., коли з метою зменшення масштабів бідності в Україні та усунення її найгостріших проявів, забезпечення дотримання вимог Конституції України щодо права кожного на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї Указом Президента України було затверджено "Стратегію подолання бідності", яка була закріплена постановою Кабінету Міністрів України, де визначались основні завдання проведення політики подолання бідності шляхом:

- створення економічно-правових умов для збільшення доходів і зростання економічної активності працездатних громадян;

- підвищення ефективності соціальної підтримки найбільш уразливих груп населення шляхом реформування системи соціального захисту та наголошувалось, що політика подолання бідності має поєднуватися з політикою становлення середнього класу в Україні.

Відповідно до прийнятих у міжнародній практиці критеріїв та на основі даних комплексного обстеження умов життя домогосподарств було встановлено єдиний критерій віднесення різних верств населення до категорії бідних, який визначається за фіксованою часткою середньодушового доходу (витрат), що дає змогу виокремити групу населення, яке живе в нестатках щодо життєвого стандарту того чи іншого конкретного суспільства.

Виходячи з установленого критерію у 2000 р. за даними, зафіксованими у "Стратегії подолання бідності", до категорії бідних в Україні належали 26,7% населення, укр. бідних - 14,7%.

Основну частину (75%) бідних становлять домогосподарства, у яких є діти віком до 18 років. Серед бідних - сім'ї з дітьми, де всі дорослі працездатного віку, становлять 47,2%; сім'ї, у яких усі дорослі працюють - 18,5%.

Значною за масштабами групою бідних є пенсіонери: 44,5% бідних становлять домогосподарства, де є пенсіонери, причому 41,8% з них - це домогосподарства, де є непрацюючі пенсіонери, і 9,3% - домогосподарства, у складі яких тільки пенсіонери, які не працюють.

Стратегічними напрямками подолання бідності проголошувалося:

- підвищення зайнятості населення та розвиток ринку праці;
- збільшення доходів від трудової діяльності;
- соціальне страхування як спосіб захисту особи від втрат доходу;
- запровадження консолідованої системи адресної соціальної допомоги та соціальних послуг;
- соціальна підтримка осіб з обмеженими фізичними можливостями;
- поліпшення житлових умов соціально вразливих верств населення;

У 2011 р. зазначалося, що за час реалізації зазначеної Стратегії (637/2001) щороку затверджувалися плани заходів, спрямовані на подолання бідності, розроблялися та виконувалися регіональні програми подолання бідності.

Моніторинг показників бідності свідчить про позитивні тенденції. Незважаючи на підвищення в п'ять разів межі бідності (з 175 грн у 2001 р. до 944 грн у 2010 р.), визначеної за відносним критерієм, рівень бідності за цей період залишився стабільним (27%). У 2010 р. порівняно з 2009 р. рівень бідності зменшився на 2,3 відсоткового пункту і становив 24,1%, що є найнижчим значенням за період 2001-2010 рр. За відносним критерієм рівень крайньої бідності за цей період знизився з 14,9 до 11,2%.

Державна цільова соціальна програма подолання та запобігання бідності на період до 2015 р. передбачає цілу низку шляхів та способів розв'язання проблеми бідності в Україні, однак це довготривалий процес, який потребує комплексного підходу.

Загалом, можна відзначити, що в основу диференціації населення України за характеристиками добробуту покладені чинники, пов'язані із зайнятістю. У складі бідних в Україні велика питома вага припадає на бідних працюючих.

Середньомісячну номінальну заробітну плату у 2010-2012 рр. характеризують дані, наведені у табл. 4.3.

Таблиця 4.3

Тенденції змін розміру номінальної заробітної плати за 2010-2012 рр.

	Нараховано штатному працівнику в середньому за				
	місяць відповідного року		грудень відповідного року		
	грн	у % до попереднього року	грн	у % до	
				грудня попереднього року	мінімальної заробітної плати, що діяла наприкінці відповідного року
2010	2239	120,0	2629	120,1	285,1
2011	2633	117,6	3054	116,2	304,1
2012	3026	114,9	3377	110,6	297,8

Дані таблиці свідчать, що за час досліджуваних років номінальна заробітна плата суттєво не змінилася.

Таблиця 4.4

Індекси заробітної плати та споживчих цін (грудень у % до грудня попереднього року)

	2011 р.	2012 р.
Індекс споживчих цін	104,6	99,8
Індекс номінальної заробітної плати (брутто)	116,2	110,6
Індекс реальної заробітної плати	111,0	111,1

З табл. 4.4 видно, що реальна заробітна плата в грудні 2011 р. відносно грудня 2010 р. становила 111%, а у грудні 2012 р. зросла на 0,1% відносно грудня 2011 р. і дорівнювала 111,1%.

Індекс споживчих цін за досліджуваний період знизився на 4,8%.

За таких масштабів бідності виникає замкнене коло: низька купівельна спроможність, низький попит на товари і послуги, скорочення внутрішнього ринку. І розірвати це коло без серйозного збільшення доходів неможливо. Бідність населення загалом і економічно активною зокрема створює обмеження для розвитку економіки. Ризики та наслідки бідності в країні є такими, що без перебільшення можна назвати загрозою економічній безпеці країни.

Підвищення доходів населення сприяє становленню середнього класу, який є основою соціальної стабільності та підґрунтям громадянського суспільства. У більшості країн з розвинутою ринковою економікою він охоплює понад 60% населення. Як основний платник податків середній клас формує державний та місцеві бюджети, визначає споживчу поведінку населення та параметри і структуру внутрішнього ринку.

Середній клас у структурі розвинених суспільств являє собою сукупність соціальних прошарків, які займають проміжне становище між основними класами (вищим і нижчим) у системі соціальної стратифікації, і концентрує в собі найбільш кваліфіковану, дієздатну й активну складову основної (базової) частини суспільства. Більшість середніх прошарків у розвинених країнах сьогодні становлять не приватні власники, як раніше, а переважають соціальні категорії, економічною основою існування яких є особиста праця (або знання) й певні функції управління.

В Україні процес формування середнього класу, який би відповідав за майновим статусом та рівнем особистих доходів критеріям розвинених країн (визначений рівень доходів, володіння нерухомістю, наявність власної справи, висока освіта і кваліфікація, задоволеність своїм статусом, самоідентифікація) відбувається надто повільно.

У 2006 р. Україна приєдналася до міжнародної громадянської ініціативи - боротьби з бідністю. Ця акція відбувається 17 жовтня у Міжнародний день ООН боротьби з бідністю і передбачає різноманітні заходи на підтримку руху проти бідності, визначає ступінь пріоритетності та важливості подальшого успішного розвитку нації, є ознакою прийняття державою відповідальності за стан і перспективи розвитку людського потенціалу.

В українському контексті глобальні цілі розвитку тисячоліття враховують особливості розвитку нашої країни і збігаються з формулюванням кроків до зниження рівня бідності в Україні провідними політиками та науковцями, а саме:

- подолання бідності;
- забезпечення якісної освіти впродовж життя;
- забезпечення сталого розвитку довкілля;
- поліпшення здоров'я матерів та зменшення дитячої смертності;
- обмеження поширення ВІЛ-інфекції/СНІДу та туберкульозу і започаткування тенденції до скорочення їх масштабів;
- забезпечення гендерної рівності.

Домогтися зазначених цілей Україна, як й інші 189 країн - членів ООН, зобов'язалася до 2015 р.

Підкреслимо, що в аспекті боротьби Української держави з бідністю пріоритетне місце належить програмній діяльності з розвитку середнього класу.

Серед найбільш важливих аспектів програми становлення і зміцнення середнього класу науковці називають:

- зниження податкового тягаря на середній клас. Ураховуючи досвід найбільш розвинених країн, податки необхідно нараховувати не на дохід окремого працівника, а на сукупний дохід сім'ї, визначивши при цьому нижчу межу добробуту;

- необхідність всебічної фінансово-кредитної, податкової, навчальної та інформаційної підтримки підприємницької діяльності, формування ідеалу підприємця, його солідарної відповідальності за суспільство, здібності займатися цілеспрямованою і систематичною роботою з реалізації соціальних державних і суспільних програм.

- важливість активного впливу на структуру середнього класу, нарощування в ній тієї його частки, яка пов'язана з інформаційними технологіями, характеризується високим інтелектуальним капіталом, відрізняється лідерськими позиціями.

В аспекті дослідження новітньої соціальної диференціації, урахувавши специфічність рис нетипових явищ бідності, нехарактерних для іншої світової громадськості, можна зауважити, що на цьому етапі впровадження державної політики підвищення добробуту громадян необхідно запровадити комплексні підходи на державному рівні, які б охоплювали широкий спектр заходів.

1. Поряд з ефективною соціальною політикою створювати умови для переходу соціальних груп зі стану "бідних працюючих" у стан соціальних груп зі зростаючим добробутом, що унеможливить тенденції щодо поглиблення соціальної нерівності та маргіналізації частини населення. При цьому, крім загальноприйнятих факторів диференціації населення України, за характеристиками бідності (рівень доходу, влада) значну роль мають відіграти такі фактори, як стимулювання зайнятості, загальнодержавні програми доступного житла, система кредитування вищої освіти.

2. Для унеможливлення обмеженості соціального забезпечення в старості пропонується розробити сукупність заохочувальних податкових заходів щодо зменшення податкового тиску та запровадження умов для виходу економіки з тіні, що сприятиме формуванню ефективної конкурентоспроможної промисловості, збільшить сукупний суспільний продукт і як наслідок приведе до підвищення рівня життя зазначеної групи населення.

3. Запровадження єдиних стандартів рівня життя населення в усіх регіонах країни з урахуванням галузевої специфіки за рахунок максимально ефективного використання потенціалу регіонів та забезпечення додержання визначених державою соціальних гарантій для кожного громадянина незалежно від місця його проживання.

За даними Всесвітнього економічного форуму (ВЕФ) - міжнародної неурядової організації, діяльність якої спрямована на розвиток міжнародної співпраці, у 2012 р. Україна після тривалої економічної кризи повертається до 73-го місця індексу глобальної конкурентоспроможності, проте все ще залишається у групі країн, які не досягли середнього показника конкурентоспроможності й значно відстає від розвинених держав (рис. 4.2).

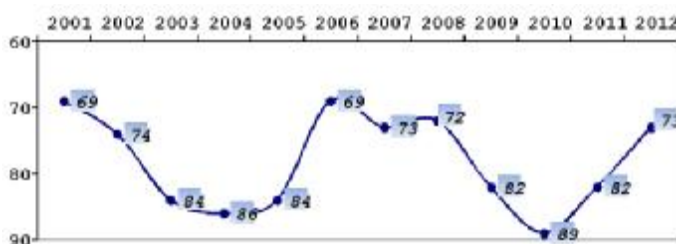


Рис. 4.2. Показники індексу глобальної конкурентоспроможності України (The Global Competitiveness Index) за 2001 - 2012 рр.

Всесвітній економічний форум визначає національну конкурентоспроможність як здатність країни та її інститутів забезпечувати стабільні темпи економічного зростання, які були б стійкі в середньостроковій перспективі. Автори дослідження підкреслюють, що країни з високими показниками національної конкурентоспроможності, як правило, забезпечують вищий рівень добробуту своїх громадян. Передбачається, що Індекс глобальної конкурентоспроможності (GCI) має використовуватися державами, які

прагнуть до ліквідації перешкод на шляху економічного розвитку і конкурентоспроможності як інструмент для аналізу проблемних питань в їх економічній політиці й розробки стратегій з досягнення стійкого економічного прогресу. Представники ВЕФ указують, що конкурентоспроможність національних економік визначається численними і дуже різноплановими чинниками. Так, на стан економіки негативний вплив справляють неефективне управління державними фінансами і висока інфляція, а позитивний ефект можуть зробити захист прав інтелектуальної власності, розвинена судова система та інші заходи. Разом з інституціональними чинниками вирішальне значення можуть мати освіта і підвищення кваліфікації робочої сили, постійний доступ до нових знань і технологій. Чинники, що визначають конкурентоспроможність економіки, по-різному впливають на економічні системи країн світу залежно від стартових умов і поточного рівня розвитку. Очевидно, що і самі чинники змінюються з часом. Вибір саме цих змінних обумовлений теоретичними і емпіричними дослідженнями, причому жоден чинник не в змозі один забезпечити конкурентоспроможність економіки. Так, ефект від збільшення витрат на освіту може бути знижений унаслідок неефективності ринку робочої сили, інших недоліків інституціональної структури і, як наслідок, відсутності у випускників навчальних закладів можливості бути відповідним чином працевлаштованими. Спроби поліп-

шити макроекономічне середовище, наприклад, оптимізувати контроль над державними фінансами, будуть вдалими тільки у разі належної прозорості системи управління фінансами, відсутності корупції і масштабних порушень. Підприємці впроваджуватимуть нові технології тільки в тому разі, якщо потенційний прибуток перевищить необхідні інвестиції. Таким чином, згідно з висновками ВЕФ, найбільш конкурентоспроможними є економіки тих країн, які в змозі проводити всеосяжну політику, урахувати увесь спектр чинників і взаємозв'язку між ними. GCI складений з 12 додатків конкурентоспроможності, які детально характеризують конкурентоспроможність країн світу, що перебувають на різних рівнях економічного розвитку. Цими доданками є: "Якість інститутів", "Інфраструктура", "Макроекономічна стабільність", "Здоров'я і початкова освіта", "Вища освіта і професійна підготовка", "Ефективність ринку товарів і послуг", "Ефективність ринку праці", "Розвиненість фінансового ринку", "Технологічний рівень", "Розмір внутрішнього ринку", "Рівень розвитку бізнес-процесів" та "Інноваційний потенціал".

Результати звіту щодо індексів глобальної конкурентоспроможності країн світу за 2012 - 2013 рр. свідчать, що Швейцарія посідає перше місце в рейтингу в Глобальному звіті про конкурентоспроможність четвертий рік підряд. Сінгапур залишається на другій позиції, Фінляндія - на третій позиції, Швеція - четверта. Ці північні й західноєвропейські країни домінують у першій десятці з Нідерландами, Німеччиною і Сполученим Королівством посідаючи, відповідно, місця п'яте, шосте і восьме; США - сьоме, Гонконг - дев'яте і Японія - десяте. У звіті підкреслюється, що конкурентоспроможність зберігається як по регіонах, так і всередині регіонів, оскільки недалекоглядність і політична безвихідь продовжують стримувати економічні показники багатьох країн і регіонів. Очікувані збільшення продуктивності та інвестиції приватного сектору будуть ключовими для поліпшення світової економіки під час посиленої невизначеності глобальних економічних перспектив.

Отже, ефективність державної політики підвищення добробуту полягає в побудові стратегії розвитку власної розвиненої держави, точку зору якої враховуватимуть інші країни; у поліпшенні якості життя громадян; у гарантуванні соціальної стабільності; забезпеченні національної безпеки країни.

Економічно розвинені держави, як правило, значну увагу приділяють збереженню всіх прав людини.

Передбачаючи безсумнівну глобалізацію світу, країни - члени Ради Європи у 1949 р. підписали Європейську соціальну хартію.

Політика захисту прав людини

Рада Європи є на континенті найстарішою міжнародною політичною організацією. На сьогодні членами Ради Європи є 47 держав, зокрема 21 держава Центральної і Східної Європи. Україна приєдналася до Ради Європи у 1995 р.

Рада Європи була створена для: захисту прав людини, зміцнення парламентської демократії і забезпечення верховенства закону; досягнення загальноєвропейських домовленостей, сприяючих гармонізації соціальної і юридичної практики держав-членів; сприяння усвідомленню народами європейської самобутності й єдності, спільних духовних цінностей, заохочення різноманіття культур.

Уряди, які підписали Хартію, будучи членами Ради Європи, установили, що метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу, зокрема, шляхом збереження та подальшого здійснення прав людини та основних свобод.

Беручи до уваги, що в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка була підписана в Римі 4 листопада 1950 р., та протоколах (995_004) до неї держави - члени Ради Європи домовилися забезпечити для свого населення громадянські та політичні права і свободи, визначені у цих документах.

Ураховуючи, що в Європейській соціальній хартії (994_300), яка була відкрита для підписання у Турині 18 жовтня 1961 р., і протоколах (999_332, 994_333, 994_807) до неї держави - члени Ради Європи домовилися забезпечити для свого населення визначені у цих документах соціальні права з метою підвищення життєвого рівня та соціального добробуту свого населення.

На підставі того, що Конференція з прав людини на рівні міністрів, яка відбулася в Римі 5 листопада 1990 р., наголосила на необхідності, з одного боку, збереження невід'ємного характеру всіх прав людини як громадянських, політичних, економічних, соціальних, так і культурних, а з другого боку, надання Європейській соціальній хартії (994_300) нового імпульсу.

Сповнені рішучості, як було вирішено на Конференції на рівні міністрів, яка відбулася у Турині 21-22 жовтня 1991 р., оновити та адаптувати основний зміст Хартії (994_300) з метою врахування, зокрема, основних соціальних перетворень, які відбулися після прийняття її тексту.

4.6. Державне управління охороною здоров'я України

**Організаційна
інфраструктура державного
управління охороною здоров'я**

Охорона здоров'я - система соціально-економічних і медичних заходів, спрямованих на збереження та підвищення рівня здоров'я населення. Основні форми організації охорони здоров'я - державна, приватна, страхова.

Система охорони здоров'я має відповідати універсальним критеріям: ієрархічна структура, налагоджені управлінські зв'язки між суб'єктами й об'єктами управління, ресурси.

Організаційна інфраструктура державного управління охороною здоров'я України включає всі гілки владних структур.

Державне управління та організацію системи охорони здоров'я в Україні здійснюють: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони здоров'я України, інші міністерства та відомства.

Верховна Рада України здійснює управління системою охорони здоров'я шляхом закріплення конституційних і законодавчих засад охорони здоров'я, визначення її мети, головних завдань, напрямів, принципів і пріоритетів, установа нормативів і обсягів бюджетного фінансування, створення системи відповідних кредитно-фінансових, податкових, митних та інших регуляторів, прийняття законів та затвердження загальнодержавних програм охорони здоров'я.

Президент України несе особисту відповідальність за реалізацію державної політики охорони здоров'я, виступає гарантом права громадян на охорону здоров'я, забезпечує виконання законодавства про охорону здоров'я через систему органів виконавчої влади, проводить у житті державну політику охорони здоров'я та здійснює інші повноваження, передбачені Конституцією України щодо охорони здоров'я.

Кабінет Міністрів України організує розробку та здійснення державних цільових програм, створює економічні, правові та організаційні механізми, що стимулюють ефективну діяльність у сфері охорони здоров'я, забезпечує розвиток мережі закладів охорони здоров'я, укладає міжурядові угоди і координує міжнародне співробітництво з питань охорони здоров'я, а також у межах своєї компетенції здійснює інші повноваження, покладені на органи виконавчої влади у сфері охорони здоров'я.

Міністерство охорони здоров'я України в межах своєї компетенції планує і вживає заходів з реалізації державної політики України, виконання програм у галузі охорони здоров'я та у сфері розвитку медичної науки.

Інші міністерства та відомства України: Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство оборони України, Служба безпеки України, які мають свої власні медичні служби, що забезпечують медичними і профілактичними послугами відповідні категорії службовців та членів їхніх сімей. Державна пенітенціарна служба України є відповідальною за організацію медичних та профілактичних заходів усередині пенітенціарної системи.

На регіональному рівні управління та організацію системи охорони здоров'я в Україні здійснюють: обласні ради, обласні державні адміністрації (ОДА), управління охорони здоров'я ОДА, Київська міська рада, Київська міська державна адміністрація, управління охорони здоров'я Київської міської державної адміністрації, які відповідають за забезпечення реалізації державної політики охорони здоров'я на відповідних територіях, і передані їм в управління рішеннями вищих органів державної влади та районними чи обласними радами заклади охоро-

рони здоров'я державної власності та заклади охорони здоров'я, що перебувають у спільній власності територіальних громад (обласні лікарні, діагностичні центри тощо).

На субрегіональному (районному) рівні: районні ради, районні державні адміністрації, центральні районні лікарні, сільські, селищні ради, які реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я в межах своїх повноважень, передбачених законодавством.

На місцевому (міському) рівні: міські ради, виконавчі комітети міських рад, управління (відділи) охорони здоров'я міських рад, у межах своїх компетенцій здійснюють управління закладами охорони здоров'я, організацію медичного обслуговування населення, забезпечують доступність медичного обслуговування, розвиток лікувальних закладів усіх форм власності.

***Проектно-програмні
та цільові підходи в державному
управлінні охороною здоров'я
України***

Для забезпечення державного управління охороною здоров'я та основної стратегічної мети - покращення здоров'я та підвищення тривалості активного життя населення - потрібно розробити основи управління, чітку концепцію і стратегічний план розвитку галузі, затвердити цільові програми, проекти і механізми їх реалізації.

Програмно-цільове управління забезпечує концентрацію ресурсів на пріоритетних напрямках і передбачає комплексний підхід до розв'язання найбільш актуальних проблем у сфері охорони здоров'я і впроваджується програмно-цільовим методом через реалізацію цільових комплексних програм.

Цільова комплексна програма - це документ, який містить визначений за ресурсами, виконавцями та строками здійснення комплекс заходів, спрямованих на досягнення цілей. Класифікуються за поширеністю: державні, регіональні, галузеві, об'єктні; за тривалістю дії: короткострокові - 1 рік, передбачають розв'язання поточних проблем (оперативних цілей); середньострокові - 1-5 років, вирішують стратегічні й тактичні завдання; довгострокові - 5-10 і більше років, спрямовані на досягнення стратегічних цілей.

Ідеологія програмно-цільового підходу в системі охорони здоров'я полягає в переході від принципу утримання лікувальних бюджетних установ до принципу отримання конкретних результатів від використання бюджетних коштів.

***Кадрове забезпечення
державного управління
охороною здоров'я України***

Вироблення національної кадрової політики у сфері охорони здоров'я є нагальною необхідністю й умовою успішного функціонування охорони здоров'я, а в сучасних умовах - запровадження галузевих реформ.

Важливість цього питання полягає в тому, що медичні кадри розглядаються як стратегічний капітал, і 70% усіх капіталовкладень у галузь охорони здоров'я у світі спрямовуються саме на кадрове забезпечення. Натомість проблеми кадрового забезпечення галузі в Україні залишаються нерозв'язаними і поглиблюються. На сьогодні вітчизняна галузь охорони здоров'я стоїть на порозі кадрової кризи. Окремі фахівці визначають ситуацію як таку, що може стати реальною загрозою здоров'ю та якості життя населення.

Завданнями держави є:

- удосконалення системи планування потреби в медичних кадрах відповідно до сучасного стану і розвитку медичної галузі загалом, а також на регіональному та місцевому рівнях;
- підготовка управлінських кадрів, здатних працювати в умовах ринкової економіки;
- підвищення престижності професії лікаря, удосконалення системи оплати праці та соціального захисту медичних працівників.

З метою усунення регіональної та територіальної диспропорції в кадровому забезпеченні (місто-село), а також удосконалення механізму планування підготовки медичних кадрів необхідним є:

- проведення деталізованого аналізу стану кадрового забезпечення закладів охорони здоров'я всіх форм власності та вивчення потреби в кадрових ресурсах залежно від демографічних та соціально-економічних показників;
- розроблення регіональних програм з підготовки медичних працівників для закладів охорони здоров'я, використовуючи систему цільового спрямування, особливо серед жителів сільських територій;

- забезпечення підготовки та перепідготовки лікарів загальної практики-сімейної медицини і сімейних медичних сестер.

Інформаційне забезпечення управління охороною здоров'я України

Всесвітня організація охорони здоров'я дає наступне визначення інформаційній системі управління: система підготовки і надання даних, що полегшують прийняття рішень і оцінку досягнень організації.

Розрізняють три типи інформації, що циркулюють у системі охорони здоров'я: науково-медичну, що міститься в численних наукових розвідках, директивну, що надходить із вищих рівнів управління, інформацію із внутрішніх джерел, яка свідчить про характер процесів, що відбуваються в об'єкті управління.

Розвиток інформатизації охорони здоров'я (ОЗ) відіграє значну роль у наближенні пацієнтів до більш якісної медичної допомоги, а менеджерів ОЗ до більш ефективних засобів комунікації та реагування на потреби галузі. Вирішальну роль в інформатизації відіграють: матеріально-технічне забезпечення, навчання персоналу новітнім інформаційним технологіям, розвиток телемедичних технологій, наукове і практичне міжгалузеве та міжнародне співробітництво.

Процесом у системі інформаційного забезпечення управління ОЗ є збір, зберігання та обробка облікових медичних документів. Цей процес має бути автоматизований. Результатом роботи системи інформаційного забезпечення є критерії, аналітичні таблиці, залежності, закономірності, що випливають із аналізу статистичного та іншого матеріалу.

Ефективність і результативність дії інформаційно-організаційного механізму охорони здоров'я населення залежить від якості, інтегрованості, технологічного рівня системи інформаційно-аналітичного забезпечення управлінських рішень та фаховості й компетентності працівників органів управління, а також інформаційно-аналітичних і організаційно-методичних центрів і підрозділів, зокрема існуючої їх мережі в системі охорони здоров'я України як складової загальнонаціональної системи, до якої можуть входити і громадські організації.

Залучення громадськості до загальнонаціонального інформаційно-аналітичного механізму державного управління охороною здоров'я дасть змогу забезпечити зворотний зв'язок як виключно необхідний інструмент у сфері охорони здоров'я населення. Інформованість громадян у визначених законодавством межах, а також можливість їх впливу й участі в прийнятті управлінських рішень в ОЗ є необхідною складовою демократичної країни.

Фінансове та матеріально-технічне забезпечення державного управління охороною здоров'я України

Конституція України проголошує, що охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм, а держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування.

В Основах законодавства України про охорону здоров'я зазначено, що фінансування охорони здоров'я в Україні здійснюється за рахунок Державного та місцевих бюджетів, фондів медичного страхування, благодійних фондів та будь-яких інших не заборонених законодавством джерел, що принципово визначило можливість багатоканального фінансового забезпечення системи охорони здоров'я.

Отже, джерелами фінансування вітчизняної системи охорони здоров'я є:

- державні (суспільні) кошти, які включають зведений бюджет і соціальне страхування, що становить 56,3% загальних витрат на охорону здоров'я (з них 75% коштів місцевих бюджетів, а 25% - державного);
- приватні кошти домашніх господарств, роботодавців, некомерційних організацій, що обслуговують домогосподарства, - 43%;
- кошти міжнародних донорських організацій - 0,3%;
- кошти добровільного медичного страхування;
- благодійні внески;
- кошти, одержані за надання платних медичних послуг, а також з інших джерел, не заборонених законодавством.

Держава організовує матеріально-технічне забезпечення охорони здоров'я в обов'язі, необхідному для надання населенню гарантованого рівня медичної допомоги. Усі заклади охорони

рони здоров'я мають право самостійно вирішувати питання свого матеріально-технічного забезпечення. Також держава сприяє виробництву медичної апаратури, інструментарію, обладнання, лабораторних реактивів, ліків, протезних і гігієнічних засобів та інших виробів, необхідних для охорони здоров'я, а також розвитку торгівлі цими виробами. З цією метою забезпечується реалізація державних цільових програм пріоритетного розвитку медичної, біологічної та фармацевтичної промисловості, заохочуються підприємництво і міжнародне співробітництво у сфері матеріально-технічного забезпечення охорони здоров'я, створюється система відповідних податкових, цінових, митних та інших пільг і регуляторів.

Найважливішим соціальним завданням охорони здоров'я в період організаційних змін є забезпечення управлінського впливу шляхом постійного вдосконалення його демократичних форм і методів. Лише за цієї умови можна досягти необхідної ефективності функціонування галузі як виробничого і суспільного організму. Ідеться, передусім, про державне управління ОЗ як політичне явище в процесі реалізації державної влади. Особливо актуальною є проблема взаємозв'язку демократії й ефективності управління, коли доводиться практично заново створювати правову систему демократії та діяти відповідно до демократичних норм та принципів.

Владно-примусовий характер державного управління ОЗ у ринкових умовах якісно змінюється, зберігаючи свою принципову природу, але вважається його головною і визначальною рисою. Виконання загальних функцій галузі з обслуговування суспільних потреб не виключає застосування регулюючих і примусових заходів державного управління, однак вони мають інший зміст. Заходи заохочення, стимулювання, переконання, формування громадської думки й свідомості, почуття відповідальності та обов'язку значною мірою характеризують рівень демократичності державного управління охороною здоров'я в Україні.

Центральним елементом у контексті цього завдання є цілковите забезпечення *рівності*, визначеннями якої можна вважати рівність як мінімальний стандарт, що передбачає обслуговування найменш захищених верств населення, рівність як ступінь доступу, стосується медичного обслуговування всіх категорій населення незалежно від їх статусних характеристик - доходу, гендеру, етнічної належності або місця проживання і передбачає не однаковість, а приведення медичного обслуговування пацієнтів з особливими потребами у відповідність зі стандартною процедурою шляхом ужиття необхідних заходів. Рівність результату здоров'я передбачає ступінь рівності розподілу позитивного результату здоров'я, отриманого в ході будь-якого медичного втручання - міжсекторального, профілактичного, лікувального або паліативного, між окремими особами та популяційними групами.

Якщо перші два виміри рівності щодо здоров'я та охорони здоров'я регулюються чинним законодавством, підзаконними актами та існуючою практикою всередині галузі охорони здоров'я, то третій вимір залишається неврегульованим через його тісний зв'язок із ступенем рівності розподілу суспільних ресурсів поза системою охорони здоров'я - житлових, освітніх, матеріальних та ресурсів політичного впливу.

Важливою ланкою в державному управлінні ОЗ є забезпечення *доступності* та *солідарності*. Доступність - це можливість або потенціал отримання послуги чи блага здоров'я. Європейська хартія прав пацієнтів проголошує, що: кожен має право на доступність медичних послуг, яких він/вона потребує за станом здоров'я, а медичні служби мають гарантувати рівний доступ для всіх без дискримінації за ознаками наявності фінансових ресурсів, місця проживання, виду захворювання або часу звернення за допомогою. Конституція України (ст. 49) передбачає, що кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування.

У термінології галузі охорони здоров'я доступність медичного обслуговування має кілька аспектів: *географічний* - транспортний маршрут та час, необхідний для поїздки до медичного закладу; *культурний* - доступність перекладача для іммігрантів, пристосованість середовища для прийому молоді, представників сексуальних меншин або маргінальних груп тощо; *фізичний* - можливість пересування для інвалідів та літніх пацієнтів; *організаційний* - зручність розкладу роботи медичних фахівців, час очікування прийому, забезпечення доступу для працюючого населення. Останнім часом для українських споживачів медичних послуг чи не найважливішим став фінансовий аспект доступності, коли бар'єром до використання медичної послуги стає її вартість.

З метою розв'язання цієї проблеми у більшості економічно розвинених країн реалізовано принцип *солідарності* у фінансуванні й отриманні медичних послуг, де головну роль відіграють каси взаємодопомоги й обов'язкове медичне страхування. Прикладом для наслідування є країни Європейського Союзу, де охорона здоров'я розвивалася на основі суспільної солідарності. Держава, що надає послуги з охорони здоров'я, перерозподіляє частину доходів через систему оподаткування і фінансує значну частину медичної допомоги. Суспільство бере участь у покритті лише частки витрат на охорону здоров'я.

**Визначення
медичного права**

Медичне право - комплексна галузь права, що включає сукупність правових норм, регулюючих суспільні відносини у сфері медичної діяльності. Наявність самостійної галузі медичного права важлива як для суспільства в цілому, так і для самих медичних працівників та пацієнтів.

Предмет медичного права - це суспільні відносини, які виникають у процесі здійснення медичної діяльності.

Методи медичного права - це сукупність існуючих в інших галузях права прийомів і способів, за допомогою яких відбувається регулювання суспільних відносин, що входять у предмет медичного права.

**Медичні правовідносини:
поняття, види, склад**

Медичні правовідносини - це зв'язки, що виникають між суб'єктами права на основі правових норм, які характеризуються наявністю у суб'єктів права певних юридичних прав і обов'язків у сфері медичної діяльності.

Критеріями класифікації правових відносин у сфері охорони здоров'я є:

- сфера правового регулювання;
- ступінь визначеності;
- метод правового регулювання та інтерес.

Залежно від сфери правового регулювання медичні правовідносини розподіляють на: адміністративно-правові, цивільно-правові, карно-правові.

Питання юридичного забезпечення медичної діяльності в Україні останнім часом набувають особливої актуальності. Це, передусім, пов'язано з активним розвитком приватної медичної практики, запровадженням добровільного медичного страхування та розробкою нормативно-правової бази щодо введення загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування, використанням новітніх досягнень медичної науки (трансплантології, репродуктивних технологій, клонування), удосконаленням управлінської діяльності в галузі охорони здоров'я тощо.

Зацікавленість вітчизняних дослідників регулюванням медичних правовідносин можна пояснити низкою ключових факторів, які й зумовлюють потребу українського суспільства у знаннях у сфері юридичного забезпечення медичної діяльності, серед яких основними є такі:

- зростання кількості нормативно-правових актів системи охорони здоров'я України;
- потреби практичної діяльності лікувально-профілактичних закладів, де найчастіше й виникають проблеми медико-правового характеру;
- запити юридичної практики, які свідчать про зростання ролі спеціальних знань, пов'язаних з особливостями правового регулювання медичної діяльності;
- підвищення правової грамотності населення у сфері отримання медичних послуг, що проявляється, і збільшенням кількості скарг та позовних вимог у разі надання медичної допомоги незадовільної якості.

Медична діяльність - це регламентована "Основами законодавства України про охорону здоров'я", іншими актами законодавства з питань охорони здоров'я, нормативно-правовими актами Міністерства охорони здоров'я України діяльність з надання громадянам лікувально-профілактичної допомоги.

Медична діяльність

Медична діяльність нерозривно пов'язана з лікарською (медичною) етикою та деонтологією. Медична етика є вченням про мораль медпрацівників, їхню поведінку, взаємозв'язки з пацієнтами, колегами та ін.

З позиції соціального регулювання медичної діяльності лікарська етика - це різновид професійної етики, що включає сукупність моральних етичних правил і принципів надання медичної допомоги.

Складовою медичної етики є деонтологія, яка є сукупністю етичних норм і принципів поведінки медичного працівника в процесі виконання своїх професійних обов'язків.

Об'єктом деонтології є норми професійної поведінки, притаманні працівникам системи охорони здоров'я. Кінцевою метою медичної деонтології є істотне поглиблення та вдосконалення норм і правил поведінки медичних працівників. Для цього використовують такі методи:

- вивчення моральних норм та їх сучасного трактування в тісному зв'язку з висновками, якими постачає нас біоетика;
- узгодження деонтологічних норм у властивому значенні цього слова з вимогами сьогодення, з національними й міжнародними деонтологічними кодексами;
- дослідження юридичних норм деонтологічного характеру з точки зору права, що діє в кожній окремій країні, їх відповідності деонтологічним цінностям.

Укладачі підручника "Біоетика" **В.Запорожан** і **М.Аряєв** предметом біоетики вважають сукупність етичних питань, що можуть ідентифікуватися в процесі медичної практики, під час виконання біомедичних досліджень і експериментів або у разі комбінації цих видів професійної діяльності. Під терміном біоетика вказані автори розуміють систематичний аналіз дій людини в біології і медицині у світлі моральних цінностей і принципів.

Кінцева мета біоетики полягає в раціональному аналізі моральних проблем, пов'язаних із біомедициною, та їхнього зв'язку зі сферами права та наук про людину.

Методи вивчення біоетики утворюються зі специфічної інтердисциплінарної методології, що ставить собі за мету сучасними способами глибоко дослідити природу біомедичних явищ, сформулювати етичні "рішення" та обґрунтувати раціональний порядок, який підтримує такі рішення.

Укладачі підручника для медичних вищих навчальних закладів "Біоетика" пропонують розглядати переплетіння в практиці медичних професій різних підходів - екстраюридичного (деонтологічного), етичного, юридичного та професійного у вигляді чотирьох концентричних сфер (рис. 4.3).

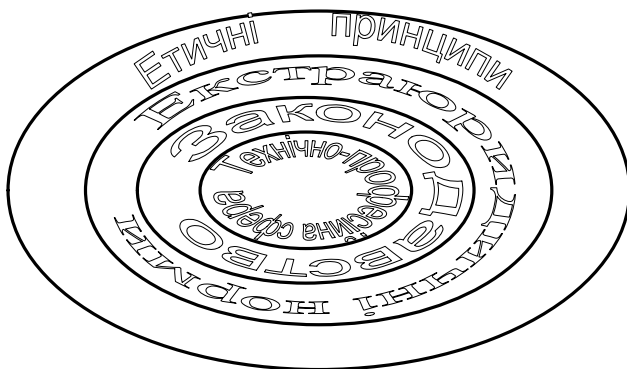


Рис. 4.3. Чотири концентричні сфери в практиці медичних професій

Друга сфера, яка оточує технічно-професійну, включає в себе правила поведінки, передбачені законодавством: принципи і межі медичного догляду, визначені й обґрунтовані законами.

Третя сфера, яка охоплює дві попередні, є сферою деонтологічних наук, які є екстраюридичними нормами, включеними до деонтологічних професійних кодексів, національних і міжнародних. Ідеться про норми, покликані регламентувати відносини між працівником системи охорони здоров'я і пацієнтом та між самими працівниками системи охорони здоров'я.

Порушення правил деонтології може призвести до виникнення такої патології, як ятрогенія - психогенний розлад унаслідок неправильних, необережних висловлювань або дій медичного працівника. Тому важливим принципом є дотримання основного деонтологічного правила - не зашкодили під час діагностики або лікування.

Четверту сферу репрезентують етичні принципи - вона є найбільшою за обсягом і включає в себе три інші: працівник сфери охорони здоров'я мусить посилатися як на закон, так і на екстраюридичні норми, але передусім спиратися на етичні цінності, в окремих випадках навіть ставлячи під сумнів те, що диктують закон і деонтологія, якщо вони суперечать етичним принципам.

В Україні медичне право як галузь права достатньо молода, вона не має тривалої історії існування. Але реалії останніх 10-15 років зумовили можливість і необхідність виокремлення її

Внутрішня сфера, довкола якої формуються всі інші, - це сфера професійного уміння. Від працівника системи охорони здоров'я вимагається адекватна технічна обізнаність у питаннях діагностики, терапії, реабілітації та профілактики. Крім того, він повинен уміти налагоджувати позитивний оперативний зв'язок з пацієнтом, а за потреби, і з родичами хворого. Часто навіть добре підготовлений фахівець не може досягти бажаного результату, оскільки бракує додаткового інтерперсонального рівня комунікації між працівником закладу охорони здоров'я і пацієнтом.

як самостійної галузі права. Цьому сприяли соціально-економічні перетворення в Україні, що повною мірою стосувалися охорони здоров'я; інтенсифікація законотворчої роботи Верховної Ради України, депутати якої прийняли за цей час майже два десятки законів, присвячених регулюванню суспільних відносин у різних сферах медичної діяльності, підтвердивши тим самим можливість і необхідність запровадження в Україні медичного права як окремої галузі права.

4.7. Державна політика у сферах наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності

Загальновідомо і вживаємо слово "наука" має багатофункціональне значення соціально-економічного інституту і категорії, зміст яких розкривається залежно від їх застосування та аспекту дослідження. За узагальненим визначенням: наука - це продукт діяльності людей з вироблення знання, вироблення засобів його розширеного відтворення і розвитку пізнання, перевірки, систематизації та поширення його результатів. Наука спрямована на виявлення об'єктивних законів, закономірностей та тенденцій шляхом використання спеціальних методів, інструментів та прийомів пізнання, має особливу наукову мову, яка включає професійну термінологію, категоріально-понятійний апарат, додержується певних вимог до оформлення і представлення результатів наукового пізнання (науковий звіт, наукова розробка, стаття, монографія, доповідь на науковій конференції тощо).

Категоріально-понятійний апарат наукової діяльності

У практичній площині наука втілюється в діяльності науково-дослідних установ, організацій, навчальних закладів, окремих дослідників.

Наука виробляється внаслідок наукової діяльності як інтелектуальної творчої діяльності, спрямованої на здобуття і використання нових знань. До основних форм наукової діяльності належать такі.

Фундаментальні наукові дослідження - наукова теоретична та (або) експериментальна діяльність, спрямована на здобуття нових знань про закономірності розвитку природи, суспільства, людини, їх взаємозв'язку.

Прикладні наукові дослідження - наукова і науково-технічна діяльність, спрямована на здобуття і використання знань для практичних цілей.

Розвиток науки спричинив багатогалузевість її структури, або мультидисциплінарність. У галузевій структурі науки її основними складовими (видами) можна умовно виділити гуманітарні, природознавчі, суспільні та технічні науки.

Наукова діяльність має свою специфіку залежно від її предметної сфери і ця специфіка відображена через такі визначення відповідно до Закону України "Про наукову та науково-технічну діяльність".

Науково-технічна діяльність - інтелектуальна творча діяльність, яка спрямована на здобуття і використання нових знань у всіх галузях техніки і технологій. Її основними формами (видами) є науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи (НДДКР), виготовлення дослідних зразків, а також інші роботи, пов'язані з доведенням наукових і науково-технічних знань до стадії практичного їх використання.

Науково-організаційна діяльність - діяльність, що спрямована на методичне, організаційне забезпечення та координацію наукової, науково-технічної та науково-педагогічної діяльності.

Суб'єктами наукової діяльності є:

- учений - фізична особа (громадянин України, іноземець або особа без громадянства), яка має повну вищу освіту та проводить наукові дослідження і отримує наукові та (або) науково-технічні результати;

- науковий працівник - учений, який за основним місцем роботи та відповідно до трудового договору (контракту) професійно займається науковою, науково-технічною, науково-організаційною або науково-педагогічною діяльністю, має відповідну кваліфікацію незалежно від наявності наукового ступеня або вченого звання, підтверджену результатами атестації;

- науково-педагогічний працівник - учений, який за основним місцем роботи займається професійно педагогічною та науковою або науково-технічною діяльністю у вищих навчальних закладах III-IV рівнів акредитації;

- науково-дослідна установа - юридична особа, яка незалежно від форми власності, що створена в установленому законодавством порядку, для якої наукова або науково-технічна діяльність є основною і становить понад 70% загального річного обсягу виконаних робіт.

Науково-технічний прогрес та його вплив на суспільний розвиток

Результати наукової та науково-технічної діяльності під час їх упровадження забезпечують науково-технічний прогрес (далі - НТП), з яким пов'язано безперервне вдосконалення всіх стадій суспільного відтворення, виробничої і невиробничої сфер шляхом єдиного взаємозумовленого поступального розвитку науки, освіти, техніки, технологій, організації та управління, насамперед, для практичного розв'язання соціально-економічних, політичних, технічних проблем, що постали перед суспільством у конкретний історичний період.

НТП справляє вирішальний вплив на соціально-економічний та суспільний розвиток, а також впливає на структуру національної економіки, передусім, на її технологічну структуру, яка визначається технологічними укладами.

Технологічний уклад включає макрокомплекс лідируючих галузей та виробництв, які належать до одної за типом технологічної відтворювальної цілісної сукупності, у якій пов'язані однотипними зв'язками через певний набір поширених ключових технологій (ключовий фактор).

Характеристики технологічних укладів і періоди їх домінування подані в табл. 4.6.

Сучасна концепція інноваційного розвитку економіки пов'язує довгостроковий хвилеподібний циклічний економічний розвиток з упровадженням базисних інноваційних технологій у сферу виробництва та інноваційних продуктів у сферу споживання і дає змогу виявити становлення і зміну п'яти циклів технологічних укладів у світовій економіці за період останніх трьох століть, характеристики яких наведені в табл. 4.5.

Сьогодні в структурі економіки країн - світових технологічних лідерів - уже спостерігаються зародки шостого технологічного укладу, пов'язаного з генезисом та поширенням технологій генної інженерії, наноелектроніки, формуванням глобальних інформаційно-комунікаційних мереж, нових матеріалів тощо.

Прогрес світової економіки свідчить, що країни, економіки яких відтворюються в контурах передового технологічного укладу, мають і більший потенціал стійкого розвитку. Домінуючи в глобальному просторі, вони спроможні реалізувати свої конкурентні переваги через володіння передовими технологіями. Країни ж, які позбавлені доступу до ключових технологій, приречені бути країнами "додаткової економіки" з нееквівалентним товарообміном.

Розвиток цивілізації зумовлений саме появою нових технологій і його можна типізувати за технологічним фактором, а саме: доаграрна, аграрна, індустріальна, постіндустріальна фази (за термінологією Д.Белла, О.Тоффлера). На сучасному етапі розвитку всесвітньої цивілізації здійснюється перехід від індустріальної фази до постіндустріальної фази розвитку суспільства в результаті дії технологічних чинників.

Домінуючі властивості фаз розвитку суспільства наведені у табл. 4.6, що побудована з використанням їх визначальних характеристик. Аналіз даних табл. 4.5 і 4.6 переконливо доводить про вплив НТП, зокрема, технологічного фактора на суспільний і соціально-економічний розвиток.

Таким чином, трансформаційний етап економіки України має розглядатися не спрощено, а саме - як перехід від єдиної загальнодержавної форми власності та адміністративно-планової системи управління до домінуючих корпоративної, приватної форм власності в системі ринкових відносин. Цей процес інституціональних трансформацій має супроводжуватися переходом від технологічної структури економіки індустріального суспільства до структури економіки постіндустріального суспільства, якій відповідають п'ятий та шостий уклади, а визначальними факторами такого переходу виступають розвинені сфери наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності.

Державна науково-технічна політика

Державне управління у сфері наукової та науково-технічної діяльності визначається державною науково-технічною політикою.

Технологічні уклади у світовій економіці

Характеристики техн. укладу	ТЕХНОЛОГІЧНІ УКЛАДИ І ПЕРІОДИ ЇХ ДОМІНУВАННЯ				
	Перший	Другий	Третій	Четвертий	П'ятий
Ядро технологічного укладу	Текстильна промисловість, текстильне машинобудування, виплавка чавуну, обробка заліза	Паровий двигун, залізниця, транспортне будівництво, машино-верстатобудування, чорна металургія	Електротехнічне машинобудування, металургія, електропостачання, неорганічна хімія, видобуток вугілля	Автомобілебудування, тракторобудування, літакобудування, атомна енергетика, нафтохімія, видобуток нафти і газу, трубопровідний транспорт, синтетичні матеріали, радіоелектроніка, телебачення, засоби автоматизації	Мікроелектроніка, обчислювальна техніка, інформаційно-комунікаційна галузь, біотехнології, ракетно-космічна галузь, матеріалознавство, лазерна техніка
Ключовий фактор	Текстильні машини, водяний та вітряний двигуни	Паровий двигун, верстати	Електромашини, сталь, телеграф, телефон	Двигун внутрішнього згорання, атомний реактор, нафтохімія, радіоелектроніка	Інтелектуальні та інформаційні ресурси, програмні продукти, мікроелектронні компоненти, комп'ютер, нові матеріали
Вид інфраструктури	Зрошувальні канали, проїзні шляхи	Залізничні шляхи, світове судноплавство	Електричні розподільчі мережі	Швидкісні автомобільні шляхи, повітряний транспорт, аеропорти	Телекомунікації, мережі Інтернет, супутники
Країни – технологічні лідери	Великобританія, Франція, Бельгія	Великобританія, Франція, Бельгія, Німеччина, США	Великобританія, Німеччина, США, Франція	США, СРСР, Великобританія, Японія	США, Японія, Німеччина, Великобританія, Франція, Півд. Корея
Період домінування	1770 – 1830 рр.	1830 – 1880 рр.	1880 – 1930 рр.	1930 – 1980 рр.	1980 – 2030 рр.
Соціально-економічні – характеристики укладів країн-лідерах	Руйнування феодальної монополії	Свобода торгівлі, обмеження або руйнування монархічних режимів, обмеження державного втручання	Створення та розширення інститутів державного регулювання, розширення державної власності, індустріалізація	Розвиток ВПК, інститутів соціального забезпечення. Кейнсіанське державне регулювання економіки (адміністративно-централізоване регулювання в СРСР)	Державне регулювання стратегічних видів інформаційно-комунікаційних інфраструктур. Транснаціональні корпорації. Становлення інститутів глобального економічного регулювання
Форми організації інноваційної активності в країнах – лідерах	Індивідуальне інженерне та винахідницьке підприємництво, організація наукових досліджень у національних академіях і наукових товариствах	Формування науково-дослідних центрів та розвиток наукових досліджень в університетах національних академіях. Формування систем захисту інтелектуальної власності	Створення національних наукових центрів, наукових підрозділів у фірмах, корпораціях. Загальна навчальна освіта	Державне фінансування НДДКР, розширення наукових досліджень науковими центрами та лабораторіями в промисловості. Розвиток системи вищої, середньої та професійної освіти	Масштабна державна підтримка інноваційних процесів, фінансування НДДКР. Глобалізація інноваційних процесів, інформації, трансферу технологій. Розвиток та поширення інноваційних структур

Характеристики типів (фаз розвитку) всесвітньої цивілізації

Характеристики	Типи (фази розвитку) всесвітньої цивілізації			
	Доаграрний	Аграрний	Індустріальний	Постіндустріальний
Тривалість існування	Сотні тисячоліть	Менше 10 000 років	Три – чотири століття	Потенційно довготривале
Цільова функція	Вживання	Вживання	Економічне зростання	Підвищення якості життя
Форма об'єднання членів того чи іншого суспільства	Зграя, плем'я (фізична спорідненість)	Народність (мовна спорідненість)	Нація	Спільнота націй і народів
Перетворення енергії	–	Однократне	Багатократне	Оптимізація використання енергетичних ресурсів, нетрадиційні джерела енергії
Ресурси, що використовуються, перетворюються	Людські мускули, дикі тварини	Людські мускули домашні тварини, природні сили (вітер, вода)	Енергетичні ресурси (вугіль, газ, нафта), природні сировинно-мінеральні	Ядерне паливо, відновлювальні енергетичні ресурси, інформаційні, ресурси
Стратегічний ресурс	Фізична сила	Сировинні матеріали	Промислово-фінансовий капітал	Знання, людський капітал
Домінуючий вид виробництва	Мисливство	Сільсько-господарське	Промислове	Інформаційне
Характерний вид організації виробничої діяльності	–	Індивідуальний, колективний без індивідуальної спеціалізації	Конвейер	Мережевий, CALS-технології
Домінуючі технологічні уклади	–	Перший	Третій, четвертий	П'ятий, шостий
Характер праці	Ручна	Ручна	Машинна	Інтелектуальна
Вид діяльності	Добувний	Добувний	Обробний, інфраструктурний	Сервісний, інформаційний
Домінуюча методологія діяльності	Набуті навички методом випробувань	Практичний досвід, здоровий глузд	Емпіризм, експериментування	Абстрагування, моделювання, системний підхід
Провідні професії	–	Селянин, ремісник	Кваліфікований робітник, інженер	Учений, спеціаліст, управлінець
Провідний тип власності	–	Земельна	Промислова	Інтелектуальна
Головні підходи пізнання	Природні	Емпіричні	Наукові дисциплінарні	Холізм (комплексність)
Домінуюча форма освіти	Зграйна, сімейна	Сімейна, державна	Державна	Громадська, усупільнена
Характер навчання	Природний	Безпосередній, індивідуальний	Масовий, стандартний	Індивідуальний, нестандартний
Характер терміну навчання	Не було освіти як системи	Дуже короткий термін (1-4 роки)	Тривалий (8 – 12 років)	Безперервний
Основа культури навчання	Приклад	Слово і приклад	Друкований текст і слово	Інформаційно-комунікаційні технології
Роль розвитку науки і освіти у виробничих силах країни	Відсутня	Ледь помітна	Істотна	Визначальна
Стрижневий принцип	Звичаї	Традиціоналізм	Економічне зростання	Антропогенний, якість життя
Перспектива за часом	Орієнтація на минуле	Адаптація до існуючих умов	Емпіричне передбачення	Орієнтація на майбутнє, планування на основі прогнозування

Державна науково-технічна політика - це складова соціально-економічної політики, яка визначає довготривалу поведінку держави щодо питань, пов'язаних з науковою, науково-технічною діяльністю, що включає визначення основних цілей, пріоритетних напрямів, принципів, форм та методів діяльності держави, зокрема, механізмів державного управління (регулювання) в науковій та науково-технічній сферах, що має забезпечити впровадження новітніх прогресивних технологій та утвердженню в ній вищих технологічних укладів.

Основними цілями державної науково-технічної політики згідно із Законом України "Про наукову та науково-технічну діяльність" є:

- примноження національного багатства на основі використання наукових та науково-технічних досягнень;
- створення умов для досягнення високого рівня життя кожного громадянина, його фізичного, духовного та інтелектуального розвитку через використання сучасних досягнень науки і техніки;
- зміцнення національної безпеки на основі використання наукових та науково-технічних досягнень;
- забезпечення вільного розвитку наукової та науково-технічної творчості.

Основні напрями реалізації державної науково-технічної політики, що покладається на систему державного управління у сфері науковій та науково-технічній діяльності полягають у такому:

- створення соціально-економічних, організаційних, правових умов для формування та ефективного використання наукового та науково-технологічного потенціалу, включаючи державну підтримку суб'єктів наукової і науково-технічної діяльності;
- створення сучасної інфраструктури науки, системи інформаційного забезпечення наукової та науково-технічної діяльності, інтеграцію освіти, науки і виробництва;
- організацію прогнозування тенденцій науково-технічного та інноваційного розвитку на довгостроковий та середньостроковий періоди;
- підвищення престижу наукової і науково-технічної діяльності, підтримку та заохочення наукової молоді;
- підготовку, підвищення кваліфікації та перепідготовку наукових кадрів;
- фінансування та матеріальне забезпечення фундаментальних досліджень;
- підтримку пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, державних цільових наукових і науково-технічних програм та концентрацію ресурсів для їх реалізації;
- створення ринку наукової і науково-технічної продукції та впровадження досягнень науки і техніки в усі сфери суспільного життя;
- правову охорону інтелектуальної власності та створення умов для її ефективного використання;
- проведення наукової і науково-технічної експертизи виробництва, нових технологій, техніки, результатів досліджень, науково-технічних програм і проектів тощо;
- стимулювання наукової та науково-технічної творчості, винахідництва та інноваційної діяльності;
- пропагування наукових та науково-технічних досягнень, винаходів, нових сучасних технологій, внеску України в розвиток світової науки і техніки;
- установа взаємовигідних зв'язків з іншими державами для інтеграції вітчизняної та світової науки;
- формування державного замовлення на наукову та науково-технічну продукцію.

У сфері наукової і науково-технічної діяльності України суб'єктами державної науково-технічної політики, державного регулювання та управління з певними повноваженнями виступають Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України.

Верховна Рада України визначає основні засади і напрями державної політики у сфері наукової і науково-технічної діяльності; затверджує пріоритетні напрями розвитку науки і техніки та загальнодержавні програми науково-технічного розвитку України.

Президент України як глава держави сприяє розвиткові науки і техніки з метою забезпечення технологічної незалежності країни, матеріального достатку суспільства і духовного розвитку нації, а також відповідно до Конституції та законів України визначає систему органів виконавчої влади, які здійснюють державне управління у сфері наукової та науково-технічної діяльності в Україні й контролює їхню діяльність.

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади здійснює науково-технічну політику держави; подає Верховній Раді України пропозиції щодо пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки та матеріально-технічного забезпечення їх реалізації; затверджує в межах своєї компетенції державні цільові науково-технічні програми відповідно до визначених Верховною Радою України пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки та забезпечує їх реалізацію.

Формування і реалізація державної наукової та науково-технічної політики, державне управління та регулювання у сфері наукової та науково-технічної діяльності покладаються на центральні органи виконавчої влади у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності. Станом на 2013 р. це: Міністерство освіти і науки України (МОН), яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти і науки, інновацій та інформатизації, інтелектуальної власності; Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України, яке входить до системи органів центральної виконавчої влади і утворено для реалізації державної політики у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, інформатизації, формування і використання національних інформаційних ресурсів, створення умов для розвитку інформаційного суспільства.

На інші центральні органи виконавчої влади у межах їх повноважень покладаються завдання забезпечення реалізації науково-технічної політики у предметній сфері їх діяльності, розвитку науково-технологічного потенціалу галузей.

Місцеві ради, місцеві органи виконавчої влади щодо наукової та науково-технічної діяльності відповідно до їх компетенції забезпечують виконання завдань державних цільових наукових та науково-технічних програм у відповідному регіоні; розробляють та організують виконання регіональних (територіальних) програм науково-технічного розвитку; залучають відповідні наукові установи (за їх згодою) до розв'язання проблем науково-технічного розвитку регіону.

Об'єктами державної науково-технічної політики в широкому розумінні є весь соціально-економічний та господарчий комплекс країни, у тому числі система освіти і безпосередньо виробнича сфера. Серед об'єктів державної науково-технічної політики визначальне місце посідає система наукових організацій, установ і наукові кадри, що складають інтелектуальний ресурс сфери наукової та науково-технічної діяльності, продукують наукові знання і певною мірою генерують інноваційні процеси.

За даними статистики, у 2012 р. кількість організацій, які здійснювали наукову діяльність, становила 1255, з яких: 52% - організації галузевого профілю; 29% - наукові установи академічного профілю (Національної академії наук; національних академій аграрних, медичних, педагогічних, правових наук, а також Національної академії мистецтв); 14% - вищі навчальні заклади; 5% - заводська наука. Загальна чисельність працівників у цих організаціях становила 134,7 тис. осіб.

Форми і методи державного управління у сферах наукової та науково-технічної діяльності

Спостерігається тенденція зменшення кількості наукових організацій і спеціалістів, що зменшує науково-технічний потенціал країни.

Держава застосовує фінансові та податкові важелі для створення економічно сприятливих умов для ефективного здійснення наукової і науково-технічної діяльності відпо-

відно до законодавства України.

Фінансове забезпечення наукової і науково-технічної діяльності здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, власних або залучених коштів підприємств, установ та організацій, коштів вітчизняних та іноземних замовників робіт, грантів, інших джерел, не заборонених законом.

Держава здійснює бюджетне фінансування наукової та науково-технічної діяльності шляхом фінансування основної діяльності державних наукових установ, наукових досліджень вищих навчальних закладів, фінансування окремих наукових та науково-технічних програм, проектів та надання грантів.

Програмно-цільове фінансування здійснюється, як правило, на конкурсній основі та за результатами проведеної наукової та науково-технічної експертизи науково-технічних програм і окремих проектів, спрямованих на реалізацію пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки; найважливіших прикладних науково-технічних розробок, які виконуються за державним замовленням; проектів, що виконуються в межах міжнародного науково-технічного співробітництва; проектів фундаментальних наукових досліджень за грантами Державного фонду фундаментальних досліджень та інших державних фондів, створених з метою підтримки наукової і науково-технічної діяльності.

Державні цільові наукові та науково-технічні програми (ДЦНТП) у сфері наукової і науково-технічної діяльності є основним засобом реалізації встановлених законодавством пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки шляхом концентрації науково-технічного потенціалу держави для розв'язання найважливіших природничих, технічних і гуманітарних проблем.

ДЦНТП формуються центральним органом виконавчої влади у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності на основі цільових проектів, розроблених за пріоритетними напрямками розвитку науки і техніки і відібраних на конкурсних засадах.

Законом України "Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки" встановлені такі пріоритетні напрями: 1) фундаментальні наукові дослідження з найбільш важливих проблем розвитку науково-технічного, соціально-економічного, суспільно-політичного, людського потенціалу для забезпечення конкурентоспроможності України у світі та сталого розвитку суспільства і держави; 2) інформаційні та комунікаційні технології; 3) енергетика та енергоефективність; 4) раціональне природокористування; 5) науки про життя, нові технології профілактики та лікування найпоширеніших захворювань; 6) нові речовини і матеріали.

Державне замовлення на науково-технічну продукцію щорічно формується центральним органом виконавчої влади у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності та центральним органом виконавчої влади з питань економічної політики на основі переліку найважливіших розробок, спрямованих на створення новітніх технологій та продукції, затвердженого Кабінетом Міністрів України.

Для забезпечення розвитку науки і сприяння науково-технічній творчості держава створює систему науково-технічної інформації.

Міжнародне наукове та науково-технічне співробітництво у сфері наукової та науково-технічної діяльності здійснюється через провадження спільних наукових досліджень, технічних і технологічних розробок на основі кооперації, виконання спільних науково-технічних програм.

Сфера наукової та науково-технічної діяльності формують підґрунтя для генезису інновацій і є джерелом витоків інноваційних процесів.

Зміст соціально-економічної категорії "інновація"

Соціально-економічна категорія "інновація" покладена в основу парадигми інноваційного розвитку (інноваційної моделі розвитку), яка концептуально обґрунтовує досягнення конкурентоспроможності та стійкого розвитку економіки країни шляхом широкомасштабного введення у господарський обіг таких продуктів інтелектуальної праці, як технології, науково-технічні розробки, винаходи тощо для їх комерціалізації та досягнення соціально-економічного ефекту.

Парадигма інноваційного розвитку розроблялась як спроба виявити науково-технічні та технологічні підстави циклічних коливань економічної активності, що притаманні суспільному виробництву, а також виявити механізми впливу на конкурентоспроможність підприємств та їх економічний розвиток.

Парадигма інноваційного розвитку розроблялась як спроба виявити науково-технічні та технологічні підстави циклічних коливань економічної активності, що притаманні суспільному виробництву, а також виявити механізми впливу на конкурентоспроможність підприємств та їх економічний розвиток.

Внутрішні механізми впливу факторів виробництва на економічний розвиток були предметом досліджень Й.Шумпетера (1883-1950), який сформулював цілісну теорію інноваційного розвитку, центральним місцем якої було введення економічної категорії інновації як необхідної виробничої функції, зумовленою змінами факторів виробництва і ресурсів або їх комбінації. У сучасному прочитанні це зводиться до комбінації таких її складових:

- запровадження нової продукції, товару, послуги (нового виду або невідомого для споживача, тобто виготовлення нового блага);

- застосування нової технології виробництва, запровадження для даної галузі невідомого методу (способу) виробництва, новий спосіб використання відомих речей, що надає соціально-економічний ефект;

- відкриття та засвоєння нового ринку споживання продукції, при цьому незалежно від існування цього ринку раніше;

- використання нових матеріалів, видів сировини, а також джерел їх постачання, при цьому незалежно від факту існування цих джерел: чи вони раніше не приймалися до уваги або вважалися недоступними, чи їх варто тільки створити;

- підлив монополії конкурентів або створення монопольних умов для виробництва новітньої власної продукції підприємства;

- упровадження нової організації якогось виробничого, управлінського процесу, організаційної структури або їх удосконалення.

Законом України "Про інноваційну діяльність" інновація тлумачиться таким чином.

Інновації - новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоспроможні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери.

Функціональні властивості категорії "інновація" включають оновлення, перетворення будь-яких видів діяльності суб'єктів на більш високому рівні їх організації, що приводить до заміщення одних їх елементів іншими, більш удосконаленими, або доповненню їх принципово новими елементами. Крім названих функцій, інновація виконує також відтворювальну, інвестиційну та стимулюючу функцію для підприємства.

За умов забезпечення відповідного масштабного поширення інновацій здійснюються технічне та технологічне переозброєння галузей виробництва, прогресивні міжгалузеві структурні зрушення, наслідком яких стає підвищення конкурентоспроможності як галузі, так і національної економіки.

За своїми властивостями, ознаками та характеристиками інновації можуть бути класифіковані. Відповідно до національного стандарту України "Інноваційна діяльність" деталізуємо характеристики основних кваліфікаційних визначень інновації.

Технологічна інновація - інновація, що пов'язана з розробкою й освоєнням нових або вдосконалених технологічних процесів.

Процес-інновація - інновація, яка пов'язана з розробкою і впровадженням нових або значно поліпшених виробничих процесів, що передбачає застосування нового виробничого обладнання, нових методів організації виробничого процесу або їх сукупності.

Організаційна інновація - інновація, яка пов'язана зі створенням або вдосконаленням організації та управлінням виробництвом, процесами, трудовими ресурсами.

Продукт-інновація - інновація, яка пов'язана з розробкою і впровадженням у виробництво та просуванням на ринок нової або вдосконаленої продукції.

Серед широкого класу інновацій визначальну роль для розвитку національної економіки, галузей та окремих виробництв відіграють базисні (або радикальні) інновації, які спрямовані на освоєння принципово нових видів техніки та технологій.

Базисні інновації, що відображають принципово нові досягнення НТП за умов їх масштабного впровадження і впливу на спосіб виробництва, визначають технологічний уклад, становлення якого у часі збігається з довгостроковими циклічними коливаннями економічного розвитку.

Інноваційна сфера діяльності та інноваційний процес

Інновації є результатом інноваційної діяльності, яка є однією із креативних форм різноманітної людської діяльності. Структурний зміст інноваційної діяльності розкритий у рис. 4.4.

Мета інноваційної діяльності	Отримання ефекту (економічного, екологічного, науково-технічного, соціального або іншого ефекту) від впровадження в практику людської діяльності нового продукту, новітньої або вдосконаленої технології, поліпшеної послуги, оригінального підходу до розв'язання проблеми (наприклад організаційно-управлінського рішення), що затребуване суспільством або його інститутами
Предметна сфера інноваційної діяльності	Будь-яка сфера суспільної, об'єктно-предметної діяльності, зокрема економічної діяльності, де ставиться мета інноваційної діяльності та здійснюються зусилля для її досягнення. Тут під сферою діяльності розуміється суспільне оточення, середовище, галузь дії, сукупність умов, межі поширення дії
Засоби та механізми інноваційної діяльності	Насамперед вибрані засоби інтелектуальної діяльності, що доповнюються механізмами діяльності, притаманними визначеній предметній сфері інноваційної діяльності і які мають бути скеровані саме обраними засобами інтелектуальної діяльності
Результати та продукти інноваційної діяльності	Інноваційний продукт як новітній або вдосконалений товар, новітня послуга, що мають ринковий попит або соціально-економічну значущість для суспільства, новітня або вдосконалена технологія, що використовується в практичній діяльності та внаслідок інновації суттєво змінюються кількісні та якісні характеристики предметної сфері інноваційної діяльності та прискорюється її економічний розвиток, а також змінюються характеристики сегмента споживання або застосування інноваційного продукту

Рис. 4.4. Зміст інноваційної діяльності

Інноваційна діяльність має безпосередній зв'язок зі сферами:

- науково-технічної діяльності, яка виступає продуцентом досягнень науково-технічного прогресу, що стають об'єктами інноваційної діяльності;

- господарської діяльності, де інноваційний продукт уводиться в господарський обіг з метою отримання економічного, комерційного, соціального або іншого

суспільно-корисного ефекту;

- освітньої діяльності, де здійснюється підготовка фахових кадрів для сфери інноваційної діяльності;

- інвестиційної діяльності як передумовою забезпечення інвестиційними ресурсами інноваційної діяльності з метою досягнення запланованих результатів.

Інноваційна діяльність, як і будь-яка цілеспрямована діяльність, розгортається за часо-вою та просторовими координатами і включає сукупність певних логічно пов'язаних дій для досягнення намічених результатів, тобто інноваційна діяльність реалізується через процес, що має бути визначений як інноваційний і який повністю відображає цю діяльність.

Інноваційний процес є специфічним цілеспрямованим об'єктивно-предметним способом системної організації інноваційної діяльності (як одного із видів людської креативної діяльності) щодо трансформації інтелектуального, наукового, науково-технічного ресурсу в реальні продукти, технології, організаційно-управлінські рішення, що затребувані ринком або суспільством, і перспективні з позицій отримання комерційного, соціально-економічного та інших суспільно-корисних ефектів.

Об'єктами інноваційних процесів виступають наукові знання, науково-технічні та технологічні ідеї, розробки, здобуті в процесі проведення наукових досліджень; організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, науково-технічна та організаційно-технологічна документація, які вводяться в інноваційний процес, у результаті реалізації якого істотно змінюються обсяг, структура виробництва та сфери споживання.

Суб'єктами інноваційних процесів стають фізичні особи, підприємства, установи, організації, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, які є учасниками інноваційно-інвестиційного процесу на будь-якій його фазі або залучають майнові та інтелектуальні цінності, вкладають власні чи запозичені кошти в об'єкти інноваційної діяльності.

Аналіз практики інноваційної діяльності привели до розроблення сполученої (англ. coupling, рос. сопряженной) моделі інноваційного процесу (рис. 4.5).

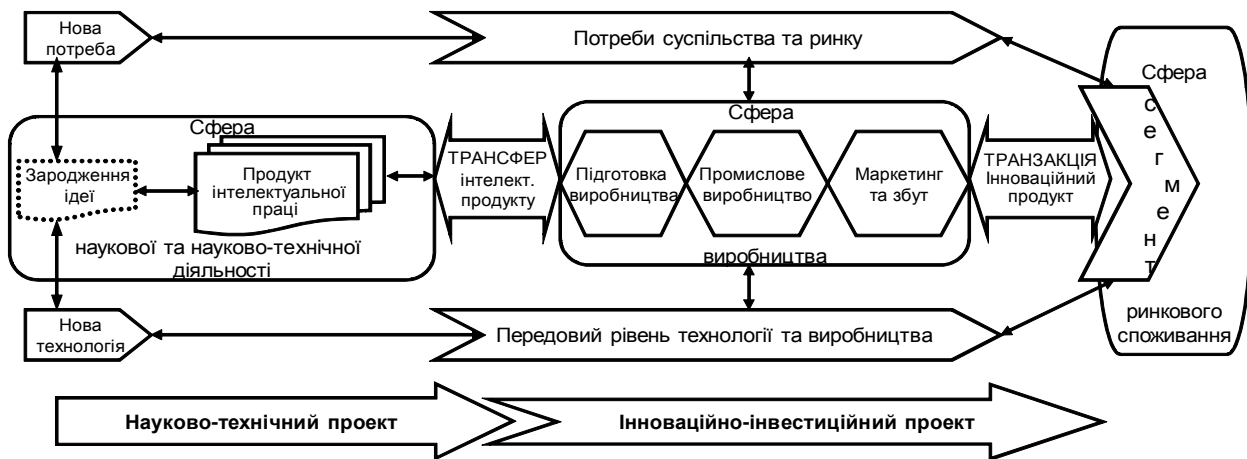


Рис. 4.5. Сполучена модель інноваційного процесу

Формами організації інноваційного процесу виступають науково-технічний та інноваційний (інноваційно-інвестиційний) проекти, які мають бути комплементарними (або сполучені) один до одного.

На основі розкритих категорій "інновація", "інноваційний процес", сформульований зміст інноваційної моделі розвитку національної економіки, яка стала пануючою доктриною економічного зростання в розвинених економічно та технологічно країнах світу.

Сутністю інноваційної моделі розвитку економіки є широкомасштабна генерація і поширення в усіх сферах, секторах, галузях національної економіки, а також на її загальнодержавному, галузевому та регіональному рівні інноваційних процесів і спричинені ними прогресивні структурні та технологічні зрушення для досягнення стійкого розвитку національної економіки в усіх її вимірах, а також забезпечення її ефективності та конкурентоспроможності.

Держава справляє впливи на сферу інноваційної діяльності з метою генерації та стимулювання розвитку інноваційних процесів за встановленими законодавством пріоритетами (Закон України "Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні"). Ці впливи держави реалізуються через проведення державної інноваційної політики (ДІП), запровадження якої впливає на систему державного управління (ДУ).

Державна інноваційна політика у форматі національної інноваційної системи

Державна інноваційна політика - це стрижнева складова державної політики, метою якої є утвердження інноваційної моделі розвитку національної економіки, забезпечення її конкурентоспроможності та прогресивних структурних, технологічних змін і є скоординованою діяльністю органів державної влади загальнодержавного, галузевого, регіонального рівнів для вжиття комплексу заходів, спрямованих на створення системних інституціональних, економічних, науково-технічних та інших засад, а також запровадження відповідних механізмів державного управління їх реалізації через залучення необхідних інвестиційних, інтелектуальних, інформаційних, матеріально-технічних, організаційних ресурсів (державних і недержавних) для стимулювання генерації і розвитку інноваційних процесів на всіх рівнях та галузях національної економіки, але за їх переважною державною підтримкою за встановленими законодавством пріоритетними напрямками.

Системний підхід до реалізації ефективної ДПП передбачає її проведення у форматі національної інноваційної системи (НІС), де створені умови для синергетичного поєднання дії різних інституціональних механізмів на інноваційні процеси, що забезпечує їх ефективну генерацію та інтенсифікацію.

НІС розглядається як самоузгоджена цілісна система державних органів, інститутів фінансового, економічного, інноваційного, інвестиційного, правового, соціально та фінансового характеру, а також організацій, установ, підприємств, інноваційної та інвестиційної інфраструктури, які взаємопов'язані різноманітними економічними, регулятивними, логістичними механізмами і є суб'єктами інноваційних процесів на будь-якій їх фазі й сприяють їх генезису та розвитку.

У контексті інституціонально-системного підходу структура НІС має такі основні складові:

- інноваційне законодавство як систему законодавчих та нормативно-правових актів, що врегульовують діяльність суб'єктів інноваційних процесів;

- систему органів державної влади (включаючи допоміжні органи), які забезпечують формування і впровадження ДПП, здійснюють державне управління і державну регуляцію у сфері інноваційної діяльності;

- систему генерації знань, до якої входять наукові установи та організації і де започатковується інноваційний процес і створюються об'єкти прав інтелектуальної власності, що мають інноваційні перспективи;

- систему фінансово-кредитних установ: спеціалізовані банківські установи, інвестиційні, інноваційні та венчурні фонди, лізингові компанії, які здійснюють забезпечення інвестиційними, кредитними, матеріально-технічними та фінансовими ресурсами, розвиток інноваційних процесів;

- систему навчальних закладів, де здійснюється підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів для інноваційних процесів;

- розвинену інноваційну інфраструктуру, що включає інноваційні структури (або інституції): наукові, технологічні та промислові (індустріальні) парки, інноваційні центри, інноваційні бізнес-інкубатори, центри трансферу технологій, інжинірингові та консалтингові підприємства, систему інформаційного забезпечення, центри сертифікації тощо;

- громадські професійні організації, які мають своїми статутними завданнями сприяння наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності.

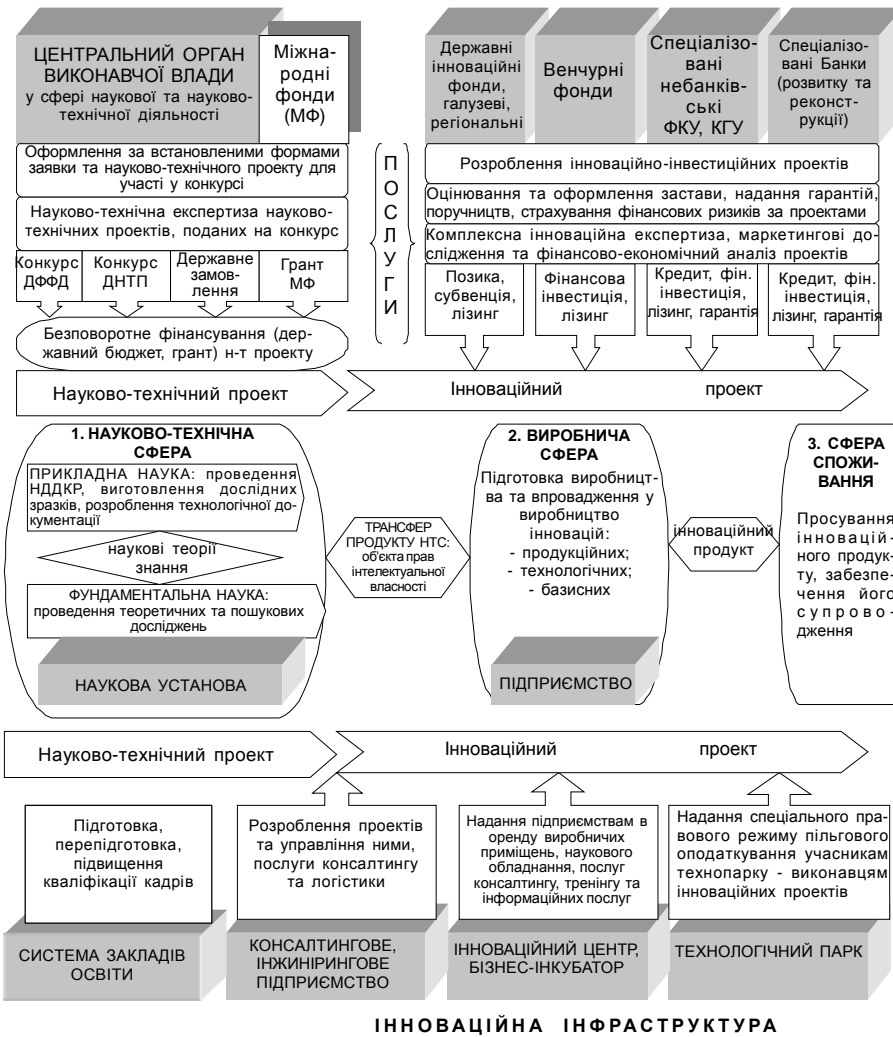
НІС у частині структури, яка охоплює орган центральної виконавчої влади, на який покладено реалізацію ДПП (Міністерство освіти і науки України), а також інноваційну інфраструктуру підтримки інноваційної діяльності разом з механізмами забезпечення інноваційних процесів інвестиційними та фінансовими ресурсами представлено на рис. 4.6.

Державне управління у сфері інноваційної діяльності - це цілеспрямований організуюче-регулюючий вплив держави через систему її органів, функції цих органів на інноваційні процеси, суб'єкти та відносини, які пов'язані з цими процесами. Державне управління розглядається з позиції практичної реалізації ДПП, спрямованої на підтримку генезису пріоритетних інноваційних процесів і здійснюється шляхом виконання відповідними органами державної влади, а також уповноваженими державними організаціями таких загальних функцій:

- визначення пріоритетних напрямів інноваційної діяльності на державному, галузевому, регіональному та місцевому рівнях;

- формування і реалізація державних, галузевих, регіональних та місцевих інноваційних програм;

ФІНАНСОВІ ІНСТИТУТИ



- Конкурс ДФД** – конкурс проектів за науковими напрямками Державного фонду фундаментальних досліджень;
- Конкурс ДНТП** – конкурс проектів з пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки для формування Державних науково-технічних програм;
- Державне замовлення** – фінансування центральними органами виконавчої влади державного замовлення на науково-технічну продукцію;
- ФКУ, КГУ** – фінансово-кредитні установи, кредитно-гарантійні установи.

Рис. 4.6. Загальна структура інститутів у сфері інноваційної діяльності

Методи і механізми державного управління інноваційними процесами представлені на рис. 4.7, а на рис. 4.8 подано застосування основних механізмів державного регулювання інноваційних процесів відповідними центральними органами виконавчої влади в Україні.

Реалізацію завдань державної науково-технічної та інноваційної політики, що покладається на систему державного управління у сферах наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, має забезпечити організаційна структура системи органів державної влади і уповноважених державних організацій та установ, що разом з науковими установами, зокрема установами Національної академії наук України, галузевих національних академій, справляють організуюче-регулюючий вплив держави на інноваційні процеси.

Організаційна структура системи державного управління у сфері науково-технічної та інноваційної діяльності представлена на рис. 4.9.

Центральне місце в цій системі має бути відведено визначеними законодавством центральним органам виконавчої влади, на які покладені завдання формування та реалізації державної політики у сфері наукової та інноваційної діяльності (державної наукової та науково-технічної політики і державної інноваційної політики) і саме на ці органи також мають бути покладені повноваження реалізації сутнісних функцій державного управління у сфері СІД.

- розроблення нормативно-правової бази і механізмів для підтримки та стимулювання інноваційної діяльності;

- захист прав та інтересів суб'єктів інноваційної діяльності;

- запровадження програмно-цільових, проектно орієнтованих підходів державної ресурсної підтримки реалізації інноваційних пріоритетів;

- забезпечення державного замовлення на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів за напрямками спеціальностей, що відповідають пріоритетним напрямкам інноваційно-інвестиційних процесів;

- забезпечення захисту об'єктів інтелектуальної власності, створених у науково-технічній сфері діяльності та стимулювання їх введення в господарський обіг через інноваційні процеси;

- розбудова національної інноваційної системи;

- підтримки функціонування і розвитку сучасної інноваційної інфраструктури.

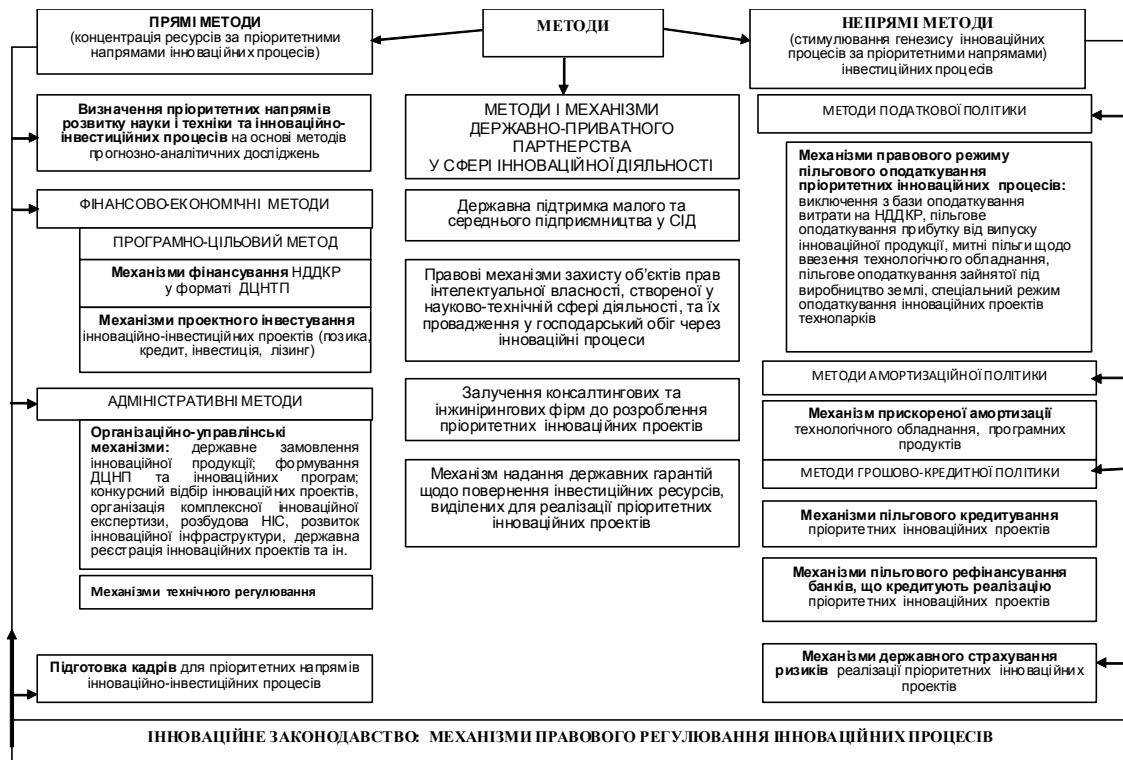


Рис. 4.7. *Методи і механізми державного регулювання інноваційно-інвестиційних процесів*

Згідно з чинним законодавством це Міністерство освіти і науки України і Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України (Держінформнауки).

Водночас, окремі завдання проведення державної науково-технічної політики і державної інноваційної політики, ресурсного забезпечення реалізації пріоритетних інноваційно-інвестиційних проєктів, формування державних цільових програм тощо покладаються на інші органи державної влади, а також державні організації у предметних галузях їхньої діяльності, що представлені на рис. 4.8.



Рис. 4.8. *Застосування основних механізмів регулювання інноваційних процесів для впровадження державної інноваційної політики органами центральної виконавчої влади*

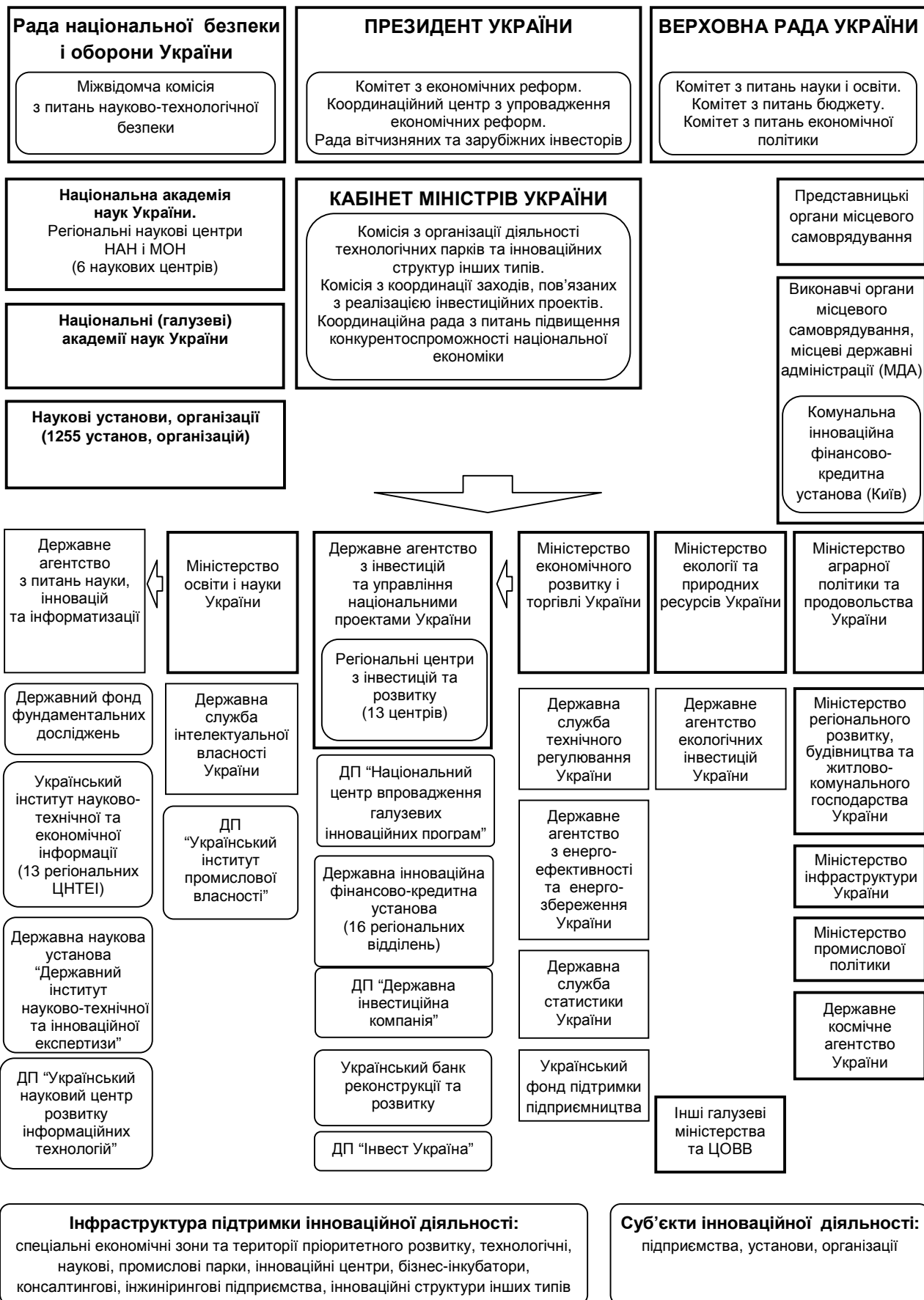


Рис. 4.9. Організаційна структура системи державного управління у сфері науково-технічної та інноваційної діяльності

Інституціональна спроможність системи державного управління визначає результативність та ефективність впровадження державної політики і державного управління у сфері науково-технічної та інноваційної діяльності.

Інституціональна спроможність системи державних органів влади та організацій щодо впровадження державної науково-технічної та інноваційної політики і виконання в повному обсязі функцій державного управління у сферах науково-технічної та інноваційної діяльності передбачає:

- повноту законодавчої бази, що врегульовує діяльність і правовідносини у сферах науково-технічної та інноваційної діяльності;
- розвинену і достатню повноту структури повноважних державних органів, організацій, а також повноту інфраструктури підтримки науково-технічної та інноваційної діяльності, що разом через установлені законодавством механізми державного управління здійснюють реалізацію державної науково-технічної та інноваційної політики;
- сприятливість до впровадження державної науково-технічної та інноваційної політики і державного управління її суб'єктів;
- компліментарність формальної складової (законодавство) і неформальної складової: організаційна культура, поведінка, мотивація людського персоналу, який здійснює діяльність у сфері науково-технічної та інноваційної політики.

4.8. Державна політика у сфері освіти

Визначення освітньої політики

Державна політика у сфері освіти розуміється як система напрямів діяльності держави на шляху розв'язання найбільш важливих проблем і вирішення завдань, що постають перед системою освіти. Досить часто в цьому значенні також використовуються терміни "освітня політика" та "державна освітня політика".

Освітня політика за більшою частиною визначень є окремим випадком політики, що обмежена сферою освіти і являє собою сукупність теоретичних ідей, цілей і завдань, практичних заходів щодо розвитку освіти. При цьому відсутність освітньої політики також розуміється як власне політика.

Освітня політика - це сукупність цілей і завдань, що практично реалізуються державою та органами державної влади у сфері освіти, а також засобів, які при цьому застосовуються. Держава впливає або безпосередньо управляє сферою освіти шляхом використання правових, адміністративних, економічних і політичних інструментів, тобто виступає суб'єктом освітньої політики.

Суб'єкти освітньої політики

Крім держави, суб'єктами формування й реалізації освітньої політики виступають політичні партії, громадські організації, роботодавці, педагогічна спільнота та інші, тобто ті люди та групи людей, які мають власні інтереси у сфері освіти.

Основними функціями суб'єктів освітньої політики є:

- визначення проблем освіти залежно від позиції і точки зору;
- знаходження засобів для розв'язання цих проблем;
- діяльність задля досягнення своїх цілей;
- оцінка результатів своєї діяльності та діяльності інших у сфері освіти.

Освітня політика є складовою державної політики і входить до складу внутрішньої політики держави, виступає інструментом забезпечення фундаментальних прав і свобод особистості, підвищення темпів соціально-економічного, науково-технічного розвитку та гуманізації суспільства, підвищення освіченості та культури населення тощо.

На формування державної освітньої політики впливають міжнародні процеси та світові тенденції розвитку освітньої сфери.

Тенденціями загальносвітового розвитку є: прискорення темпів суспільно-економічного розвитку суспільства, що зумовлює необхідність підготовки людей до життя в умовах, які швидко змінюються; перехід до постіндустріального, інформаційного суспільства, значне розширення масштабів міжкультурної взаємодії, у зв'язку з чим особливої важливості набувають фактори комунікабельності й толерантності; виникнення та зростання глобальних проблем, які можуть

бути розв'язані тільки завдяки співробітництву в межах міжнародної спільноти, що потребує формування сучасного мислення у молодого покоління; демократизація суспільства, розширення можливостей політичного і соціального вибору, що викликає необхідність підвищення рівня готовності громадян до такого вибору; динамічний розвиток економіки, зростання конкуренції, скорочення сфери некваліфікованої і малокваліфікованої праці, глибокі структурні зміни у сфері зайнятості, що визначають постійну потребу у підвищенні кваліфікації та перепідготовці працівників, зростання рівня їхньої професійної мобільності; зростання значення людського капіталу, який у розвинених країнах становить 70-80% національного багатства, що зумовлює інтенсивний і випереджальний розвиток освіти як молоді, так і дорослого населення.

**Загальноосвітні
тенденції розвитку
освіти**

Закономірно, що загальноосвітні тенденції розвитку знаходять відображення у світових освітніх тенденціях, серед яких: розширення охоплення населення освітою; розвиток освіти впродовж життя (lifelong learning); рівний доступ до якісної освіти; посилення ролі держави у гарантуванні справедливості у здобутті освіти; ефективне і результативне використання видатків на освіту; гуманізація і демократизація освіти, становлення державно-громадського управління освітою; оновлення змісту, форм, методів і засобів навчання; підвищення професійної компетентності викладачів; транспарентність (прозорість, відкритість) систем освіти.

Державна політика у сфері освіти визначається Верховною Радою України, главою держави і реалізується органами державної влади та органами місцевого самоврядування, освітніми закладами, установами, організаціями.

**Рівні формування
та реалізації освітньої
політики**

Виділяють такі рівні формування та реалізації освітньої політики: загальнодержавний (національний), регіональний (обласний), локальний (рівень міста, району) та інституційний рівні. На інституційному рівні, тобто на рівні окремого навчального закладу, виробляється освітня політика цього закладу, яка характеризується загальною спрямованістю на досягнення цілей і завдань державної освітньої політики, але на відміну від державної, конкретизується на рівні освітньої установи, орієнтована на розв'язання конкретних проблем і досягнення конкретних цілей розвитку організації та розрахована на короткі терміни реалізації, використання ресурсів, що є в розпорядженні установи.

Законодавче визначення національної політики в освіті забезпечують Конституція України, Закони України "Про освіту", "Про дошкільну освіту", "Про загальну середню освіту", "Про професійно-технічну освіту", "Про вищу освіту", "Про позашкільну освіту", а також низка інших нормативних актів України з питань освіти.

Головна мета (місія) державної освітньої політики полягає у визначенні основних напрямів, цілей і завдань розвитку освітньої галузі.

Освітня політика має основні ознаки, що відрізняють її від політики в інших галузях соціально-економічного життя країни.

По-перше, освітня політика визначається як діяльність, що спрямована на досягнення цілей у сфері освіти.

По-друге, освітньою політикою займаються суб'єкти, які можуть забезпечувати досягнення встановлених у сфері освіти цілей (насамперед - це держава, органи управління освітою).

По-третє, напрями освітньої політики визначаються цілями, які поставлені перед сферою освіти, і тими діями, які застосовуються для їх досягнення.

**Цілі державної
освітньої політики**

Сучасними цілями державної освітньої політики України є:

1. Адаптація національної освітньої сфери до нових суспільних реалій та викликів часу і водночас збереження кращих здобутків минулого.
2. Формування цілісної самодостатньої системи освіти.
3. Адаптація системи освіти до демократичних і ринкових суспільних відносин.
4. Інтеграція системи освіти в глобальний світовий, зокрема європейський, освітній простір, забезпечення конкурентоспроможності освіти в інформаційному суспільстві.
5. Переорієнтація освітнього процесу на розвиток особистості.

Завдання державної освітньої політики

Зазначені цілі конкретизовано в основні завдання державної політики в галузі освіти.

Серед останніх визначено:

- забезпечення національного характеру освіти і національного виховання;
 - реалізація стратегії мовної освіти; розширення україномовного освітнього простору;
- забезпечення освітніх потреб національних меншин;
- перетворення освіти на рушійну силу розвитку громадянського суспільства;
 - утвердження освіти і фізичного виховання як основи для забезпечення здоров'я громадян;
 - створення умов для рівного доступу до здобуття якісної освіти; розвиток дошкільної, позашкільної, загальної середньої освіти у сільській місцевості та професійно-технічної освіти;
 - забезпечення безперервності освіти і навчання протягом життя;
 - упровадження і розвиток інформаційних технологій в освіті;
 - модернізація управління освітою, створення нової відкритої та демократичної моделі управління сферою освіти, в основі якої забезпечення державного управління з урахуванням громадської думки;
 - зміна повноважень, функцій, структури і стилю центрального та регіонального управління освітою;
 - економіка освіти, що має створити сталі передумови для розвитку всіх напрямів освітньої галузі з метою формування високого освітнього рівня українського народу;
 - поєднання освіти і науки, що є умовою модернізації системи освіти та головним чинником її подальшого розвитку;
 - розвиток педагогічної та психологічної науки, дистанційної освіти; запровадження освітніх інновацій, інформаційних технологій;
 - підготовка педагогічних і науково-педагогічних працівників, їх професійне вдосконалення, підтримка, підвищення їх професійної відповідальності за якість професійної діяльності;
 - соціальні гарантії для учасників навчального процесу;
 - міжнародне співробітництво та інтеграція в галузі освіти, де стратегічним завданням державної освітньої політики є вихід освіти, здобутої в Україні, на ринок світових освітніх послуг, поглиблення міжнародного співробітництва, розширення участі навчальних закладів, учених, педагогів і вчителів, учнів, студентів у проектах міжнародних організацій та співтовариств.

З метою досягнення певних цілей у системі освіти формуються відповідні напрями державної освітньої політики. Останні визначаються як характеристики стану та (або) певні риси системи освіти, що розглядаються як результати здійснення політичної діяльності. Основними напрямками державної освітньої політики України є:

Напрями державної освітньої політики

1. Забезпечення громадянам рівного і справедливого доступу до безоплатної якісної освіти.
2. Зниження рівня корумпованості освітньої сфери.
3. Підвищення рівня об'єктивності в оцінюванні успішності учнів, студентів, слухачів.
4. Запровадження демократичних засад у діяльність навчальних закладів.
5. Удосконалення громадянсько-патріотичного виховання в освіті.
6. Подальша інтеграція національної освіти у світовий освітній простір, забезпечення її конкурентоспроможності у світі.

Освітня політика являє собою специфічну діяльність держави та інших суб'єктів, що спрямована на встановлення перед системою освіти цілей і завдань, а також їх досягнення і вирішення з використанням відповідних цим цілям і завданням механізмів, дій та ресурсів.

Таким чином, освітня політика розглядається з різних позицій.

З одного боку, освітня політика являє собою структурований набір дій (план) держави з виявлення та розв'язання актуальних проблем системи освіти, що включає:

- визначення основних цілей і головних завдань;
- виділення пріоритетів або основних напрямів їх вирішення;
- визначення дій, які реалізуються в межах пріоритетів або основних напрямів;
- визначення заходів, що вживаються в межах цих дій.

З другого боку, освітня політика включає зміст і складові частини дій (програма) держави в межах освітньої політики. Це, зокрема:

- визначення цілей, досягнення яких має забезпечуватися діяльністю кожного суб'єкта політики;
- визначення необхідних припустимих і неприпустимих змін у сфері освіти в процесі досягнення встановлених цілей;
- визначення ресурсів, які можуть і (або) не можуть бути залучені та використані для досягнення встановлених цілей.

Освітньою політикою також визначаються **правила, процедури і механізми здійснення діяльності у сфері освіти** (правила та умови гри), яких слід додержуватися всім суб'єктам освітньої діяльності, включаючи й державу. Ці правила та умови гри передбачають формулювання державою чи іншим суб'єктом освітньої політики прийнятих на себе обов'язків щодо:

- розв'язання певних проблем у встановлений проміжок часу, причому розв'язання цих проблем необов'язково має здійснювати безпосередньо сам суб'єкт;
- послідовності (пріоритетності) розв'язання проблем;
- методів і способів, що застосовуються в процесі розв'язання проблем;
- залучення інститутів суспільства до розв'язання проблем;
- ресурсів, які використовуються для розв'язання проблем.

Сучасний етап розвитку суспільства передбачає запровадження певного рівня відкритості та транспарентності у діяльність усіх інститутів суспільства. Така ситуація створює можливість для контролю за прийняттям та реалізацією управлінських рішень, участі у формуванні та реалізації політики тощо. Отже, **освітня політика обов'язково має бути оголошена і мати відкритий характер**. Цей підхід є необхідним, оскільки:

- по-перше, суспільство має знати як поводить себе держава або орган управління освітою у той чи іншій ситуації;
- по-друге, дії, які здійснюються відповідно до оголошеної освітньої політики, мають приводити до скорочення, обмеження кількості поточних питань, що вирішуються, та прискоренню їх вирішення;
- по-третє, у результаті оголошення політики можливо очікувати стабілізацію процесів у системі освіти, оскільки дії держави в межах освітніх відносин будуть більш прогнозованими.

Освітню політику можна представити як прийняті державою правила своєї поведінки щодо системи освіти та її елементів, взаємозв'язків і взаємодії між ними, включаючи і саму державу як елемент системи освіти, і здійснення дій відповідно до цих правил. Як будь-яка діяльність, що здійснюється двома і більше суб'єктами, освітня політика має управлятися. Відповідно, перед системою управління освітою постають три групи цілей:

**Цілі (завдання)
системи управління
освітою**

Перша група цілей. Формування освітньої політики, що передбачає розробку і прийняття правил діяльності. Ця група цілей досягається в процесі формування освітньої політики через визначення її складових. При цьому управління забезпечує виконання комплексу робіт щодо розробки цих складових згідно з встановленими вимогами.

Друга група цілей. Реалізація сформованої освітньої політики - здійснення діяльності відповідно до розроблених правил задля досягнення цілей, які визначені у сформованій освітній політиці. Ця група цілей досягається в процесі реалізації освітньої політики суб'єктами, які беруть участь у цій роботі - органами управління освітою, навчальними закладами, громадськими організаціями, окремими суб'єктами управління та ін. У цьому разі управління має забезпечити, узгодити їхню діяльність і реалізовуватися таким чином, щоб необхідні результати були досягнуті.

Третя група цілей. Забезпечення функціонування системи освіти, у якій реалізується освітня політика та досягнення цілей, що поставлені перед системою освіти. Ця група цілей спрямована на забезпечення (достатньою мірою успішне) функціонування самої системи освіти, реалізацію нею всіх своїх функцій й досягнення нею довгострокових і короткострокових цілей.

Отже, освітня політика є одночасно дороговказом для розвитку системи освіти та системи державного і державно-громадського управління освітою.

Законодавство України в галузі освіти досить широке і розгалужене. Правові норми визначають пріоритети держави, регулюють суспільні відносини між учасниками освітньої галузі, у сфері власності, фінансово-господарської діяльності, соціальному захисті працівників.

**Законодавче забезпечення
освітньої діяльності
в Україні**

Основним правовим документом для освітянської галузі є Конституція України, що визначає і закріплює право громадян України на освіту. Діяльність освітянської галузі регулюється низкою нормативних документів, зокрема законами України "Про освіту" (1991 р.), "Про загальну середню освіту" (1999 р.), "Про професійно-технічну освіту" (1998 р.), "Про дошкільну освіту" (2001 р.), "Про вищу освіту" (2002 р.), а також указами Президента і постановами уряду.

Загальний вигляд структури законів про освіти в Україні має такі складові:

- загальні положення (правове регулювання відносин, державна політика, гарантії громадян);
- система освіти і науки (структура системи, державні стандарти, порядок створення, реорганізація, управління навчально-виховними закладами);
- управління системою освіти і науки (компетенція суб'єктів управління, контроль за якістю);
- фінансово-економічна діяльність;
- соціальний захист учасників освітнього процесу;
- міжнародна і зовнішньополітична діяльність;
- підсумкові положення.

Для управління освітою створюється система державних органів управління, органів громадського самоврядування, які діють у межах повноважень, визначених законодавством.

**Рівні організаційно-
функціональної структури
державного управління
освітою**

В організаційно-функціональній структурі державного управління освітою виділяються три рівні:

1) вищий рівень: Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів формує засади державної освітньої політики, приймає закони, визначає економічні, соціальні, юридичні гарантії їх реалізації, контролює їх дотримання, затверджує загальнодержавні програми розвитку, обсяг фінансування. Кабінет

Міністрів України визначає перелік центральних органів виконавчої влади, вносить пропозиції Верховній Раді щодо призначення їх керівників, реалізує державну освітянську політику тощо;

2) центральний рівень: МОН, інші органи, які беруть участь у формуванні державної освітньої політики, розробляють концепції, прогнози, проекти цільових державних програм розвитку, пропозицій і доповнень до законодавчих актів, здійснюють контроль за дотриманням законодавства у сфері освіти;

3) місцевий рівень: місцеві держадміністрації, виконавчі органи місцевих і районних у містах рад відповідають за реалізацію державної освітньої політики на території відповідної адміністративної одиниці, готують і вносять на розгляд відповідної ради проекти бюджетних витрат на освіту, здійснюють управління закладами освіти, координують роботу інших структур влади щодо реалізації державних, регіональних програм розвитку освіти.

За всієї різноманітності моделей управління освітою у світі всі вони зводяться до двох історично сформованих - централізованої та децентралізованої.

Централізована система управління освітою сприяє створенню освітніх стандартів, збереженню та зміцненню почуття культурної спільноти населення країни. Централізована система посилює авторитарні тенденції керівництва освітою, обмежує ініціативу педагогічних працівників і місцевої адміністрації, ускладнює пошуки нових шляхів, нав'язує надмірну одноманітність форм і методів управлінської роботи, ігнорує або недооцінює особливості регіональної специфіки.

Децентралізована модель управління освітою відкриває широкий простір для розвитку місцевої ініціативи, полегшує проведення різноманітних педагогічних експериментів, дає змогу здійснювати розвиток освіти з урахуванням місцевих особливостей. Завдяки своїм позитивним рисам кожна з моделей управління освітою знаходить місце в сучасному світі.

4.9. Державна політика та управління у сфері культури

**Теоретичні основи
організації державного
управління у сфері культури**

Державне управління культурою має на меті підтримку та розвиток національної культури держави, зважаючи на пріоритети державної політики в цій сфері, якими по-

слідовно визначається орієнтація державного впливу на культурні процеси з точки зору ідеології формування національної єдності громадян України як сучасної політичної нації, яка долучена до загальних світових трендів розвитку культури.

Культура держави - це традиції, норми і правила в етичній та естетичній сферах, які є показовими для національної ідентифікації громадян країни та засадничими для організації колективної соціальної комунікації і діяльності. Загальний рівень культури як технології колективної взаємодії в межах державної юрисдикції закріплений в її законодавстві, вимогах до належного врядування, розумінні цінності людини як громадянина та особистості, критеріях соціальної справедливості, приписах міжособистісного спілкування на рівні поколінь і гендерних відмінностей, нормах прийняттого добробуту.

Культура - сукупність матеріального і духовного надбання певної людської спільноти (етносу, нації), нагромадженого, закріпленого і збагаченого протягом тривалого періоду, що передається від покоління до покоління, включає всі види мистецтва, культурну спадщину, культурні цінності, науку, освіту та відображає рівень розвитку цієї спільноти (Закон України "Про культуру", ст. 1).

Сучасна національна культура України розвивається в межах культурного простору держави, що є сферою, у якій "відповідно до законодавства провадиться культурна діяльність та задовольняються культурні, інформаційні та дозвіллі потреби громадян, що охоплює, зокрема, радіо і телебачення, періодичні друковані видання та книговидавничу продукцію, ринок культурних благ, а також культурно-мистецьке середовище" (Закон України "Про культуру", ст. 1).

Культурний простір держави - це обмежена державними кордонами територія, на яку поширюється регламентована законодавством організаційно-управлінська діяльність державних органів влади та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення сталого розвитку культурного середовища колективної взаємодії громадян.

На загальну спрямованість дій влади у сфері культури впливає принципове тлумачення поняття "культура", з якого виходить державне управління при окресленні своїх завдань та сфери повноважень. Залишаючи осторонь усі сперечання щодо багатозначності визначення цього поняття, органи державної влади мають усвідомлювати, що в них є можливість ставитися до культури як до певної галузі адміністрування, або як до системи світогляду, яким просякнуті всі ланки державного будівництва. Отже, потрібно розрізняти галузеве трактування культури та трактування культури як людинотворчого (супрагалузевого) чинника і підґрунтя формування соціального капіталу нації, що буде впливати на сутність державно-управлінського ставлення до культури та розуміння її соціального смислу.

У залежності від провідного трактування поняття "культура" вибудовуються основні пріоритети державної діяльності в цій сфері.

1. Виходячи з галузевого трактування основним принципом культурної політики буде принцип підтримки сталого функціонування культурної інфраструктури та забезпечення надання культурних послуг. Державна фінансова підтримка першочергово буде спрямовуватися на утримання мережі закладів культури та охорону пам'яток культури.

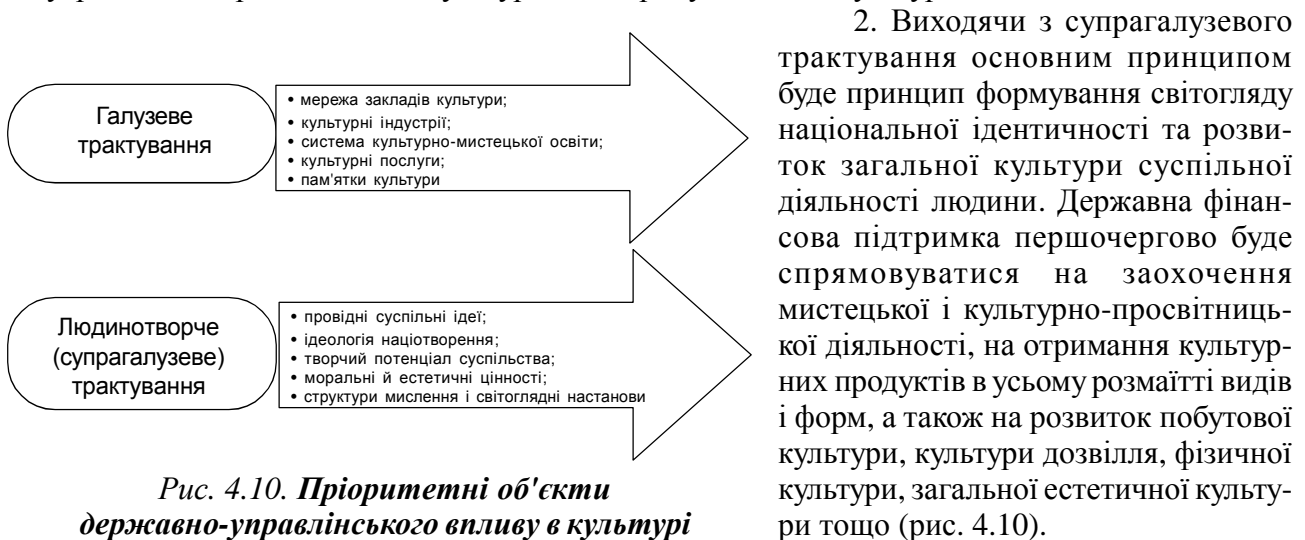


Рис. 4.10. Пріоритетні об'єкти державно-управлінського впливу в культурі

**Типологія організаційних
моделей культурної
політики**

Політика держави у сфері культури - це сукупність принципів і засад, якими визначається спрямованість управлінської діяльності державних органів влади в цій сфері. Політика формує напрями та засоби впливу на процеси, які

забезпечують стає функціонування культурного простору держави з огляду на загальні ідеологічні тенденції глобалізованого світу та необхідність забезпечення національної безпеки.

Державна культурна політика - це цілеспрямована, визначена усвідомленими ціннісними соціальними пріоритетами діяльність державної влади у сфері забезпечення розвитку, збереження та поширення культури в межах культурного простору країни.

Формування державної політики у сфері культури впливає з певних світоглядних настанов, які відображають сучасні дискусії щодо ролі держави як суб'єкта управління у сфері культури, що відбуваються у світовому науковому та менеджерському співтоваристві. Становлення практики державного управління у сфері культури в нових суспільних умовах вимагає чіткої відповіді щодо загальної спрямованості участі держави в культурних процесах. Таких принципових моделей державного регулювання культурних процесів у країні можна виокремити три (табл. 4.7).

Таблиця 4.7

Моделі культурної політики

Тип моделі	Сутність моделі
Патерналістський	Регулювання культурних процесів на основі виключно державного забезпечення фінансових потреб сфери культури
Ліберальний	Регулювання культурних процесів на основі ринкових принципів функціонування сфери культури
Інтегральний	Поєднання форм державного протекціонізму та ринкових відносин у культурі

Також під час вибору стратегії державного впливу на сферу культури слід визначитися з типом моделі організації державної політики у сфері культури, який може наближуватися до одного з провідних, які умовно називають "американським", "британським" або "французьким". Кожен з них втілює різні способи втручання держави в культурні процеси на рівні фінансування, залучення громадськості та співпраці органів державної та місцевої влади, але у більшості країн світу функціонують інтегральні підходи до формування економічної та організаційної підтримки культури (табл. 4.8).

Таблиця 4.8

Характерні ознаки основних типів культурної політики

Тип моделі	Основні ознаки
Американська модель	1. Державне бюджетне фінансування кількох загальнонаціональних закладів. 2. Допоміжне фінансування некомерційних культурно-мистецьких акцій та творчості окремих митців. 3. Законодавче регулювання пільгового опадкування підприємців для заохочення спонсорства та меценатства
Англійська модель	1. Розподіл державного фінансування через адміністративно незалежні інституції ("принцип витягнутої руки"). 2. Конкурсне виділення фінансування культурно-мистецьких проектів і закладів. 3. Державне заохочення фінансової участі місцевих громад та спонсорів
Французька модель	1. Централізований державний контроль бюджетного фінансування сфери культури на всіх етапах та рівнях. 2. Державне забезпечення фінансування всіх національно орієнтованих культурно-мистецьких акцій та закладів незалежно від форм власності й комерційної спрямованості. 3. Пріоритетне фінансування культури на рівні місцевих бюджетів

Орієнтація на американську модель може бути успішною тільки у разі утворення сталої загальнодержавної традиції благодійництва і спонсорства на рівні приватної ініціативи корпорацій чи окремих меценатів. Це може стати одним з провідних завдань розвитку ідеології соціального партнерства.

Орієнтація на британську модель може бути важелем демократизації управлінської діяльності, оскільки провідну роль у визначенні пріоритетів фінансової підтримки будуть відігравати громадські об'єднання та організації. Це може стати провідним завданням розбудови громадянського суспільства та розвитку діалогу між владою і громадськістю щодо змісту та цілей культурного поступу держави.

Орієнтація на французьку модель може сприяти забезпеченню принципу соціальної солідарності та рівності доступу до культурних благ і послуг, а також цілеспрямованому формуванню цілісного національного культурного простору. Це може стати провідною ідеєю для подальшого інтегрального націотворення та масштабного залучення людського потенціалу громадян до культурної творчості.

Пріоритети державної політики у сфері культури

У Законі України "Про культуру" закріплено провідне демократичне положення, яким культура України визнається загальним здобутком і надбанням громадян країни всіх національностей.

Згідно із Законом України "Про культуру" (ст. 3) основними засадами державної політики України у сфері культури є:

- визнання культури одним з основних факторів самобутності українського народу - громадян України всіх національностей (далі - український народ);
- сприяння створенню єдиного культурного простору України, збереженню цілісності культури;
- захист і збереження культурної спадщини як основи національної культури, турбота про розвиток культури;
- сприяння утвердженню гуманістичних ідей, високих моральних засад у суспільному житті;
- забезпечення свободи творчості, захист прав інтелектуальної власності, авторського права і суміжних прав;
- гарантування прав громадян у сфері культури;
- створення умов для творчого розвитку особистості, підвищення культурного рівня, естетичного виховання громадян, доступності освіти у сфері культури для дітей та юнацтва, задоволення культурних потреб українського народу, розвитку закладів культури незалежно від форми власності, залучення до сфери культури інвестицій, коштів від надання платних послуг, благодійництва, інших не заборонених законодавством джерел;
- сприяння діяльності професійних творчих спілок та громадських організацій у сфері культури, активному функціонуванню державної мови в культурному просторі України, доступу громадян до культурних благ;
- визначення естетичного виховання дітей та юнацтва пріоритетом розвитку культури;
- забезпечення діяльності базової мережі закладів культури, закладів освіти сфери культури;
- підтримка діяльності у сфері культури, пов'язаної з виготовленням і розповсюдженням електронних та друкованих засобів масової інформації, аудіо- та аудіовізуальної продукції, розробленням комп'ютерних технологій та підвищенням їх потенціалу для розширення доступу та залучення громадськості до діяльності у сфері культури тощо;
- пропагування української національної культури у всій її різноманітності за кордоном та світового культурного надбання в Україні;
- підтримка вітчизняного виробника у сфері культури;
- забезпечення розвитку міжнародного культурного співробітництва;
- створення страхового фонду документації про культурні цінності та документів на об'єкти культурної спадщини.

У чинному Законі України "Про культуру" зазначено, що основні пріоритети державної політики у сфері культури визначаються:

- державними програмами економічного і соціального розвитку України та програмами діяльності Кабінету Міністрів України, у яких обов'язково враховуються аспекти розвитку культури;
- державними цільовими програмами у сфері культури, що розробляються і затверджуються згідно із законодавством.

Також у цьому Законі визначено, що держава в пріоритетному порядку створює умови для:

- розвитку культури української нації, корінних народів та національних меншин України; збереження, відтворення та охорони історичного середовища;
- естетичного виховання громадян, передусім дітей та юнацтва;
- розширення культурної інфраструктури села.

Законодавче забезпечення державного управління у сфері культури

Законодавство України у сфері культури забезпечує реалізацію і захист культурних прав громадян, які зафіксовані в Конституції України, передусім - це забезпечення прав на вільне провадження культурної діяльності, свободу творчості, доступ до інформації і культурної спадщини. Законами України регулюються відносини суб'єктів у сфері культури, а також право на захист інтелектуальної власності та підприємницьку діяльність.

Законом України "Про культуру" визначено, що законодавча база української культури "складається з Конституції України, цього Закону та інших законів, що регламентують діяльність у сфері культури, міжнародних договорів з питань культури, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та інших нормативно-правових актів" (ст. 2). Історично законодавча база державного управління у сфері культури почала формуватися у 1992 р. з прийняттям Закону України "Основи законодавства України про культуру". Він втратив чинність з уведенням в дію Закону України "Про культуру" у 2010 р.

З 30 Законів України, які були прийняті для регулювання державного управління культурою, 20 законів є чинними: "Про авторське право і суміжні права" (1993 р.), "Про музеї та музейну справу" (1995 р.), "Про бібліотеки і бібліотечну справу" (1995 р.), "Про професійних творчих працівників та творчі спілки" (1997 р.), "Про благодійництво та благодійні організації" (1997 р.), "Про кінематографію" (1998 р.), "Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей" (1999 р.), "Про охорону культурної спадщини" (2000 р.), "Про народні художні промисли" (2001 р.), "Про захист суспільної моралі" (2003 р.), "Про гастрольні заходи в Україні" (2003 р.), "Про передачу колекції образотворчого мистецтва Акціонерного товариства "Градобанк" у державну власність" (2004 р.), "Про охорону археологічної спадщини" (2004 р.), "Про театри і театральну справу" (2005 р.), "Про ратифікацію Конвенції про охорону підводної культурної спадщини" (2006 р.), "Про ратифікацію Угоди про вивезення та ввезення культурних цінностей" (2006 р.), "Про Перелік пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації" (2008 р.), "Про приєднання України до Конвенції про охорону нематеріальної культурної спадщини" (2008 р.), "Про культуру" (2010 р.), "Про ратифікацію Конвенції про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження" (2010 р.).

Механізми державного управління у сфері культури

Центральним органом державного управління культурою є Міністерство культури України, якому підпорядковані Управління культури обласних державних адміністрацій. Органи місцевого самоврядування управлінську діяльність

у сфері культури здійснюють у межах прав з формування стратегії соціально-культурного розвитку територіальної громади, що надані їм Законом України "Про місцеве самоврядування". Органи місцевого самоврядування формують відділи культури в системі відповідних виконавчих комітетів. Розподіл управлінських повноважень між державними органами влади й органами місцевого самоврядування визначається правом власності на об'єкти культурної сфери, що належать до базової мережі закладів культури.

Державне управління у сфері культури - це система правових, організаційних та економічних механізмів управлінської діяльності державних органів влади та органів місцевого самоврядування, спрямованих на реалізацію державної політики у сфері культури.

Правовий механізм визначає законодавчу та нормативну базу адміністративних і контролюючих функцій держави у сфері надання культурних послуг та забезпечення національних інтересів у сфері охорони та безпеки культурного простору держави.

Організаційний механізм забезпечує ефективність діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері охорони та розвитку національного культурного простору, а також забезпечення права громадян на вільний доступ та безперешкодне користування національним та світовим культурним надбанням, культурними благами та цінностями, на культурне самовизначення, культурний розвиток та участь у культурній творчості.

Економічний механізм визначає матеріальні чинники ресурсного забезпечення сталого функціонування та розвитку національного культурного простору, соціальну доступність культурних благ та ефективність використання базової мережі закладів культури.

Базова мережа закладів культури формується органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України з метою забезпечення цілісного розвитку національної культури, доступності культурного надбання, культурних благ та дотримання соціальних нормативів надання послуг у сфері культури. Базова мережа закладів культури фінансується за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та отримують фінансову підтримку від громадян та їх об'єднань.

До базової мережі закладів культури загальнодержавного рівня належать державні, у тому числі національні (бібліотеки, музеї, архіви, заповідники, цирку, театри, філармонії, музичні колективи й ансамблі, культурно-інформаційні та культурно-просвітницькі центри, навчальні заклади культури і мистецтва, кіностудії, художні галереї, виставки національного (загальнодержавного значення тощо) заклади культури. До базової мережі закладів культури місцевого рівня належать комунальні заклади культури (бібліотеки, музеї, галереї, заповідники, виставкові зали, театри, філармонії, концертні організації, мистецькі колективи, кінотеатри, кіновідеопрокатні підприємства, об'єднання, палаци і будинки культури, інші клубні заклади, заклади освіти сфери культури, початкові спеціалізовані мистецькі заклади (школи естетичного виховання та студії), парки культури та відпочинку тощо) (Закон України "Про культуру", ст. 23).

Особливості державно-управлінської діяльності у сфері культури визначаються структурною складністю об'єкта управління, у якому можна виокремити підсистеми управління (рис. 4.11).

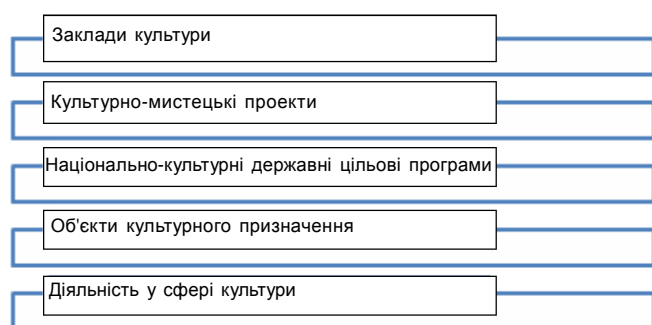


Рис. 4.11. Підсистеми державного управління у сфері культури

на створення сприятливих умов національно-культурного розвитку, збереження національно-культурної спадщини, задоволення інтелектуальних та духовних потреб людини, та цільова регіональна програма у сфері культури, що передбачають вирішення питань, пов'язаних з діяльністю та розвитком базової мережі закладів культури всіх рівнів або відповідного рівня, а також реалізацію культурно-мистецьких проектів і здійснення державними та недержавними закладами культури заходів, що фінансуються з державного та/або місцевих бюджетів (Закон України "Про культуру", ст. 1).

Об'єкти культурного призначення - це цілісні майнові комплекси клубних закладів (клубів, будинків культури, палаців культури тощо), парків культури та відпочинку, бібліотек, музеїв, архівів історико-культурних заповідників, театральних видовищних закладів (театрів, філармоній, концертних організацій, музичних колективів, ансамблів тощо), кінотеатрів, інших закладів культури; пам'ятники культурної спадщини, предмети колекцій, зібрання, фонди, будівлі, споруди культурного призначення та інші культурні цінності (Закон України "Про культуру", ст. 1).

Діяльність у сфері культури - це творча, господарська, наукова, бібліотечна, інформаційна, музейна, освітня, культурно-дозвіллова та розважальна діяльність, спрямована на створення, тиражування, розповсюдження, демонстрування, популяризацію, збереження і використання культурних благ та культурних цінностей для задоволення культурних потреб громадян (Закон України "Про культуру", ст. 1). При цьому слід розрізняти професійну й аматорську діяльність, що особливо є важливим при визначенні потреби у фінансовій винагороді.

Заклад культури - це юридична особа, основною діяльністю якої є діяльність у сфері культури, або структурний підрозділ юридичної особи, функції якого полягають у провадженні діяльності у сфері культури (Закон України "Про культуру", ст. 1).

Культурно-мистецький проект - це форма культурної діяльності з визначеними метою і строком реалізації (досягнення мети), а також цільовим фінансуванням згідно з кошторисом (бюджетом) (Закон України "Про культуру", ст. 1).

Національно-культурна державна цільова програма - це програма, спрямована

**Економічні аспекти
державного управління
у сфері культури**

Політикою держави у сфері культури в сучасній Україні визнається можливість приватної некомерційної і приватної підприємницької діяльності в цій галузі. Це передбачає інвестування у сферу культури та комерціалізацію відносин суб'єктів культурної діяльності. Таким чином забезпе-

чується надходження фінансової підтримки сфери культури з різних, не тільки бюджетних, джерел (рис. 4.12).

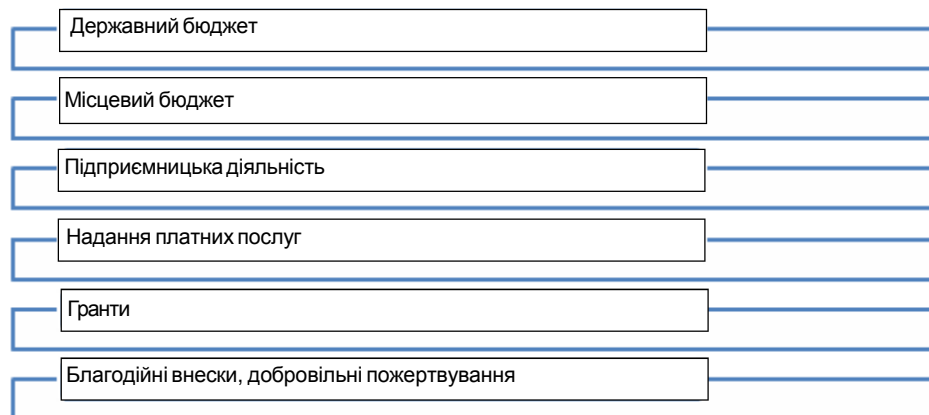


Рис. 4.12. Фінансування сфери культури

Одним із сучасних завдань економічного регулювання розвитку культури країни на державному рівні є підвищення ефективності функціонування культурних індустрій.

Культурні індустрії - це інтегральна соціально-економічна діяльність, домінантною характеристикою якої є спрямованість на створення продуктів мистецького та культурного призначення. Робочі місця у сфері культурних індустрій та додаткова вартість виникають з використання потенціалу творчості та інтелектуальної власності.

До культурних індустрій відносять діяльність у сфері:

До культурних індустрій відносять діяльність у сфері:

- кіно, телебачення та медіа;
- виконавських та візуальних мистецтв (шоу-бізнес, галерейна справа);
- архітектури;
- ремісництва та дизайну (мода, інтер'єр);
- Інтернету та комп'ютерних технологій (комп'ютерні ігри, освітні програми, реклама);
- видавництва;
- туризму, організації дозвілля та розваг.

У сучасних розвинених країнах культурні індустрії використовують як технології розвитку міських територій. Культурні індустрії також розглядаються як економічний потенціал постіндустріального суспільства, у якому нематеріальні - інтелектуальні та творчі - активи враховуються у загальні виміри економічного стану суспільства.

Стратегічний розвиток нашої держави, яку влада бачить у складі країн із сучасною економікою, неможливий без достатньої уваги до культурних індустрій. Тому під час розробки планів економічного розвитку окрема увага має бути приділена забезпеченню функціонування цього потужного сектору, який у розвинених країнах сьогодні забезпечує переважну кількість робочих місць у містах та регіонах, з яких важка промисловість була виведена до інших країн. При цьому потрібно брати до уваги, що культурні індустрії впливають на зміну парадигми споживання, яка, у свою чергу, впливає на спрямованість товарного виробництва. У системі культурних індустрій товаром стає освіта, стиль життя, форми дозвілля, різні способи культурної самоідентифікації (клуби, ігрові змагання, творче аматорство тощо).

У глобалізованому світі культурні потреби забезпечуються складним комплексом мереж створення, зберігання і трансляції культурного контенту. Цю систему технічного й організаційного опосередкування культурних здобутків прийнято називати культурною інфраструктурою (рис. 4.13).

Культурна інфраструктура (від лат. infra - під, structura - будова) - це комплекс взаємопов'язаних елементів, що сукупно забезпечують створення, збереження та транслявання культурних благ і цінностей.

Культурну інфраструктуру утворюють матеріальні та нематеріальні елементи, які забезпечують стає функціонування культурного простору. Культурна інфраструктура виконує функції комунікаційних каналів для передавання змісту культурних повідомлень та збереження їхньо-

го смислу. Культурна інфраструктура є базовою умовою та системним елементом існування культури. Стале функціонування культурної інфраструктури, елементи якої відображено на рис. 4.14, є фундаментом державного забезпечення умов для створення культурних благ.

Модернізація ставлення держави до культурної складової свого існування стане основою подальшої трансформації суспільних і економічних відносин. Не можна уявити зміни, які не пов'язані із змінами культурного середовища, тому процес поступу держави безпосередньо забезпечується модернізацією сфери культури за змістом, формами і технічним супроводженням.

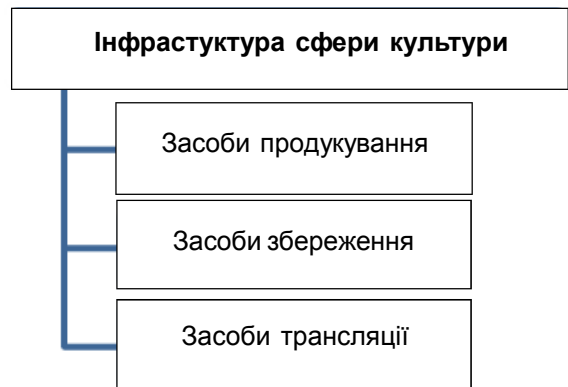


Рис. 4.13. Інфраструктура сфери культури

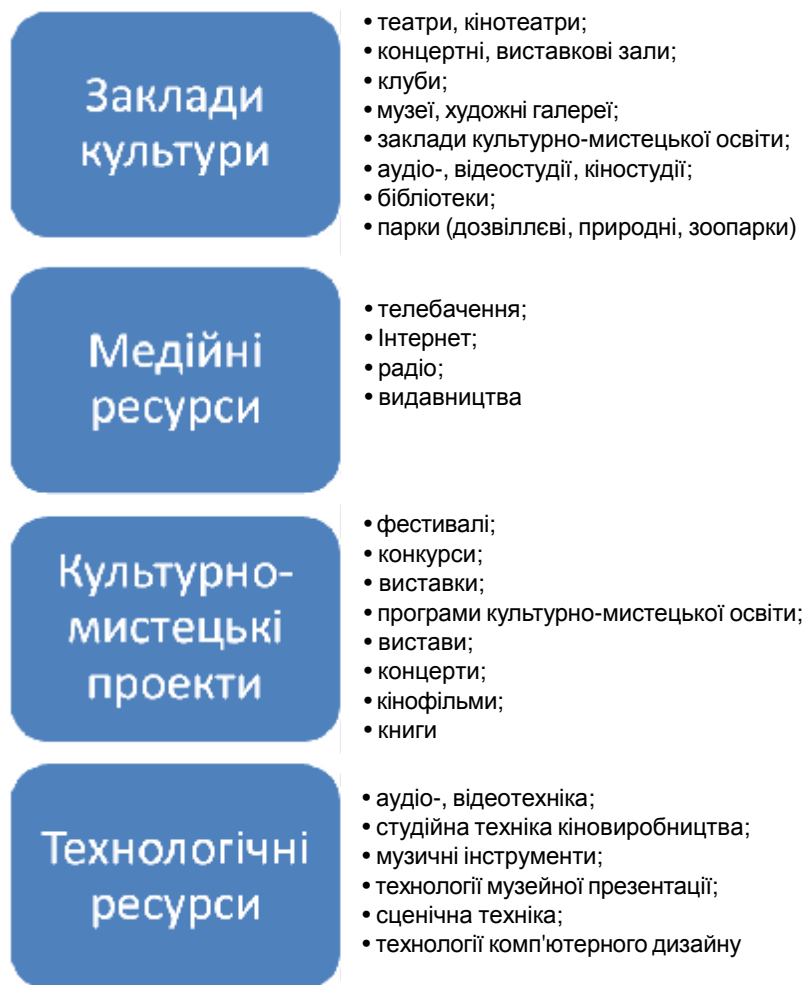


Рис. 4.14. Елементи культурної інфраструктури

Державне управління у сфері культури

Державне управління у сфері культури - цілісна система спеціально організованого управління, яке здійснюється суб'єктами управління, що функціонують у сфері культури, визначають державну політику, забезпечують законодавче регулювання відносин через виконання функцій держави (планування, організація, комплектація кадрів, мотивація, контроль і аудит), впливають на процеси розвитку культури з метою підвищення ефективності як системи в цілому, так і окремих її елементів для забезпечення різноманіття культурних форм, напрямів, жанрів культурно-мистецької діяльності.

Управління у сфері культури здійснюється на різних рівнях: загальнодержавному, регіональному, місцевому, муніципальному, що вимагає координації управлінських дій усіх суб'єктів управління.

Суб'єкти управління у сфері культури

До суб'єктів управління у сфері культури належать державні й недержавні органи управління: центральні органи виконавчої влади (міністерство культури, інші міністерства і відомства, уповноважені здійснювати реалізацію культурної політики), органи державного управління на регіональному і місцевому рівні, органи місцевого самоврядування, громадські організації, творчі працівники. Державна система управління у сфері культури здійснюється через державні законодавчі, виконавчі органи та суб'єкти, що мають спеціальні повноваження.

Законодавчу основу державного управління у сфері культури забезпечує Верховна Рада України шляхом прийняття відповідних законів. Через систему відповідного законодавства вона визначає мету, основні завдання, напрями, принципи та пріоритети державної політики у сфері культури, установлює правові, економічні та соціальні гарантії її реалізації, створює систему соціального захисту працівників культури.

Урегулювання багатьох проблем функціонування культурної сфери здійснює Президент України, користуючись своїми повноваженнями. Важливе значення мають укази Президента для збереження й відтворення культурної спадщини українського народу, створення і поширення культурних цінностей, забезпечення фінансової підтримки кращих мистецьких колективів, окремих митців, обдарованої творчої молоді шляхом надання президентських стипендій, грантів. Заклади та установи культури, які мають особливе значення для розвитку української та загальносвітової культури, згідно з указами Президента дістали статус "національних". У своїх щорічних посланнях до Верховної Ради України Президент нашої держави, аналізуючи стан суспільного розвитку, окремих його сфер, просування державотворчих процесів, приділяє значну увагу духовно-культурній сфері, визначає першочергові завдання щодо її подальшого розвитку, що є важливим і дієвим інструментом впливу глави держави на напрями діяльності Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади щодо проведення політики держави у сфері культури.

Залежно від покладених на них завдань та функціональних обов'язків органи виконавчої влади, які проводять державну політику у сфері культури, поділяються на: органи виконавчої влади загальної компетенції і органи виконавчої влади спеціальної, галузевої компетенції. До першої групи належать Кабінет Міністрів України, обласні і районні державні адміністрації, міська державна адміністрація в м. Києві, які, здійснюючи загальне керівництво, у межах своїх повноважень координують діяльність органів державного управління у сфері культури відповідного рівня щодо розробки й реалізації державної політики. До органів виконавчої влади спеціальної, галузевої компетенції, які безпосередньо несуть відповідальність за реалізацію політики держави у сфері культури, належать: Міністерство культури України, управління культури обласних, Київської міської державної адміністрації, відділи культури районних державних адміністрацій.

Кабінет Міністрів України забезпечує проведення фінансової, інвестиційної та податкової політики держави у сфері культури; розробляє й здійснює загальнодержавні програми гуманітарного, культурного розвитку; спрямовує і координує роботу галузевих міністерств і відомств гуманітарної сфери.

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади щодо розвитку культури є Міністерство культури України. Його основними завданнями є: формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах культури, мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, державної мовної політики, міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин України; формування державної політики у сфері кінематографії; участь у формуванні та реалізації державної політики в галузі культури і мистецтв.

Безпосередньо забезпечують механізм упровадження в щоденну практику принципів та загальнонаціональних програм культурного розвитку, адаптуючи їх до специфіки, потреб і можливостей своїх регіонів, місцеві державні адміністрації.

Значні повноваження в реалізації державної політики у сфері культури та формуванні регіональної культурної політики мають органи місцевого самоврядування - обласні та районні, міські, селищні та сільські ради.

Громадські організації своєю активною громадянською позицією, конкретними заходами справляють помітний вплив на перебіг культурного життя та формування політичних підходів, моделей, концепцій розвитку цієї сфери. Сприяючи розвитку народних мистецтв і промислів, відродженню національних звичаїв і традицій, підтримуючи творчу діяльність окремих митців, колективів, закладів, пропагуючи кращі духовні цінності свого народу і світової культури різні товариства, фонди, спілки тощо суттєво коригують культурний розвиток суспільства, його духовно-ціннісні орієнтації, методи і засоби задоволення наявних потреб.

Складна, неоднозначна взаємодія всіх суб'єктів державного управління у сфері розвитку культури створює загальну картину культурного життя суспільства, зумовлює його особливості й тенденції історичного поступу.

Принципи державного управління у сфері культури

Для забезпечення повноцінного розвитку культурної сфери необхідною умовою є організація та здійснення державного управління на засадах чітко визначених принципів, які є регулятивними настановами, що пов'язують мету із способами її досягнення, указують на можливі або ж необхідні шляхи, механізми, засоби реалізації поставленої мети в розвитку культури. **Принципи державного управління у сфері культури** - це закономірності, відносини, взаємозв'язки, керівні засади, на яких ґрунтуються його організація та здійснення і які можуть бути сформульовані в певні правила.

Принцип оптимального поєднання регуляції і саморегуляції в державному управлінні у сфері культури передбачає врахування в управлінні процесами культурного розвитку суспільства того, що культура, порівняно з іншими сферами суспільного життя меншою мірою є об'єктом інституціонального упорядкування, її здатності розвиватися за власними законами, а отже, узгодження засобів і методів управлінського впливу з механізмами самоорганізації, саморегулювання культури.

Реалізація **принципу державного сприяння самоорганізації соціально-культурного життя** в практиці державного управління у сфері культури обмежує поле неефективного адміністративного втручання держави в соціокультурні процеси, а його реалізація дає змогу максимально використовувати енергію саморозвитку культури, обмежувати адміністративне та некомпетентне втручання чиновників у культурне життя.

Принцип оптимального поєднання централізації і децентралізації державного управління у сфері культури передбачає чіткий розподіл функцій, повноважень і відповідальності між місцевими, регіональними і центральними органами управління у сфері культури, виключає дублювання функцій, підвищує координацію дій усіх суб'єктів управління, створює умови для прийняття раціональних і ефективних управлінських рішень. Більші можливості у формуванні та здійсненні політики у сфері культури надаються суб'єктам культурно-мистецького життя на регіональному і місцевому рівнях. Це зумовлено, зокрема, тим, що культурне життя в усій своїй різноманітності, навіть якщо його окремі аспекти мають загальнонаціональне значення, існує і розвивається в конкретних містах, селах, регіонах, де живуть митці, які створюють культурні цінності, й проживає населення, що складається з різних етнічних, субкультурних груп, які мають свої культурні інтереси і потребують їх задоволення. Різні території, місцевості можуть відрізняються між собою історико-культурними, мовними, релігійними особливостями. Саме на регіональному і місцевому рівнях найбільше перехрещуються культурні інтереси та потреби різних субкультурних, національних груп, простежуються конкретні проблеми культурної сфери і можливі альтернативні варіанти їх розв'язання. Відповідно, й управління у сфері культури має бути максимально децентралізованим і наближеним до того рівня, на якому відбуваються основні процеси культурно-мистецького життя.

Децентралізація державного управління у сфері культури передбачає передавання основних функцій управління у сфері культури на місця, розширення у зв'язку з цим повноважень регіональних і місцевих органів державного управління, посилення їх відповідальності за розвиток культурної сфери. Надання максимальної автономії повноважень місцевим органам влади щодо розв'язання проблем культурного розвитку на своєму рівні зменшує вплив центру на щоденну діяльність органів влади місцевого рівня, посилює їх ініціативу, активність та співпрацю з різними суб'єктами культурної діяльності й реально розширює демократичні

методи управління, що сприяє демократизації всієї системи управління у сфері культури. При цьому розподіл компетенції має відбуватися за принципом, коли на більш високий рівень управління передаються лише ті функції, які не можуть бути ефективно реалізовані на нижчому.

В управлінській діяльності у сфері культури є й такі завдання, вирішення яких можливе лише на державному рівні. Для того, щоб цілеспрямовано вирішувати стратегічні питання культурного розвитку, необхідно спиратися на концепцію розвитку національної культури. Розробити таку концепцію можна лише на центральному рівні, де, як правило, сконцентрований науковий, експертний потенціал, здатний забезпечити обґрунтування теоретичних проблем, провести необхідні дослідження соціокультурної ситуації в країні чи в окремих регіонах.

На центральному рівні управління у сфері культури мають здійснюватися головні функції реалізації державної політики, які забезпечують вирішення стратегічних завдань культурного розвитку, а саме: розробка наукових основ державної політики у сфері культури; організація наукових досліджень, у тому числі й дослідження соціокультурної ситуації в країні; забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації кадрів для закладів та організацій культури і мистецтва; організація і здійснення культурних зв'язків із зарубіжними країнами; забезпечення єдиного культурного простору; фінансова допомога регіонам, які не мають достатніх власних ресурсів для здійснення пріоритетних програм культурного розвитку, за рахунок коштів державного бюджету; законодавче забезпечення умов для розвитку культури; виявлення й утримання пам'яток культури, інших культурних цінностей загальнонаціонального значення, які є в регіонах; розробку і здійснення державних програм для їх підтримки і використання.

Водночас згідно з принципом децентралізації управління основні питання розвитку і функціонування сфери культури мають вирішуватися на місцевому і регіональному рівнях. Відповідно до цього більш розширеними є завдання і функції органів державного управління на місцях. Управлінська діяльність цих органів має бути спрямована на вирішення таких завдань: створення необхідних умов для відродження, збереження і розвитку національної культури, розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин, що проживають у регіоні (області чи районі); визначення пріоритетів регіонального культурного розвитку; узгодження інтересів усіх суб'єктів культурної діяльності відповідного регіону чи території; залучення до розробки та реалізації регіональних програм культурного розвитку, управлінських рішень громадських органів, організацій культури, національно-культурних товариств регіону; забезпечення доступу до культурно-мистецьких цінностей соціально незахищених верств населення; підтримка митців, творчої молоді; розв'язання специфічних проблем культурного розвитку регіону.

Децентралізація державного управління у сфері культури має здійснюватися на основі **принципу демократизації управління**, що спирається на розвиток самодіяльності громадян та активну участь у розв'язанні проблем культурного життя культурно-мистецьких товариств, творчих спілок, асоціацій тощо. Зазначений принцип передбачає встановлення оптимального співвідношення цілеспрямованих управлінських впливів, співробітництва, співуправління і самоуправління у сфері культури, запровадження конструктивного діалогу і тісної співпраці між органами державної влади й управління та громадськістю, їх взаємодії у вирішенні питань культурного розвитку, що відповідає специфіці культурної сфери, особливостям її розвитку.

*Державно-громадська
модель управління у сфері
культури*

Найбільшою мірою принципам державного управління у сфері культури відповідає **державно-громадська модель управління**, яка забезпечує не тільки максимально ефективні засоби реалізації культурних запитів членів суспільства, а й найбільш повну участь громадян у розробці стратегічних напрямів державної політики у сфері культури,

сприяє залученню всіх зацікавлених і компетентних осіб до процесу управління у сфері культури та повсякденного розв'язання проблем культурного розвитку.

Державно-громадське управління у сфері культури - це таке суспільне управління, що забезпечує максимальну участь громадян у розробці стратегічних напрямів розвитку культурної сфери, у процесі постійного управління нею для задоволення потреб членів суспільства. Державно-громадське управління у сфері культури є відкрита, демократична модель управління, у якій органічно поєднуються засоби державного впливу з громадським управлінням.

Державно-громадська модель управління у сфері культури передбачає докорінний перегляд розподілу повноважень державних, самоврядних та громадських суб'єктів управління у сфері культури. Пріоритет у процесі управління має належати громадським органам, але це не означає, що держава знімає із себе відповідальність за стан справ у сфері культури, за реалізацію державної політики. Держава разом із громадськими структурами визначає зміст політики у сфері культури, формулює основні напрями її здійснення, створює необхідні механізми для її реалізації. Завдання полягає в тому, щоб сформувати такі організаційно-управлінські структури, діяльність яких би максимально відповідала сучасним культурно-мистецьким процесам, сприяла б реалізації культурних запитів членів суспільства, саморозвитку культурної сфери.

Досвід демократичних держав переконливо свідчить, що державна політика у сфері культури є ефективною лише за умови, коли до її розробки і реалізації залучаються широкі кола громадськості. Саме у поєднанні державного і громадського елементів управління у сфері культури державна політика є виваженою, прозорою і результативною. Слід зазначити, що у світі поширеною практикою ефективного управління в цьому плані є співпраця на основі партнерської взаємодії державних структур із різними громадськими, неурядовими, неприбутковими, благодійними організаціями, бізнесовими структурами, фондами та фундаціями, зацікавленими у розв'язанні проблем культурного розвитку.

Залучення громадських структур до процесів вироблення державної політики та законотворення у сфері культури є важливим аспектом підвищення ролі громадян та їх добровільних об'єднань з питань культурного розвитку суспільства. Це зумовлено насамперед тим, що недержавні структури є основною формою організації громадянського суспільства, через їхню діяльність громадяни залучаються до процесів прийняття політичних рішень. Ці організації є посередниками між державою та громадянами у важливих питаннях формування і реалізації державної політики у сфері культури. Налагодження конструктивного діалогу між громадськими та державними структурами, з одного боку, допомагає громадським структурам довести до відома державних органів нагальні потреби та проблеми розвитку сфери культури. З другого - завдяки співпраці, партнерським взаємовідносинам із громадськістю органи державної влади і управління стають краще обізнаними з існуючою соціокультурною ситуацією, реальним станом культурної сфери. Тісне співробітництво органів державного управління у сфері культури всіх рівнів з громадськими структурами допомагає населенню краще зрозуміти логіку управлінських рішень і політику держави у сфері культури, забезпечує його довіру і підтримку у разі виникнення такої необхідності.

Слід зазначити, що громадські організації краще обізнані у проблемах та потребах пересічних громадян, інтереси яких вони представляють, а отже, відповідно, вони накопичили позитивний (і часто альтернативний державній практиці) досвід розв'язання проблем та задоволення потреб, який можуть запозичити державні структури. Крім того, громадські організації у разі виникнення проблемної соціокультурної ситуації можуть швидко привернути до неї увагу громадян, засобів масової інформації, державних структур та мобілізувати їх на дії, тим самим залучити додаткові ресурси для розв'язання проблеми. Але найголовніше значення полягає в тому, що ці структури представляють широкі верстви населення та соціальні групи, які мають різні культурні інтереси, і залучення їх до співпраці дає змогу узгодити позиції всіх суб'єктів культурного життя, виробляти врівноважені й найбільш оптимальні управлінські рішення.

Запровадження державно-громадської моделі у сфері культури найбільшою мірою відповідає вимогам правової держави і громадянського суспільства, якого прагне Україна, найповніше втілює принцип демократії. Державно-громадське управління зацікавлює громадськість діяльністю у сфері культури, дає їй можливість безпосередньо впливати на процес прийняття рішень, брати активну участь у роботі закладів, організацій, підприємств культури, реалізувати свої власні культурні інтереси. Ця модель управління оберігає культуру від намагання будь-яких політичних сил використовувати її як засіб досягнення своїх політичних інтересів. У такому управлінні значну вагу мають органи державної влади, які залучають до розробки і реалізації державної політики у сфері культури широкі кола громадських структур. При цьому їх завдання полягає в тому, щоб максимально залучити всіх зацікавлених суб'єктів: окремих громадян, різні групи населення, творчі колективи та їх об'єднання, заклади, організації культури та їх

працівників, громадські рухи, ділові й бізнесові структури - до конструктивної взаємодії заради досягнення загальних цілей збереження і розвитку культури.

Однак слід зазначити, що українська громадськість у сучасних умовах поки що не виконує ролі рівноцінного партнера для державних структур і найближчим часом буде неспроможна виконувати таку функцію. Це викликано слабкою розвиненістю громадських структур, "третього сектору" в Україні. Саме слабкість мереж неурядових організацій - творчих спілок, асоціацій діячів мистецтв, національно-культурних центрів - не дає можливості виступати їм потужним опонентом державному секторові, організовувати лобістські кампанії з питань культурного розвитку, швидко реагувати на неякісні управлінські рішення, змушувати державні структури прислуховуватися до їхньої думки, як це існує в розвинених демократичних країнах.

Існують перешкоди правового характеру, а саме відсутність нормативно-правової бази, яка регламентувала б діяльність громадсько-державних структур у сфері культури. Недостатність подібного досвіду роботи, недовіра з боку громадян до органів влади, зумовлена попереднім періодом функціонування сфери культури, коли їх думка у розв'язанні проблем культурного розвитку фактично не враховувалась і натомість саме через діяльність різних організацій на-в'язувалися ідеологічні установки - усе це значно знижує можливості участі громадськості в управлінських процесах.

Виходячи з наведеного вище питання формування і здійснення державної політики у сфері культури, а також регіональної культурної політики необхідно передати сформованим демократичним шляхом державно-громадським органам управління на всіх рівнях, у яких громадську частину становлять згадані вище представники всіх суб'єктів культурного життя, які на громадських засадах здійснюють управлінську діяльність, тому й незалежні від державних структур. А державну частину цього управлінського органу складають державні службовці, які виконують прийняті рішення цим державно-громадським органом.

4.10. Державне управління етнонаціональним розвитком суспільства

**Основні вимоги
до мети державного
управління**

Державне управління без досягнення конкретної мети позбавлене будь-якого сенсу. Принагідно нагадаємо, що мета в державному управлінні завжди виступає як певна суспільна потреба, яка задовольняється в результаті раціонально спланованої державно-управлінської діяльності. При цьо-

му, як зазначається у фаховій літературі, мета в державному управлінні має відповідати, як мінімум, чотирьом вимогам: бути об'єктивною (виходити з об'єктивних закономірностей і тенденцій розвитку суспільства), соціально вмотивованою (відповідати потребам та інтересам людини); ресурсно забезпеченою (враховувати реальні можливості); системно організованою (мати відповідну логічну структуру, ієрархію).

Розглянемо ці чотири основні вимоги до мети державного управління в контексті теми нашого розділу. Об'єктивність державного управління етнонаціональним розвитком зумовлюється, насамперед, потребою усунення або, принаймні, пом'якшення міжетнічних суперечностей, які останнім часом дедалі голосніше дають про себе знати в різних частинах земної кулі. Такі суперечності, до речі, якраз і стали не в останню чергу наслідком посилення етнічної мозаїчності суспільств як в європейських країнах, так і в США та Канаді. Зокрема, криваві громадянські конфлікти на міжетнічному ґрунті в СРСР наприкінці 1980-х рр., у колишній Югославії в 1990-х рр., у низці арабських країн у 2011 р. викликали такі потоки біженців й іммігрантів на Захід, що їх наслідки відчуватимуться ще дуже довго. Європа, так само як США й Канада, усе більше стає етнічно гетерогенною. При цьому романтичні підходи лідерів західних демократій до впровадження державного управління розвитком поліетнічності у своїх країнах на засадах концепції мультикультурності, яка передбачає мирне співжиття представників різних культурних традицій, вже не просто не спрацьовують, а виявляють свою повну неефективність. Про провал політики багатокультурності відкрито заявили у 2010 р. канцлер Німеччини **А.Меркель**, прем'єр Великобританії **Д.Кемерон** та тодішній президент Франції **Н.Саркозі**. Згідно із заявами цих політиків іммігрантам, особливо мусульманам, потрібно док-

ладати значно більших зусиль для інтеграції в суспільне життя країн Західної Європи, у тому числі активніше вивчати німецьку, англійську та французьку мови.

Не позбавлена суперечностей розвитку й етнополітична сфера українського суспільства. Причини цих суперечностей мають об'єктивний характер і зумовлені тим, що в основі відносин між етнічною більшістю (українською нацією) та етнічною меншістю (сукупністю українців) лежать, хоч і не завжди, одномірно виявлені спільність і розбіжність етнічних інтересів кожної з цих категорій. Спільність їхніх інтересів виявляється в головному - у прагненні побудувати демократичну, соціально орієнтовану державу.

Проте в іншій важливій сфері - у прагненні етнічних спільнот до розширеного відтворення своїх етнокультурних і етноментальних характеристик - їхні інтереси не завжди збігаються. Це відбувається тому, що в багатонаціональній державі або в державі з багатонаціональним складом населення, якою є й Україна, етнічні інтереси формуються залежно від відмінностей у становищі різних етнічних груп у суспільному житті. Етнічні інтереси завжди спрямовані на збереження або зміну становища певної етнічної групи в суспільстві.

З проголошенням незалежності України прагнення до позитивної зміни свого становища, тобто до розширеного відтворення своїх етнокультурних і етноментальних характеристик, демонструють практично усі етнічні спільноти держави. У свою чергу, одним з проявів такої синхронності процесів етнічного відродження як української нації, так і національних меншин, і є конкуренція відносин у цій сфері, яка неминуче породжує суперечності розвитку багатонаціонального українського соціуму. В експертній спільноті небезпідставно звертається увага на дворівневий характер цих суперечностей. По-перше, йдеться про розбіжності між етнічними інтересами українців й аналогічними інтересами сукупності національних меншин. По-друге, міжетнічні суперечності, щоправда в більш латентних формах, характерні й для самого меншинного середовища. Справа в тому, що через різні обставини, насамперед історичні, є у нас національні меншини (наприклад угорці та румуни), які мають значно більші можливості для задоволення своїх етнокультурних потреб (школи, мова, культурні центри тощо), ніж інші спільноти. Росіяни ж, із зрозумілих причин, мають у своєму розпорядженні цілком завершену етнокультурну, освітню та мовну інфраструктуру в Україні.

Слід зазначити, що хоча завдяки зваженій і досить ефективній етнонаціональній політиці міжетнічні суперечності в українському суспільстві майже не проявляються назовні, вони мають у собі певний конфліктогенний потенціал.

Для розуміння мети і завдань державного управління у сфері етнонаціонального розвитку важливою є наступна теза відомого дослідника цієї проблематики **П.І.Надолішнього**. Ця теза полягає в тому, що етнічність сама по собі не є об'єктом безпосереднього впливу держави. І справді, важко (та й чи потрібно!) демократичній державі, яка найвищою цінністю визнає права людини, втручатися в процеси і явища, пов'язані з етнічним походженням, зокрема, з його виявами у побуті, культурі, поведінці й у цілому в індивідуальній та груповій ментальності, якщо лише такі вияви не виходять за рамки загальноприйнятих стандартів і норм цивілізованого суспільного розвитку.

Про безпосередні управлінські функції держави варто говорити лише тоді, коли маємо справу саме з поліетнічністю, яка передбачає співжиття і взаємодію багатьох етнічностей. У цьому разі виникає потреба у створенні такої системи відносин (економічних, політичних, культурних тощо), за якої максимально узгоджувалися б етнічні інтереси, відкривалися можливості для природного етнічного розвитку відповідно до реальних потенцій кожної спільноти за принципом: "не на шкоду іншим, і не за рахунок інших".

Тут, до речі, може виникнути питання про характер державно-управлінських відносин у системі "органи державної влади - громадські організації етнічних спільнот". Відповідь на це питання знаходимо в монографії **П.І.Надолішнього**, який кваліфікує ці відносини як здебільшого "координаційні", а в окремих аспектах - "субординаційні".

Як вже зазначалося, ще однією вимогою до мети державного управління є те, щоб ця мета була соціально вмотивованою, тобто відповідала потребам та інтересам людини. У нашому випадку ця вимога передбачає, по-перше, необхідність спрямування державного управління в русло створення умов для збереження всіма спільнотами, які проживають у багатонаціо-

нальній країні, своєї етнічної самобутності. Тобто йдеться про збереження певного комплексу соціокультурних рис, який відрізняє одну етнічну групу від іншої.

Зусилля щодо сприяння етнічним спільнотам у збереженні їхньої самобутності є одним з головних критеріїв демократичності держав й цілком відповідають міжнародним підходам до цієї проблеми. Зокрема, ЮНЕСКО ще 1978 р. у своїй "Декларації про раси і расові забобони" проголосила: "Усі люди і групи людей мають право відрізнитися одне від одного, розглядати себе як таких і вважатися такими".

В українській державно-управлінській традиції реалізація права етнічних спільнот на вільний самобутній розвиток простежується від самих початків новітнього українського державотворення. Під цим кутом зору характерним може бути, наприклад, таке положення Другого Універсалу Української Центральної Ради від 7 листопада 1917 р.: "Український народ, сам довгі літа боровшися за свою національну волю й нині її здобувши, буде твердо охороняти волю національного розвитку всіх народностей, на Україні сущих...".

Державні гарантії права на збереження і розвиток самобутності усіх етнічних спільнот України містяться в "Декларації про Державний суверенітет України" (16 липня 1990 р.), "Декларації прав національностей України" (1 листопада 1991 р.), Законі України "Про національні меншини в Україні" (25 червня 1992 р.), Конституції України (28 червня 1996 р.) та інших законодавчих актах держави. Одним з найновіших документів, де це право знайшло своє законодавче закріплення, став Цивільний кодекс України. На відміну від Закону України "Про національні меншини в Україні", у якому зазначене право не знайшло прямого закріплення і про нього згадується лише опосередковано, як підкреслює вітчизняний правник В.Е.Теліпко, у Цивільному кодексі України воно юридично визнається за будь-якими фізичними особами, а не лише за громадянами, які належать до національних меншин. Аналіз ст. 300 нового Цивільного кодексу України дає достатні підстави для висновку про те, що "право на збереження своєї національної, культурної, релігійної, мовної самобутності" складає головний зміст більш широкого права особи - права на індивідуальність...".

Соціальна вмотивованість мети державного управління у сфері етнонаціонального розвитку визначається не лише потребою створення належних умов для реалізації спільнотами їх природного права на збереження своєї етнічної самобутності, а й обов'язком держави віднайти найдоцільніший за конкретних обставин інституціоналізований спосіб (тобто інтегральний механізм) забезпечення мирного гармонійного співжиття етнічних спільнот у багатонаціональній державі. Нами цілком поділяється погляд відомої української дослідниці проблем впливу держави на попередження та врегулювання етнічних конфліктів **Т.О.Сенюшкіної** про те, що етнічні процеси не повинні розвиватися поза контролем держави. Необхідна, як зазначає науковець, особлива стратегія і тактика державного управління етнонаціональною сферою з метою недопущення руйнівних наслідків використання етнічного чинника для досягнення політичних і економічних інтересів окремих етнічних лідерів та еліт.

Коли йдеться, зокрема, про збереження етнічної самобутності національних меншин та їх гармонійне співжиття з етнічною більшістю, то, як засвідчує європейський й вітчизняний досвід, найдоцільнішим інтегральним механізмом досягнення цієї мети в умовах специфіки етнічного й мовного складу населення України є національно-культурна автономія.

Разом з тим правова, організаційна та фінансова складові національно-культурної автономії в Україні потребують серйозного вдосконалення.

І тут варто підкреслити важливість наступної вимоги, що її фахівці висувують до мети державного управління. Ця вимога стосується ресурсного забезпечення мети державного управління незалежно від об'єкта чи сфери управлінського впливу. У ресурсному забезпеченні мети державного управління етнополітичними процесами особливу роль відіграють фінансові, людські та організаційні ресурси. Українська ситуація з цього погляду не є оптимальною. Наприклад, за роки незалежності України фінансові запити громадських організацій етнічних спільнот жодного разу не задовольнялися державою повною мірою. Це стосується як об'єднань, у яких реалізують свої етнічні інтереси здебільшого українці ("Просвіта" та інші), так й етнокультурних товариств національних меншин. Щоправда, більш-менш задовільно, як на нинішні фінансові можливості України, асигнуються кошти на реалізацію державних програм облаштування та інтеграції в українське суспільство представників депортованих народів - крим-

ських татар, болгар, греків, німців та ін. Зокрема, у 2006-2010 рр. на реалізацію таких програм з Державного бюджету України було виділено 53,3056 млн грн, з них 50,0 млн грн - на зведення житла і спорудження об'єктів інженерної інфраструктури.

Частково були профінансовані й деякі інші державні програми у сфері етнонаціонального розвитку. Зокрема, видатки з Державного бюджету на виконання положень Європейської хартії регіональних мов або мов меншин у 2011 р. становили 1007,0 тис. грн.

Організаційні та людські ресурси, які мали б бути включені в систему державного управління етнонаціональною сферою, також не відповідають вимогам часу як за кількісними, так і за якісними характеристиками. Так, за роки незалежності ми пройшли шлях трансформації в цій сфері від окремого міністерства до державного комітету і, зрештою, до департаменту в складі Міністерства культури. Відповідно, відбулося скорочення від кількох сотень до кількох десятків й кількості працівників цих структур (з урахуванням їх регіональних підрозділів).

Надзвичайно складно в умовах України забезпечити реалізацію четвертої вимоги до мети державного управління у сфері етнонаціонального розвитку - визначити її пріоритети, ієрархію тощо. Ураховуючи чинник синхронності етнополітичного відродження українців та етнічного ренесансу представників інших народів, які проживають в Україні, державне управління так само одночасно має розв'язувати проблеми як етнічної більшості, так й етнічних меншостей. Мета державного управління у сфері розвитку поліетнічності не може мати ієрархії пріоритетів або підцілей, за якої, скажімо, першочергово реалізуються державні програми етнокультурного й мовного відродження українців, а лише після цього аналогічні програми в галузі забезпечення прав національних меншин. Такі програми мають здійснюватися паралельно й охоплювати весь комплекс проблем етнополітичного й етнонаціонального розвитку України. Інша справа, що будь-яка державна програма має чітко базуватися на Конституції України, а також урахувати всі аспекти законодавчо визначеного статусу кожного з елементів етнонаціональної структури українського суспільства.

Аналогічним чином під час реалізації мети державного управління в зазначеній сфері не можна чекати поки всі етнічні спільноти досягнуть відповідного рівня розвитку своєї самобутності, а вже потім уживати заходів щодо вироблення найдоцільнішої моделі їх співжиття і взаємодії в одному етнополітичному організмі. Знову ж таки, ці процеси потребують синхронізації, у тому числі й на управлінському рівні. Сказане, зрозуміло, не заперечує потреби визначення певної послідовності й етапності в просуванні до мети державного управління етнополітичними й етнонаціональними процесами, передбачення проміжних й кінцевих результатів її досягнення, прогнозування можливих негативних наслідків її невиконання, тобто необхідності попереднього з'ясування на основі наявного досвіду структури всього логічного ланцюга забезпечення результативності управлінської діяльності.

Загалом, якщо ґрунтуватися на визначенні компонентів етнонаціональної структури українського суспільства, запропонованому в ст.11 Основного Закону України, то **мета державного управління у сфері розвитку поліетнічності** полягає в досягненні максимального результату при виконанні конституційного обов'язку держави щодо сприяння, по-перше, консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури; по-друге, розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України; по-третє, гармонійній співпраці та взаємодії всіх етнічних спільнот, розв'язанню міжетнічних суперечностей і конфліктів мирними засобами.

Завдання держави щодо створення умов для розвитку етнічних спільнот України

Реалізація такої триєдиної інтегральної мети державного управління у сфері етнонаціонального розвитку передбачає виконання низки конкретних завдань, які полягають в забезпеченні державою політико-правових, фінансових, організаційних та інших умов для розвитку української нації, корінних народів і національних меншин,

у тому числі для розв'язання проблем осіб, депортованих за національною ознакою, а також проблем представників нових етносів, які з'являються в Україні внаслідок активізації міграційних процесів, зокрема біженців. До таких завдань належать:

- сприяння завершенню внутрішньоетнічної консолідації української етнонації (шляхом ужиття відповідних заходів у мовній, культурній, освітній сферах, сфері національної пам'яті тощо) як об'єднувачому процесові, який спрямований на внутрішнє згуртування етнічних українців, нівелювання відмінностей між їх етнографічними і регіональними групами, що дасть можливість мобілізувати внутрішні ресурси українського етносу та прискорити демократичний поступ України;

- урахування в процесі реалізації мети державного управління етнополітичними й етнонаціональними процесами провідної ролі в українському державотворенні саме етнічних українців, які є найчисельнішою етнічною спільнотою на даній території; ареал їх розселення визначив кордони, а самоназва стала назвою держави, яку вони утворили; відтак, як небезпідставно вказують науковці, український етнос є головною силою, зацікавленою у збереженні незалежності Української держави;

- забезпечення безумовного виконання конституційної вимоги (ч. 1 ст. 10 Конституції України) про державність української мови, яку треба розуміти так, що українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України під час здійснення повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

- сприяння, у тому числі шляхом ужиття спеціальних заходів, особам, які відповідно до їх особистого вибору належать до національних (етнічних) меншин, вільно виражати, зберігати і розвивати свою етнічну, культурну, мовну чи релігійну самобутність, підтримувати та розвивати свою культуру в усіх її аспектах, не зазнаючи будь-яких спроб насильницької асиміляції; тут необхідно керуватися вимогами міжнародно-правових документів, у яких питання захисту прав національних меншин розглядаються таким чином, що надання їм усіх тих прав, які має більшість (принцип рівності і недискримінації), ще не забезпечує рівність у фактичному становищі тих й інших. Тому права національних меншин мають забезпечуватися додатковими гарантіями, спеціальними заходами щодо захисту їхніх інтересів. Звідси сфера прав людини стосовно меншин може бути розділена у такий спосіб: а) права, які можуть бути забезпечені в рамках загальної системи захисту прав людини; б) права, захист яких вимагає особливих гарантій, тобто такі, що забезпечують етнічну, культурну, мовну, релігійну самобутність меншин і, тим самим, збереження їх ідентичності; зокрема, йдеться про особливі гарантії держави національним меншинам щодо користування і навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови в державних навчальних закладах або через національні (етнічні) культурні товариства, розвиток національних (етнічних) культурних традицій, використання національної (етнічної) символіки, відзначення національних (етнічних) свят, сповідування своєї релігії, задоволення потреб у літературі, мистецтві, засобах масової інформації, створення національних культурних і навчальних закладів тощо;

- подальша законодавча робота щодо приведення у відповідність із сучасними європейськими стандартами вітчизняної нормативно-правової бази регулювання прав національних меншин, зокрема, усунення декларативності положень цієї бази щодо державних гарантій права національним меншинам на національно-культурну автономію;

- надання більшої плановірності й системності розв'язанню проблем осіб, незаконно депортованих за національною ознакою, які повертаються в Україну, дієвіше сприяння їх інтеграції в українське суспільство;

- забезпечення рівних конституційних прав і свобод та рівності перед законом усіх громадян незалежно від раси, кольору шкіри, політичних релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками;

- підтримання атмосфери толерантності й взаємодії між усіма спільнотами поліетнічного українського суспільства, об'єднання їх на основі загальнонаціональних інтересів й навколо спільних цінностей, серед яких пріоритетне місце має посісти громадянський патріотизм - гордість за свою Батьківщину, лояльність до Української держави, повага до її символів та атрибутів (уключаючи державну мову), національна гідність у поєднанні з повагою до всіх етносів, які є патріотами України;

- усунення причин та попередження, завдяки своєчасному реагуванню методами демократичного менеджменту на загострення етнополітичних суперечностей, міжетнічних конфліктів;

- поліпшення умов, у тому числі шляхом удосконалення відповідного законодавства, для збереження й розвитку етнокультурної та релігійної самобутності новітніх іммігрантів, зокрема, які останнім часом у дедалі більших кількостях прямують в Україну, недопущення щодо них проявів дискримінації і нетерпимості, сприяння їх тимчасовій інтеграції в українське суспільство.

Низка аспектів державного управління у сфері етнонаціонального розвитку стосується й такого важливого управлінського завдання, як використання в державотворчих процесах інтелектуального, культурно-освітнього, менеджерського потенціалу української діаспори. (Це питання заслуговує окремого аналізу).

Принципи державного управління у сфері етнонаціонального розвитку

Від мети та завдань невіддільні принципи державного управління у сфері етнонаціонального розвитку. Ці принципи є фундаментальними, науково обґрунтованими, а в певних випадках і законодавчо закріпленими положеннями, які мають, з одного боку, загальноуправлінський характер. До таких загальноуправлінських принципів, що стосуються й сфери етнонаціонального розвитку, зокрема, належать принципи об'єктивності, універсальності, випереджального стану в державному управлінні, демократизму, поділу влади, законності, оптимізації управління тощо. З другого боку, у діяльності щодо розвитку цієї сфери необхідно керуватися й спеціальними управлінськими принципами, без чого годі й розраховувати на успішне досягнення мети державного управління етнополітичними й етнонаціональними процесами.

З урахуванням висловлених у різний час та при різних нагодах думок учених і практиків державного управління у сфері етнонаціонального розвитку можна сформулювати такі основні його принципи, притаманні саме цьому управлінському напрямку:

- розуміння поліетнічності не просто як об'єктивної, сформованої історично, ознаки українського суспільства, а як однієї з його переваг і цінностей, які необхідно використати на благо всебічного розвитку всіх етнічних спільнот України;

- визнання специфіки української етнополітичної ситуації, за якої, унаслідок особливостей історичного розвитку, державного захисту потребують не тільки національні меншини, а й етнічна більшість - українці, самобутність яких у низці регіонів була значною мірою втрачена, і права яких на навчання та отримання інформації рідною мовою, на доступ до національної культури в таких регіонах все ще не забезпечені;

- пріоритетність загальноукраїнських інтересів у поєднанні з плюралізмом та повагою до національних мов, культури, історії етнічних спільнот і громадян, які до них належать; визнання незалежності та української державності головною умовою збереження всіма етнічними спільнотами країни своєї ідентичності;

- нерозривність прав людини і прав національностей;

- рівність конституційних прав і свобод та рівність перед законом усіх громадян незалежно від їхнього етнічного походження;

- гарантування повної і рівноправної участі громадян України різних національностей у всіх сферах життя українського суспільства;

- збереження і примноження етнокультурних надбань усіх національностей держави;

- урахування під час здійснення управлінської діяльності правових визначень статусу різних елементів етнонаціональної структури, що містяться у відповідних вітчизняних законодавчо-нормативних документах;

- постійне відстеження та своєчасне запобігання будь-яких конфліктогенних проявів у розвитку міжетнічних відносин;

- системність, планованість та наступність в управлінні розвитком поліетнічності незалежно від партійно-політичного забарвлення чинної на даний момент державної влади;

- гуманізм, демократизм, орієнтація на європейські стандарти забезпечення розвитку етнонаціональної сфери;

- пріоритетність міжнародно-правових актів, до яких приєдналася Україна, у сфері державного управління етнополітичними та етнонаціональними процесами;

- заохочення міжнародного співробітництва та обміну досвідом з питань державного управління розвитком поліетнічності;

- поєднання державних і громадських засад у забезпеченні розвитку поліетнічності.

У цілому, чітке визначення й наповнення конкретним змістом мети, завдань та принципів державного управління у сфері розвитку поліетнічності закладають надійні підвалини досягнення результативності управлінської діяльності в зазначеній сфері.

Організаційно-функціональна структура державного управління етнопонаціональним розвитком

Організаційно-функціональна структура державного управління етнопонаціональним розвитком є одним із різновидів управлінських систем, притаманних, як правило, державам із поліетнічним складом населення, і виступає як сукупність органів державної влади в єдності їх предметів відання й компетенції, а також відповідних організаційних взаємозв'язків, що забезпечує цілісний державно-управлінський вплив на функціонування етнопонаціональної сфери.

Елементами верхнього рівня організаційно-функціональної структури державного управління етнопонаціональним розвитком є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України. Зокрема, Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні здійснює свої функціональні повноваження у сфері міжнаціональних відносин, насамперед, через прийняття відповідних законів, визначення засад етнопонаціональної політики, затвердження загальнодержавних програм національно-культурного розвитку. Важливе значення має також проведення парламентських слухань з питань етнопонаціонального розвитку. Одне з останніх із них на тему "Етнопонаціональна політика України: здобутки та перспективи" відбулося в січні 2012 р.

Провідна роль Президента України у сфері етнопонаціонального розвитку зумовлюється вже його конституційним статусом як глави держави і гаранта додержання прав і свобод людини і громадянина незалежно від їхнього етнічного походження. Президент України має всі можливості впливу на функціонування етнопонаціональної сфери в державі через надані йому Конституцією України права підписувати закони або накладати на них вето з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради, видавати укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Ще один важливий, конституційно визначений, канал впливу Президента України на етнопонаціональний розвиток - формулювання главою держави відповідних завдань у його щорічних і позачергових посланнях до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України.

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади забезпечує проведення етнопонаціональної політики, у тому числі розробляє і здійснює загальнодержавні програми національно-культурного розвитку України.

Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади, функції яких передбачають регулювання поступального безконфліктного розвитку етнопонаціональної сфери держави.

Організаційна трансформація центрального органу виконавчої влади у сфері міжнаціональних відносин

Досить тривалий час центральним органом виконавчої влади, на який покладалося завдання підготовки разом з іншими органами виконавчої влади пропозицій щодо формування державної політики у сфері міжнаціональних відносин, забезпечення прав національних меншин, державної міграційної політики та організації роботи щодо їх реалізації, було окреме міністерство, а згодом окремий державний комітет.

Так, Указом Президента України №145/93 від 26 квітня 1993 р. на базі Комітету у справах національностей, який діяв при Кабінеті Міністрів України з 1991 р., було утворено Міністерство України у справах національностей та міграції. Згодом функції цього міністерства розширились і відповідно до Указу Президента України № 408/94 від 25 липня 1994 р. воно було трансформоване в Міністерство України у справах національностей, міграції та культур. Щоправда, через півтора року, унаслідок усвідомлення того, що державна етнопонаціональна політика і державна політика щодо релігії і церкви є відносно самостійними напрямками управлінської діяльності, Міністерству України у справах національностей, міграції та культур була повернута його попередня назва із вилученням, зрозуміло, відповідних функцій щодо регулювання державно-церковних відносин (Указ Президента України № 1176/95 від 26 грудня 1995 р.).

Чергові реорганізації центрального органу виконавчої влади у сфері міжнаціональних відносин мали місце: у липні 1996 р. - Указ Президента України № 596/96 від 26 липня 1996 р. "Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України", відповідно до якого Міністерство України у справах національностей та міграції ліквідувалося та створювався одини-менний Державний комітет України; у вересні 2001 р. - Указ Президента України № 836/2001 від 13 вересня 2001 р. "Про Державний комітет України у справах національностей та міграції", яким було відновлено діяльність Комітету після його короткочасної ліквідації як самостійного центрального органу виконавчої влади наприкінці 1990-х рр.; у листопаді 2006 р. - Постанова Кабінету Міністрів України № 1575 від 8 листопада 2006 р. "Про утворення Державного комітету України у справах національностей та релігій", коли регулятивні функції Комітету знову поширилися на релігію; у грудні 2010 р. - Указ Президента України № 1085/2010 від 9 грудня 2010 р. "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади", відповідно до якого Державний комітет України у справах національностей та релігій ліквідувався, а його функції з реалізації державної політики у справах міжнаціональних відносин, захисту прав національних меншин, релігії, а також у справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців, покладались, відповідно, на новостворені Міністерство культури України та Державну міграційну службу України.

На думку **В.Б.Євтуха**, перманентний процес реорганізації центрального органу виконавчої влади у сфері етнополітики є результатом кількох обставин: 1) пошуку оптимального і ефективного органу, структура і діяльність якого була б адекватною складності самого феномену етнополітики та умов, у яких відбувається становлення самостійної Української держави; 2) рівня усвідомлення вищими органами законодавчої та виконавчої влади необхідності існування єдиного управлінського органу в системі виконавчої влади.

Як би то не було, понад п'ятнадцятирічний період функціонування окремого центрального органу виконавчої влади у сфері міжнаціональних відносин засвідчив не тільки позитивну роль цього органу в суспільному розвитку України після проголошення її незалежності, але й виявив його досить оригінальну та самобутню державно-управлінську модель. Ця модель включала п'ять основних взаємопов'язаних напрямів діяльності зазначеного центрального органу виконавчої влади: сприяння безконфліктному розвитку міжнаціональних відносин, створенню належних умов для консолідації всіх національностей у процесах державотворення і формування на цій основі єдиної політичної нації, а також збереженню та розвитку, у тому числі через міжнародне співробітництво, національно-культурної ідентичності всіх етнічних спільнот України; розробка пропозицій та практична участь у розв'язанні політико-правових, соціально-економічних та гуманітарних проблем осіб, які зазнали депортації з території України, а нині повертаються на свою історичну батьківщину; вирішення питань соціально-гуманітарного характеру стосовно біженців та шукачів притулку; сприяння забезпеченню всебічного розвитку і функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя на всій території України, а також створенню належних умов для вільного розвитку всіх національних мов та користування ними; участь у формуванні основних засад та реалізації державної політики України стосовно української діаспори.

Загалом, окремий центральний орган виконавчої влади у сфері міжнаціональних відносин діяв як державний орган функціонального характеру, забезпечуючи розробку в межах своєї компетенції необхідної нормативно-правової бази та здійснюючи контрольню-координаційну роботу центральних органів виконавчої влади, управлінь та відділів у справах національностей та міграції облдержадміністрацій, держадміністрації м. Києва щодо здійснення державної етно-, мовної та міграційної політики, а також політики стосовно української діаспори.

Наприкінці 2010 р., як вже зазначалося, функції спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері міжнаціональних відносин та захисту прав національних меншин почало виконувати Міністерство культури України. Серед його основних завдань не лише формування та реалізація державної політики в зазначеній сфері, а й розробка і вжиття заходів щодо створення умов для відродження та розвитку культури української нації, культурної самобутності корінного народу і національних меншин України. Зокрема, за сприяння Міністерства культури України культурно-мистецькі потреби національних меншин задовольняє понад 2700 їхніх аматорських театральних, музичних і фольклорних колективів. У бага-

тьох областях створені центри національної культури. Станом на 1 січня 2011 р. в Україні діяло 96 таких центрів культури, 11 з них фінансувалися з місцевих бюджетів.

Для забезпечення культурних запитів етнічних спільнот державою реалізується бюджетна програма "Заходи з відтворення культури національних меншин". Щороку на фінансування цієї програми з державного бюджету виділяється по кілька мільйонів гривень.

На підтримку культурно-мистецьких заходів національних меншин Міністерство культури останнім часом надавало організаційну, методичну та фінансову допомогу Фонду кримсько-татарського мистецтва та етнографії, Асоціації німців України, Федерації греків України, Спільноті поляків України, Всеукраїнській спілці білорусів, Асоціації корейців України, Єврейському фонду України, Всеукраїнському культурно-просвітницькому центру "Русское собрание", Всеукраїнській спілці "Конгрес ромів України", Всеукраїнській спілці вірмен.

Надано фінансово-організаційну підтримку підготовці та проведено близько 30 культурно-мистецьких заходів національних меншин, зокрема, Всеукраїнському фестивалю культур національних меншин "Таврійська родина", Всеукраїнському фестивалю культур національних меншин південного регіону України "Дружба", культурно-мистецькій акції з підтримки культури етносів, які не мають своєї історичної батьківщини. За підтримки держави пройшов Всеукраїнський форум національних культур "Україна: мистецьке розмаїття та діалог культур", у рамках якого відбулася низка масштабних акцій з різних видів мистецтва.

Слід відзначити також діяльність з популяризації культур різних етнічних спільнот України через мережу культурно-мистецьких закладів (музеїв, бібліотек, театральних закладів). Зокрема, у Національному музеї історії України створено експозиційний розділ "Україна - багатонаціональна держава". На базі Дніпропетровського історичного музею ім. Д.Яворницького за підтримки Мінкультури організовано і проведено II Всеукраїнський фестиваль "Музеї в сучасному поліетнічному світі". У Тернопільському обласному літературно-меморіальному музеї Юліуша Словацького в м. Кременці спільно з Національним музеєм Землі Перемиської (м. Пшемисьль, Польща) проводяться українсько-польські літературно-мистецькі зустрічі "Діалог двох культур".

У 360 бібліотеках України працюють відділи літератури мовами національних меншин. На базі цих закладів діють літературні вітальні, клуби за інтересами, відбуваються масові заходи, що популяризують культурну спадщину різних етносів України, їхні мови, традиції та обряди.

Міністерством культури та іншими центральними органами виконавчої влади реалізується міжвідомчий План заходів з протидії проявам ксенофобії, расової та етнічної дискримінації в українському суспільстві.

У забезпеченні розвитку етнокультурного різноманіття України вагому роль відіграє державна фінансова підтримка преси та книговидання національними мовами. Зокрема, у рамках бюджетної програми "Заходи щодо відтворення культури національних меншин та фінансова підтримка газет мовами національних меншин" на 2011 р. було передбачено коштів на суму 1344,5 тис. грн.

Загалом, в Україні виходить друком понад 2,6 тис. періодичних видань мовами національних меншин, з них понад 2,3 тис. - російською мовою. Міністерство культури України є співзасновником шести газет - друкованих органів товариств національних меншин: вірменського - "Арагац", кримсько-татарського - "Голос Крима", польського - "Дзенник Київський", єврейського - "Єврейські весті", румунського - "Конкордія", болгарського - "Роден край". Ці газети розповсюджуються по всій території країни і щороку отримують фінансову допомогу з державного бюджету.

Телерадіомовлення для національних меншин здійснюють: Донецька, Житомирська, Закарпатська, Львівська, Одеська, Чернівецька обласні державні телерадіокомпанії, Державна телерадіокомпанія Автономної Республіки Крим.

Невід'ємною складовою організаційно-функціональної структури державного управління розвитком етнонаціональної сфери є Міністерство освіти і науки України, яке, зокрема, забезпечує формування оптимальної мережі дошкільних, загальноосвітніх, професійно-технічних навчальних закладів, здійснює в установленому порядку ліцензування та акредитацію вищих навчальних закладів, у тому числі з урахуванням освітніх запитів національних меншин України. Так, у 2010/2011 навчальному році в Україні функціонувало: 1154 загальноосвітніх навчальних

заклади з російською мовою навчання, у яких навчалося 739819 учнів; 88 - з румунською (21066 учнів); 66 - з угорською (15596 учнів); 15 - з кримсько-татарською (5592 учні); 6 - з молдовською (4300 учнів); 5 - з польською (1401 учень); 1664 навчальних закладів, де вивчаються дві й більше мов.

Російську мову як предмет вивчали 1284505 учнів, румунську - 861, угорську - 1198, кримсько-татарську - 16318, польську - 9245, словацьку - 212, болгарську - 8604, новогрецьку - 3622, гагаузьку - 1447, іврит - 2644, корейську - 405, чеську - 189, німецьку - 78, турецьку - 408, вірменську - 28, в'єтнамську - 10.

Кількість учнів, які вивчали мови національних меншин факультативно або в гуртках, становила: 147781 - тих, хто вивчав російську мову, 4497 - кримсько-татарську, 3959 - польську, 526 - молдовську 388 - угорську.

В Україні також функціонують 90 культурно-освітніх центрів (недільних шкіл), у яких вивчаються азербайджанська, білоруська, болгарська, вірменська, єврейська, караїмська, корейська, кримчацька, молдовська, німецька, новогрецька, польська, ромська, татарська, чеська мови, література, історія, культура, традиції згаданих народів. Засновниками недільних шкіл є громадські організації національних меншин, органи місцевого самоврядування.

Діють також 17 приватних дошкільних, 107 загальноосвітніх навчальних закладів (з них 95 з російською мовою навчання або вивчення як предмета, 5 - з угорською, 7 - з кількома мовами навчання), а також вищі приватні навчальні заклади: Закарпатський угорський інститут імені Ференца Ракоці II, Дніпропетровський жіночий педагогічний коледж "БЕТ-ХАНА", Міжнародний Соломонів університет, Слов'янський університет, Міжнародний європейський університет, Київський славістичний університет.

Важливі функції щодо державного регулювання розвитку етнопонаціональної сфери суспільства виконують й деякі інші центральні органи виконавчої влади.

Зокрема, у структурі Міністерства внутрішніх справ України створено відділ розробки та реалізації стратегії боротьби з етнічною злочинністю, у Службі безпеки України - підрозділ з виявлення і припинення дій, спрямованих на розпалювання расової або національної ворожнечі, у Міністерстві закордонних справ України введено посаду Посла з особливих доручень з питань протидії проявам расизму, ксенофобії та дискримінації, до пріоритетних завдань Міністерства соціальної політики України після ліквідації Держкомнацрелігій додався захист прав депортованих за національною ознакою, які повернулися в Україну.

Пріоритети державного управління розвитком етнопонаціональної сфери

Виходячи з того, що однією з найважливіших умов зміцнення української державності є посилення єдності поліетнічного українського народу, до основних пріоритетів державного управління розвитком етнопонаціональної сфери належать:

- забезпечення консолідації української нації - демографічної та етнічної основи українського суспільства,

розвитку її мови та культури;

- створення належних умов для задоволення культурно-освітніх запитів, розвитку національно-культурних традицій, забезпечення потреб у літературі, мистецтві та засобах масової інформації корінних народів і національних меншин України;

- сприяння процесу збереження і взаємозбагачення національно-культурних надбань українського народу - представників усіх національностей;

- стимулювання процесів міжетнічної інтеграції в українському суспільстві, згуртування всіх етнічних спільнот держави в українську політичну націю.

Основні ланки механізму державного управління розвитком етнопонаціональної сфери України

До основних ланок механізму державного управління розвитком етнопонаціональної сфери України належать:

1) чинне законодавство, зокрема - Конституція України, Декларація прав національностей України, закони України "Про засади державної мовної політики", "Про національні меншини в Україні", "Про ратифікацію Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин", "Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин", "Про

ратифікацію Конвенції про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження", "Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні", "Про освіту", "Про загальну середню освіту", "Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні", "Про свободу совісті та релігійні організації", "Про культуру", "Про об'єднання громадян" тощо, а також довгострокові державні програми, спрямовані на прогнозування і регулювання етнопольових процесів в Україні та спеціальні програми, що стосуються конкретних напрямів державного управління цими процесами (наприклад Комплексні заходи щодо всебічного розвитку і функціонування української мови, Державна програма відродження й розвитку освіти національних меншин в Україні на період 1994-2000 років, Комплексні заходи щодо розвитку культур національних меншин в Україні на період до 2001 року, Комплексні заходи з реалізації державної політики у сфері міжнаціональних відносин та розвитку культур національних меншин України на період до 2010 року тощо;

2) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади та інші органи виконавчої влади;

3) громадські організації національних меншин, дорадчі та консультативні органи з представників громадських організацій національних меншин, які їх делегують (станом на 1 січня 2011 р. органами юстиції України зареєстровано 1458 громадських організацій національних меншин, з яких 44 мають всеукраїнський статус; за даними облдержадміністрацій, здійснюють свою статутну діяльність 1268 таких організацій);

4) співробітництво з іноземними державами та з відповідними організаціями з метою використання їхнього потенціалу, у тому числі фінансового, для реалізації цілей державної етнопольовики України.

Звичайно, і в етнопольовикій сфері життя нашої держави є чимало проблем. Одні з них закономірно породжуються бурхливими, іноді суперечливими процесами етнопольовики відродження різних спільнот, що потребує уважного врахування та досягнення оптимального балансу їх інтересів, створення, з одного боку, сприятливих умов для розвитку всіх національностей, а з другого - для їх інтеграції в єдину українську політичну націю. Інші зумовлені інерцією процесів, що відбуваються в етнопольовикій сфері як відносно автономній підсистемі суспільства, зокрема, труднощами в подоланні низки деформацій, нагромаджених у попередній бездержавний період нашого існування. Так, до сьогодні залишається невирішеним питання щодо належного правового закріплення державного статусу української мови. Попри розширення за роки незалежності сфери її функціонування через низку об'єктивних (зокрема, складного стану економіки й відсутності достатніх фінансових і технічних ресурсів) та суб'єктивних (політичної протидії з боку деяких впливових груп) чинників забезпечити повноцінне виконання нею функцій державної мови не вдалося.

Необхідно також удосконалювати існуючі механізми реалізації прав національних меншин. Це стосується, передовсім, принципів формування дорадчих органів із представників національних меншин при органах місцевого самоврядування, розподілу спеціальних асигнувань Державного та місцевих бюджетів для потреб національних меншин, форм реалізації особами, що належать до національних меншин, своїх прав особисто і через посередництво громадських об'єднань. Потребують уточнення критерії, завдяки яким ті чи інші етнопольовики групи можуть бути віднесені до національних меншин чи до переселенців останніх років. Доцільним було б чітко, на законодавчому рівні визначити правовий статус кожного етнопольовики компонента українського суспільства (українська нація, корінні народи, національні меншини).

Цьому сприяло б ухвалення Верховною Радою України Концепції державної етнопольовики України.

4.11. Державне управління та національна безпека

Визначення міжнародної безпеки

В останнє десятиліття ХХ - на початку ХХІ ст. на світовій арені відбулися суттєві зміни, які протягом тривалого часу визначатимуть головні напрями розвитку людства.

Унаслідок глобальних трансформацій формуються принципово нові риси світового порядку, а міжнародні процеси проявляються у вигляді суперечливих тенденцій, постійно виникають нові виклики і загрози міжнародній безпеці.

Міжнародна безпека - захищеність системи міжнародних відносин від загроз їх дестабілізації, конфронтації, збройних конфліктів і війн, яка визначається таким станом міжнародних відносин, за якого забезпечуються життєво важливі інтереси (інтереси виживання) всіх суб'єктів світової політики, виключається порушення загального миру або створення загроз реалізації вказаних інтересів і, відповідно, безпеці народів.

Розвиток країн світу тісно пов'язаний з формуванням сучасного глобального простору безпеки і стабільності. Інтеграційні процеси в сучасному світі створили такі могутні міжнародні структури, які вже зараз впливають на долю будь-якої держави, незважаючи на норми міжнародного права та існуючі міжнародні домовленості. Усталені принципи, на яких протягом останніх майже 400 років (після Вестфальського мирного договору 1648 р.) будувалася **система міжнародних відносин** (суверенітет держав, недоторканість кордонів, невтручання у внутрішні справи країн тощо) - сьогодні ставляться під сумнів у зв'язку з неефективною боротьбою з тероризмом, зупиненням геноциду та систематичним порушенням прав людини. Тому головною метою для багатьох держав постає адаптація навколишнього простору безпеки до "правил гри" глобалізованого світу, забезпечення власної безпеки через складну взаємодію з іншими державами, влада кожної з яких прагне, насамперед, реалізувати національну безпеку.

Ідея міжнародної безпеки, її практична реалізація зумовлені історичними умовами, економічними, політичними, соціальними та іншими факторами. Виникнувши з утворенням такого інституту, як держава, проблема міжнародної безпеки історично завжди була органічно пов'язана з вирішенням питань війни і миру. Численні війни змушували держави дбати про свою безпеку, що виступала як їх здатність різними засобами (самостійно або у складі коаліції держав) забезпечити захист від зовнішньої загрози своєму існуванню та розвитку.

У кожному епоху міжнародна безпека залежить від пануючого способу виробництва, характеру і тенденцій розвитку міжнародних відносин та зв'язків. На її забезпечення справляють прямий і опосередкований вплив рівень розвитку цивілізації, матеріальної та духовної культури: стан виробництва, військової справи, науки і техніки, міжнародної торгівлі, інформації, зв'язку і транспорту; розвиток процесів інтернаціоналізації господарства і суспільного життя, географічного середовища; характер глобальних проблем та ін.

Ці фактори надають конкретно-історичної своєрідності змісту міжнародної безпеки, її видам, формам, шляхам формування системи, способам здійснення, міжнародно-правовим та іншим механізмам реалізації.

**Система міжнародної
(колективної) безпеки**

Система міжнародної (колективної) безпеки - система безпеки, створена зусиллями кількох держав або всього світового співтовариства для виявлення, нейтралізації або зниження рівня загроз (економічних, екологічних, воєнних тощо) існуванню та розвитку людської цивілізації на регіональному або глобальному рівні та запобігання цим загрозам.

Система міжнародної безпеки, яка існує сьогодні, складається з різнорівневих (глобальних, регіональних, субрегіональних структур та механізмів безпеки, які забезпечують відповідний рівень безпеки і можуть взаємодіяти (або конкурувати, протидіяти одне одному) залежно від обставин та головних цілей свого існування, закладених в їхні установчі документи.

Глобальна безпека - вид безпеки для усього людства, захист від небезпек всесвітнього масштабу, що загрожують існуванню людського роду, або можуть привести до різкого погіршення умов життєдіяльності на планеті.

Регіональна безпека - система відносин між країнами тих чи інших регіонів світу, за якої країни отримують можливість суверенного визначення форм і шляхів свого економічного, політичного та культурного розвитку, будучи при цьому вільними від загрози війн (збройних конфліктів), економічних і політичних диверсій, а також втручання у їх внутрішні справи.

Регіональна безпека є органічною частиною міжнародної безпеки та формою реалізації безпеки національної.

Крім того, система міжнародної безпеки включає в себе військову, політичну, економічну, гуманітарну та екологічну сфери. Кожна з цих сфер відносно самостійна, має свої особливості й проблеми, від розв'язання яких залежить ступінь міцності міжнародної безпеки.

Забезпечення міжнародної безпеки засноване на дотриманні всіма державами загальновізаних принципів і норм міжнародного права, які виключають вирішення спірних питань і розбіжностей між ними за допомогою сили або загрози застосування сили (передусім збройної).

Засоби дотримання міжнародної безпеки

При цьому треба мати на увазі, що сучасна світова практика виробила три головні засоби дотримання міжнародної безпеки:

- стримування потенційної агресії чи інших небажаних дій за допомогою різних засобів тиску, у тому числі військової сили;

- покарання агресора чи іншого порушника міжнародної безпеки застосуванням проти нього практичних заходів впливу;

- політичний процес як з метою доповнення силових рішень, так і всебічної легітимації (правової, політичної) підсумків міжнародних подій.

Основними **елементами системи міжнародної безпеки** є право міжнародної безпеки і міжнародні організації з безпеки і співробітництва, які забезпечують певний стан безпеки за основними напрямками за допомогою встановлених міжнародних режимів безпеки.

Сьогодні національна безпека окремої держави не може бути гарантована без тісної співпраці з впливовими міжнародними структурами безпеки глобального, субрегіонального та регіонального рівнів. Пріоритетним завданням України є органічне входження в європейську та світову спільноти, вихід у багатомірний світ складних міжнародних відносин і нових структур безпеки глобального і регіонального рівня. Україна активно шукає власне місце в цьому просторі, яке відповідало б її потенціалу великої європейської держави і гарантувало б її стабільність і розвиток.

Наша держава вже тривалий час є активним учасником багатостороннього співробітництва у сфері міжнародної безпеки, має досвід спільних дій під егідою ООН, ОБСЄ та НАТО і здобула завдяки участі в них вагомий міжнародний авторитет.

Основними напрямками цього співробітництва є:

- участь України безпосередньо в роботі ООН та миротворчих операціях і поліцейських місіях під егідою ООН;

- співпраця України з ЄС, ОБСЄ та НАТО у військово-політичній сфері;

- співпраця України в рамках двостороннього міждержавного співробітництва.

За юридичним статусом міжнародні операції і місії, у яких бере участь Україна, можна поділити на такі, що проводяться:

1) за прямою санкцією Ради Безпеки силами ООН;

2) за прямою санкцією Ради Безпеки силами регіональних організацій;

3) відповідно до резолюцій Ради Безпеки регіональними організаціями;

4) відповідно до права на самооборону (ст. 51 уставу ООН) або/і відповідно до повноважень, що випливають з резолюцій Ради Безпеки і міжнародного права;

5) на базі спеціальних угод міжнародними коаліціями.

На сьогодні Україна бере участь у 15 міжнародних операціях і місіях в 11 країнах світу, у Середземному і Чорному морях та на узбережжі Сомалі. Розглянемо ці напрями більш докладно.

Україна відіграє роль важливого контрибутора військових підрозділів та персоналу до операцій ООН з підтримання миру: більш як 1300 військовослужбовців, працівників органів внутрішніх справ представляють Україну у восьми миротворчих акціях, зокрема, у Грузії, Ефіопії та Еритреї, Сьєрра-Леоне, Демократичній Республіці Конго, Косово, Ліберії, Лівані, Тимор-Лешті. До того ж низку проблем щодо забезпечення стабільності в регіоні Західних Балкан Україна розв'язує спільно з миротворчими силами ООН.

Трибуну ООН Україна використовує і для координації діяльності безпекових структур регіональних і субрегіональних організацій. Так, під час роботи 61-ї сесії ГА ООН поза іншим відбулося засідання Україна-Трійка ЄС, засідання Ради міністрів закордонних справ ГУАМ та зустрічі ГУАМ-США. У 2000-2001 рр. наша держава посідала місце непостійного члена Ради Безпеки ООН. Кульмінацією членства України в Раді Безпеки ООН стало її головування в цьо-

му органі у березні 2001 р., коли Рада Безпеки предметно розглянула низку найбільш актуальних світових проблем, зокрема, кризові ситуації на Балканах та на Близькому Сході.

Отже, активна діяльність України в превентивній дипломатії включає дії з попередження виникнення конфліктних ситуацій, їх розв'язання або обмеження масштабів зіткнень, якщо вони вже розпочалися. Чітку позицію Україна займає і з питань необхідності реформування системи ООН, ефективність якої останнім часом знизилася. Водночас діяльність в ООН забезпечує Україні інформаційну відкритість щодо екологічних, політичних та економічних світових проблем сьогодення.

Наша держава надає великого значення проблемі посилення можливостей швидкого реагування ООН на кризові ситуації. В Україні із зацікавленням ставляться до розвитку механізмів, які б кардинально поліпшили здатність ООН на швидке реагування, у тому числі і до ідеї створення бригади швидкого розгортання ООН.

У лютому 1994 р. Україна задекларувала свою готовність брати участь у Системі резервних угод ООН (механізм, згідно з яким певні військові підрозділи країн, зарахованих до Системи резервних угод, перебувають у готовності на своїй території і за запитом Секретаріату ООН та після ухвалення відповідного рішення згідно з чинним у країні законодавством надсилаються до тієї чи іншої місії ООН). З того часу Україна зарахована до складу країн-учасниць зазначеного механізму. У жовтні 1996 р. Секретаріату ООН було надано інформацію про конкретні підрозділи ЗС України, призначені для включення до Системи резервних угод (аеромобільно-десантний батальйон, транспортна авіаційна ескадрилья, група військових спостерігачів, штабних офіцерів та військової поліції). Підписано відповідний Меморандум про взаєморозуміння між Секретаріатом ООН та Україною про надання нашою країною конкретних ресурсів до зазначеної Системи.

Співробітництво України з ООН у галузі миротворчої діяльності не обмежується лише військовими аспектами. З травня 1994 р. працівники органів внутрішніх справ України проходять службу в підрозділах цивільних поліцейських ООН в Боснії і Герцеговині, Перехідній адміністрації ООН для Східної Словенії в Хорватії, Сил превентивного розгортання ООН в колишній югославській Республіці Македонія.

Крім цього, українські цивільні спостерігачі брали активну участь у моніторингу виборів, які проводилися під егідою ООН у Південно-Африканській Республіці та Мозамбіку в 1994 р. Протягом 1993-1994 рр. Україна надавала свої авіатранспортні послуги ООН для проведення низки гуманітарних операцій на Африканському континенті.

Пріоритетність відносин з європейським світом визначається національними інтересами України, яка прагне інтегруватися в європейські структури не за будь-яку ціну, а з урахуванням усіх можливих наслідків для українського народу. З іншого боку, на Заході існує чітке розуміння того, що Україна посідає виключно важливе місце в Європі. У визначальних документах НАТО і виступах провідних політиків євроатлантичної спільноти постійно підкреслюється, що Україна відіграє і буде відігравати ключову роль у системі європейської безпеки. Таким чином, вибір Україною стратегічного курсу на інтеграцію в європейські економічні й політичні структури далеко не випадковий і визначається як національними інтересами України, так і пріоритетами самої європейської спільноти.

Україна бере активну участь у розбудові архітектури загальноєвропейської безпеки, реалізації Європейської політики безпеки і оборони (ЄПБО), виступає за вдосконалення інститутів і механізмів ОБСЄ, підтримує пропозиції щодо розширення партнерської співпраці ОБСЄ з іншими світовими структурами з безпеки - ООН, НАТО, ЄС, РЄ. Україна є активним учасником миротворчих місій ОБСЄ, конкретні зусилля щодо розвитку співробітництва нашої держави з ОБСЄ зосереджено також на таких напрямках, як сприяння міжнародним спостерігачам під час парламентських і президентських виборів; оперативне інформування ОБСЄ про внутрішню ситуацію в Україні; забезпечення активної ролі держави як посередника Придністровського врегулювання; розширення представництва України у складі місій та структур ОБСЄ, зокрема в Македонії, Косово, Грузії, Таджикистані і Хорватії.

Серед важливих напрямів взаємодії з ОБСЄ Україна розглядає співробітництво у питаннях боротьби з тероризмом, організованою злочинністю, корупцією, відмиванням грошей, торгівлею людьми, зброєю і наркотиками. Водночас Україна використовує механізм ОБСЄ для забезпечення стабільності та безпеки, зокрема, у Чорноморсько-Південно-Кавказькому регі-

оні. Насамперед, це стосувалося так званих "заморожених" конфліктів. Нагадаємо, що до них зараховуємо ті протистояння, які припинили військове зіткнення і кровопролиття, але не є розв'язаними - на території СНД це і Нагірний Карабах (азербайджансько-вірменський конфлікт), і Придністров'я, і Південна Осетія, і Абхазія в Грузії тощо.

Документами, які визначають сучасні рамки співробітництва між ЄС та Україною у реалізації ЄПБО, є механізм щодо консультацій та співпраці між ЄС та Україною у сфері врегулювання криз, який було затверджено на Саміті ЄС у Севільї у 2002 р., Угода між ЄС та Україною про визначення загальної схеми участі України в операціях Європейського Союзу із врегулювання криз від 13 червня 2005 р., а також Угода "Про процедури безпеки, які стосуються обміну інформацією з обмеженим доступом", яка набула чинності з грудня 2006 р.

Роль України у співпраці у сфері ЄПБО європейці бачать крізь призму її активнішої участі в миротворчій діяльності ЄС. Передусім ідеться про участь у формуванні миротворчих контингентів ЄС та активну задіяність у врегулюванні Придністровського конфлікту, адже Україна вже засвідчила здатність своїх військових підрозділів до співпраці через участь в операціях на територіях колишньої республіки Югославії та в Конго.

Українсько-польський батальйон *UKRPOLBAT* було задіяно в Косово та Боснії і Герцеговині. Сформовано також українсько-угорський батальйон ("*Tuca*"). Український, польський, угорський, словацький, литовський та латвійський контингенти в складі багатонаціональної бригади в Іраку є першим прикладом співпраці країн останньої хвилі розширення ЄС з Україною в межах постконфліктної стабілізаційної місії.

Сьогодні пропозиція ЄС полягає в тому, що східноєвропейські країни, включно з Україною, можуть, за зразком військових формувань ЄС - Eurofor (сухопутні операції) та Eurofor (морські операції), створити Centreurofor як регіональну компоненту, яка може діяти в цілях ЄБОП. Навички українських військових, набуті в реальних ситуаціях, та досвід роботи в системі подвійного підпорядкування миротворчих сил ЄС (НАТО/ЄС) будуть корисними для майбутніх операцій. Тому в ході реформи Збройних Сил Україна намагається врахувати потребу створення кваліфікованих високомобільних підрозділів швидкого реагування, які були б готові у будь-який момент приєднатися до міжнародних миротворчих контингентів.

З 1 липня 2011 р. по 31 грудня 2011 р. рота морської піхоти ВМС ЗС України та екіпаж літака Іл-76 транспортної авіації Повітряних сил ЗС України здійснювали бойове чергування у складі Бойової тактичної групи (БТГ) Європейського Союзу "ХЕЛБРОК" (HelBRoC), до якої входять Греція, Болгарія, Румунія та Кіпр. Наразі опрацьовується питання участі підрозділів ЗС України у БТГ ЄС у 2014 р.

Крім того, Україна є учасником спільних з ЄС миротворчих операцій, зокрема операції протидії актам піратства "Аталанта" у берегів Сомалі, а також отримує допомогу від ЄС у рамках спільної Місії з надання консультаційної та моніторингової допомоги на українсько-молдавському кордоні.

Важливим напрямом діяльності України у сфері міжнародної безпеки є поглиблення співпраці з НАТО. Цій справі може прислужитися програма "Партнерство заради миру", яку НАТО разом із східноєвропейськими країнами, у тому числі й з Україною, здійснює з 1994 р. Розвиваючи дедалі активніше відносини з НАТО, Україна в 1995 р. у рамках "Партнерства заради миру" підписала індивідуальну програму співробітництва з цим альянсом.

Сьогодні в рамках діалогу Україна-НАТО обговорюється питання приєднання України до антипіратської операції Альянсу "Ocean Shield" (аналогічна за функціями до операції ЄС "Atalanta") і форми можливої підтримки з боку України операцій у Лівії.

Україні необхідно активізувати співпрацю з ЄС у форматах, що існують, зокрема через інструменти стратегічного партнерства, а також більш активно долучитися до процесу обговорення проблеми Договору про європейську безпеку в рамках "процесу Корфу". Розширення сфери дії відносин партнерства в рамках НАТО передбачає активну участь для країн-партнерів у діяльності з підтримання міжнародної безпеки, що в перспективі відкриває для України нові можливості участі в підтримці безпеки в Європі.

Важливим напрямом співробітництва України у сфері міжнародної безпеки залишається двостороннє співробітництво. З перших днів незалежності Україна активно налагоджує відносини і підписує міжнародні документи з державами світу у військовій сфері, галузі військово-технічно-

го співробітництва, галузі військової освіти, технологій та науки, озброєння, військової техніки, надання послуг військового призначення, галузі авіації й протиповітряної оборони, співробітництво в галузі військової медицини та ін. Усього Україною підписано і ратифіковано близько 195 міжнародних угод, протоколів, комюніке, меморандумів, декларацій з 51 державою світу.

Дотримуючись позаблокового статусу, Україна сприяє створенню надійних міжнародних механізмів та загальноєвропейської структури безпеки на двосторонньому, регіональному і глобальному рівнях з метою зміцнення довіри і партнерства на основі принципів взаєморозуміння, відкритості, глобального партнерства у воєнно-політичній діяльності.

Таким чином, як пряму загрозу своїй незалежності Україна трактує будь-які спроби виключення її з міжнародного процесу прийняття рішень, і не може вітати новий перерозподіл сфер впливу в геостратегічному просторі, що склався наприкінці ХХ ст. Україна виходить з того, що однією з найважливіших гарантій її суверенного розвитку та підтримання системи колективної безпеки в європейському та трансатлантичному просторі є розвинена кооперація в політичній, економічній, гуманітарній, інформаційній та військовій сферах.

Україна має об'єктивні передумови для того, щоби утвердитись у ролі регіонального політичного лідера. Для цього разом з урахуванням закономірних амбіцій і національних інтересів їй треба поступово посилювати конструктивний вплив на загальну ситуацію в регіоні. Важливу роль тут можуть відіграти активне співробітництво й лідерство України у Балто-Чорноморському партнерстві. Не менш перспективним для України є Чорноморсько-Каспійський напрям розвитку співробітництва з країнами цього регіону, який сприяє диверсифікації паливно-енергетичних потоків. Напрями у сфері міжнародної безпеки України дуже різноманітні, але головні серед них ті, що визначають її роль як стратегічної держави, що може стати магнітом, який з'єднує Східну та Західну Європу.

4.12. Державне управління у сфері цивільного захисту

Визначення надзвичайної ситуації

Сучасний стан суспільства характеризується тенденціями зростання втрат людей і шкоди територіям, що спричиняються небезпечними природними явищами, промисловими аваріями і катастрофами. Ризики надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру постійно зростають, що суттєво впливає на всі сфери суспільного життя. Забезпечення адекватного захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій, забезпечення гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства і держави є одним із найважливіших завдань державної політики у сфері цивільного захисту.

Аналіз наявних проблем у сфері цивільного захисту свідчить, що надзвичайні ситуації залишаються однією з важливих причин стримування стабільного економічного зростання держави.

Щорічно в Україні реєструється близько 400 надзвичайних ситуацій. Щорічні матеріальні збитки від надзвичайних ситуацій оцінюються сумою понад 300 млн грн. Непоправні щорічні людські втрати внаслідок надзвичайних ситуацій та пожеж досягають близько 4,5 тис. осіб.

Надзвичайна ситуація (НС) - порушення нормальних умов життя і діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом або іншою небезпечною подією, у тому числі епідемією, епізоотією, епіфітотією, пожежею, яке призвело (може призвести) до неможливості проживання населення на території чи об'єкті, ведення там господарської діяльності, загибелі людей та/або значних матеріальних втрат.

Потенційним джерелом загроз (небезпек) та ризиків життєдіяльності населення і господарському потенціалу є небезпечні природні явища, які виникають у процесі господарської діяльності, а також техногенні аварії і катастрофи.

З метою зменшення впливу загроз (небезпек) та ризиків, для покращення координації діяльності та своєчасного проведення робіт, пов'язаних із запобіганням та реагуванням на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру згідно із Законом України "Про правові засади цивільного захисту" в Україні створено *Єдину державну систему цивільного захисту* (ЄДС ЦЗ).

Визначення цивільного захисту

Цивільний захист - система організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та інших заходів, які здійснюються центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування,

підпорядкованими їм силами і засобами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, добровільними рятувальними формуваннями, що забезпечують ужиття цих заходів з метою запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій, які загрожують життю та здоров'ю людей, завдають матеріальних збитків у мирний час і в особливий період.

Основними заходами у сфері цивільного захисту населення і територій від НС є: оповіщення та інформування, спостереження і лабораторний контроль, укриття в захисних спорудах, евакуація, інженерний, медичний, психологічний, біологічний, екологічний, радіаційний та хімічний захист.

Єдина державна система цивільного захисту населення і територій

Єдина державна система цивільного захисту населення і територій - сукупність органів управління, сил та засобів центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, на які покладається реалізація державної політики у сфері цивільного захисту.

ЄДС ЦЗ функціонує в режимах: *повсякденної діяльності* (стаціонарне функціонування); *підвищеної готовності* (активна підготовка і здійснення превентивних заходів); *надзвичайному* (дії в НС) і *постнадзвичайному* (ліквідації наслідків НС).

До складу ЄДС ЦЗ входять центральні та місцеві органи виконавчої влади, виконавчі органи рад, державні підприємства, установи та організації з відповідними силами і засобами, які здійснюють нагляд за забезпеченням техногенної та природної безпеки, організують проведення роботи із запобігання НС техногенного та природного походження і реагування у разі їх виникнення з метою захисту населення і довкілля, зменшення матеріальних втрат.

ЄДС ЦЗ складається з постійно діючих *функціональних* і *територіальних підсистем* та має чотири рівні: *загальнодержавний, регіональний, місцевий, об'єктовий*. Функціональні підсистеми створюються міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади з метою організації роботи, пов'язаної з НС. В основу побудови територіальних підсистем ЄДС ЦЗ покладено територіальний принцип, тобто вони організуються в областях, м. Києві для запобігання й реагування на НС у межах відповідних регіонів. Кожний рівень ЄДС ЦЗ має постійні та координуючі органи управління (рис. 4.15). Такий розподіл ґрунтується на основі функціонального призначення органів.

Постійними органами управління на загальнодержавному рівні є Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. На регіональному рівні до таких органів належать обласні, Київська міська державна адміністрація та їх уповноважені органи. Місцевий рівень представлений відповідними органами державної влади та місцевого самоврядування міст, районів, районів у містах. Об'єктовий рівень постійних органів управління ЄДС ЦЗ утворюють спеціально призначені особи та структурні підрозділи.

До координуючих органів управління належать: постійно діюча комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (ТЕБ та НС) і спеціальна комісія з ліквідації НС, яка створюється у разі виникнення НС.

Основними завданнями комісій є: координація діяльності відповідних органів виконавчої влади, пов'язаної з функціонуванням ЄДС ЦЗ; організація та керівництво проведенням робіт з ліквідації наслідків НС.

У режимі повсякденної діяльності комісія ТЕБ та НС координує діяльність відповідних органів виконавчої влади з питань розроблення та виконання цільових і науково-технічних програм і вжиття заходів щодо запобігання НС, забезпечення захисту населення, сталого функціонування господарських об'єктів, зменшення можливих матеріальних втрат та збереження національної культурної спадщини у разі виникнення НС.

У режимі підвищеної готовності комісія вживає заходів щодо активізації спостереження та контролю за станом довкілля, перебігом епідемій і спалахів інфекційних захворювань, обстановкою на потенційно небезпечних об'єктах, прогнозування можливості виникнення НС

та її масштабів; організовує розроблення комплексних заходів щодо захисту населення і територій від НС, забезпечення стабільного функціонування господарських об'єктів; забезпечує координацію заходів щодо запобігання виникненню НС.

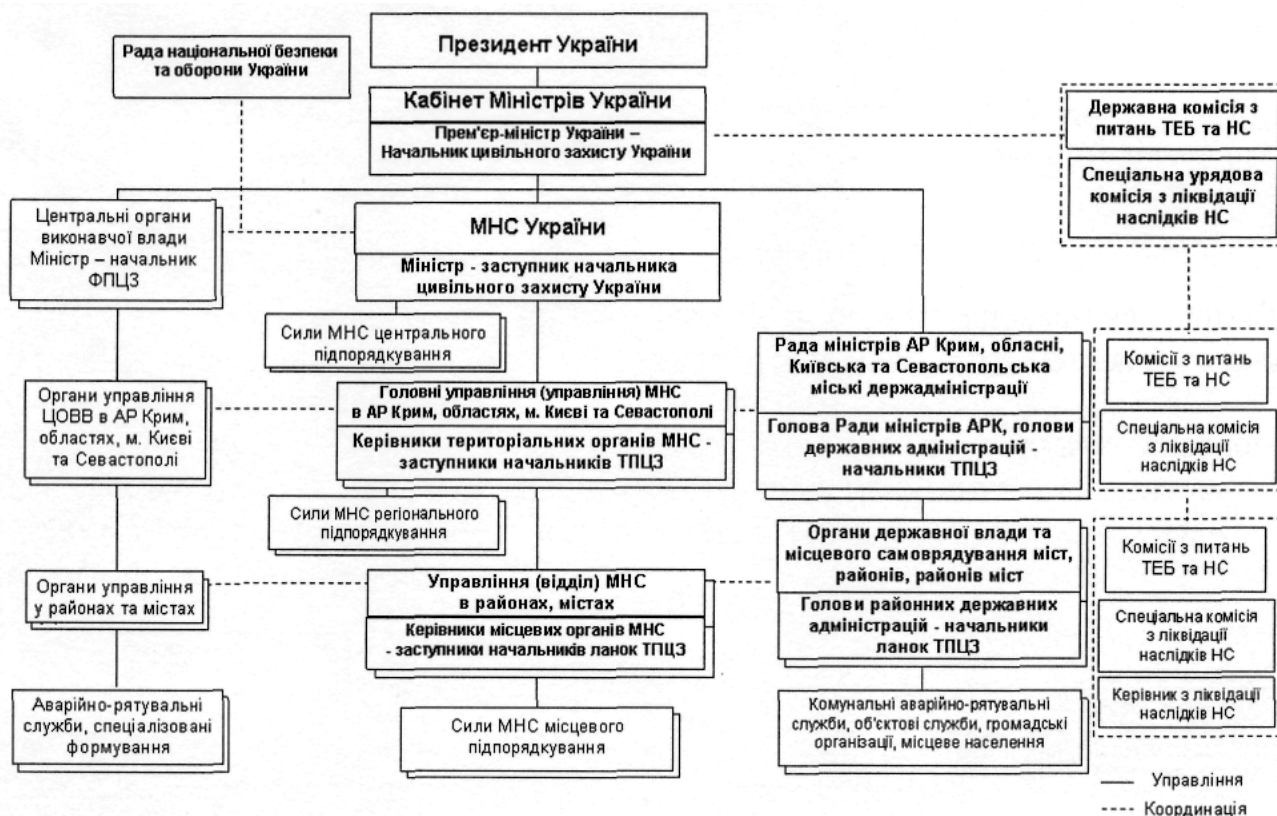


Рис. 4.15. Загальна схема системи управління цивільним захистом

У режимі діяльності в НС комісія забезпечує координацію, організацію робіт та взаємодію функціональних і територіальних підсистем ЄДС ЦЗ, громадських організацій щодо надання допомоги населенню; організовує роботу, пов'язану з ліквідацією НС.

У постандзвичайному режимі комісія вживає заходів щодо ліквідації наслідків НС.

Комісії відповідних рівнів беруть на себе функцію як координуючого, так і керівного органу ліквідації наслідків НС, їх рішення є обов'язковим для всіх органів державної влади, організацій і підприємств, які зобов'язуються брати участь у ліквідації наслідків НС.

Склад комісій визначається рішенням відповідних органів виходячи із специфічних територіальних, економічних, соціальних та інших умов.

Для безпосередньої організації робіт з ліквідації НС або її наслідків та керівництва залученими органами управління, силами і службами одним із вищезазначених органів управління призначається уповноважений керівник з ліквідації НС.

Для організації аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт і координації дій органів управління та сил, уповноваженим керівником створюється штаб з ліквідації НС. Ієрархія органів управління в НС подана на рис. 4.16.

Загальне керівництво системою державного управління цивільним захистом здійснює Кабінет Міністрів України. Безпосереднє керівництво покладається на спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань природно-техногенної безпеки, а саме на Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (МНС України).

МНС України здійснює свої повноваження через територіальні органи відповідно до адміністративно-територіального поділу до району включно. У складі МНС України діють:

- урядовий орган державного нагляду у сфері цивільного захисту;
- органи оперативного реагування на НС у сфері цивільного захисту;
- органи мінімізації наслідків Чорнобильської катастрофи та інших НС.

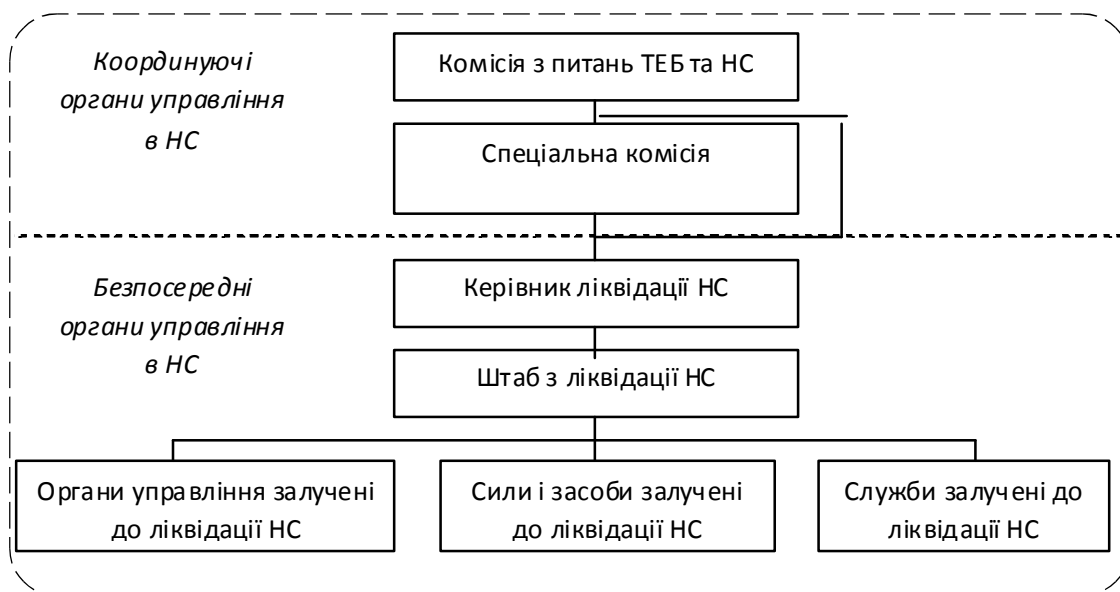


Рис. 4.16. Загальна схема органів управління в надзвичайних ситуаціях

До складу урядового органу державного нагляду у сфері цивільного захисту входять підрозділи державного нагляду відповідно у сфері техногенної та у сфері пожежної безпеки, територіальні та місцеві органи державного нагляду у сфері цивільного захисту.

До органів оперативного реагування на НС у сфері цивільного захисту входять органи управління, сили і засоби оперативного реагування на НС у складі МНС України, органи управління, сили і засоби цивільного захисту в областях, м. Києві, районах, містах та районах у містах.

До органів мінімізації наслідків Чорнобильської катастрофи та інших НС належать: спеціально уповноважений орган державного управління у сфері вжиття заходів на територіях, радіоактивно забруднених унаслідок Чорнобильської катастрофи; підприємства, установи та організації, залучені для вжиття заходів на радіоактивно забруднених територіях з метою мінімізації шкідливого впливу цих територій на здоров'я громадян і довкілля та поводження з радіоактивними відходами; підрозділи цивільного захисту та забезпечення особливого режиму і додержання правил перебування на радіоактивно забруднених територіях.

Для забезпечення готовності до оперативного реагування на НС органами управління підсистем ЄДС ЦЗ усіх рівнів розробляються окремі плани реагування на найбільш імовірні для певної території, галузі, об'єкта НС виходячи з прогнозованих даних та експертних оцінок.

Організація оперативного реагування на НС полягає в поетапному вжитті організаційних і управлінських заходів від планування реагування на НС, інформування, переведення органів управління і сил у вищій ступені готовності, безпосереднього управління ними, організації взаємодії і всебічного забезпечення до забезпечення безпеки людей у зоні НС.

Роботи, пов'язані з реагуванням на загрозу виникнення або на НС, виконують аварійні формування потенційно небезпечного об'єкта, аварійно-рятувальні підрозділи центрального органу виконавчої влади, на об'єкті (в галузі) якого сталася НС, відповідні структурні підрозділи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, на території яких виникла НС.

Основні сили реагування складають оперативно-рятувальна служба цивільного захисту, пожежно-рятувальні та аварійно-рятувальні підрозділи МНС України. Крім того, до сил, на які покладені рятувальні функції, відносять державні пошуково-рятувальні та аварійно-рятувальні формування міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Державна служба медицини катастроф.

Сили, на які покладені відбудовні функції, включають в себе близько 80 підрозділів аварійно-відбудовних формувань центральних органів виконавчої влади. До цієї групи входять відбудовні поїзди Укрзалізниці, аварійно-відбудовні бригади Департаменту нафтогазової та

нафтопереробної промисловості Міністерства палива та енергетики, державний аварійно-технічний центр Державного департаменту ядерної енергетики.

Ремонтні функції виконують державні аварійно-ремонтні бригади у складі підприємств з обслуговування автодоріг, об'єктів електрозв'язку, електроенергетики, трубопровідного транспорту, комунального та водного господарства. Серед формувань цієї групи можна назвати аварійно-ремонтні бригади у складі підприємств Міністерства транспорту та зв'язку України, Міністерства палива та енергетики України, Міністерства промислової політики України, Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України, Державного комітету по водному господарству.

Серед позаштатних формувань можна виділити добровільні пожежні дружини і команди на підприємствах, сільські протипожежні команди.

Ефективність заходів цивільного захисту досягається завдяки застосуванню цілісної системи відповідних механізмів державного управління.

Одним з важливих механізмів державного управління вважається *правовий механізм*, що складається із сукупності правових засобів, за допомогою яких поведінка суб'єктів суспільних відносин приводиться у відповідність з вимогами і дозволами, що містяться в нормах права. Необхідною умовою його функціонування є діяльність державних органів. Саме держава, як апарат політичної влади, формує правовий простір, здійснює через свої органи правотворчу, правозастосовну і правоохоронну діяльність.

Правовий простір формується нормативно-правовими актами, що регулюють діяльність держави у сфері цивільного захисту, які можна поділити на окремі й загальні (загальносистемні) акти. Базовий понятійний апарат, принципи, цілі, завдання, основні напрями державної політики в цій сфері формулюються у загальносистемних правових актах. В Україні до таких актів належать Конституція України, закони України "Про основи національної безпеки", "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру", "Про правові засади цивільного захисту" та ін.

Другу велику групу правових регуляторів у сфері цивільного захисту можна умовно поділити на дві основні підгрупи. Одна з них об'єднує закони і підзаконні акти, що стосуються до конкретних видів небезпек. До таких можна віднести закони України "Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення", "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку", "Про поведження з радіоактивними відходами" та ін. Друга із двох підгруп окремих правових актів об'єднує закони і підзаконні акти функціонального характеру, які регламентують конкретні функції або діяльність конкретних органів з управління цивільним захистом. Ця підгрупа включає закони України "Про Раду національної безпеки і оборони України", "Про пожежну безпеку", "Про аварійно-рятувальні служби" та інші закони, а також цілу низку президентських актів і постанов уряду.

Багато чинних законів і підзаконних актів одночасно поєднують в собі як галузеві, так і функціональні ознаки, охоплюючи певні види ризиків, напрями організації захисту населення і територій від НС, конкретні функції та дії конкретних органів з їх попередження і ліквідації.

Практично в усіх нормативних актах є статті й положення, що регулюють діяльність з попередження НС, суть яких міститься в прагненні нормативним шляхом стимулювати заходи щодо раннього виявлення і мінімізації ризику здоров'ю і життю громадян, соціальному і економічному благополуччю суспільства і оточуючого його середовища.

До превентивних (профілактичних) заходів правового регулювання цивільного захисту, зниження ризику НС слід також віднести положення законодавства, що пов'язані з повсякденною діяльністю контролюючих, наглядових та інспекційних органів міністерств, відомств, громадських організацій.

Важливе значення у реалізації державної політики у сфері цивільного захисту відіграє *організаційний механізм* державного управління. Під ним розуміють сукупність різних за своєю природою конкретних процесів і дій, що ведуть до утворення та вдосконалення взаємозв'язків між складовими елементами у механізмі управління, та мають організувати регулювання, управління в інтересах державної влади, ефективну діяльність ЄДС ЦЗ.

Основою функціонування *адміністративного механізму* державного управління цивільним захистом є державний нагляд і контроль, що здійснюється з метою перевірки повноти і

якості заходів щодо запобігання та попередження НС, забезпечення готовності органів управління, сил та засобів ЄДС ЦЗ, посадових осіб до дій у разі виникнення таких ситуацій. Цей механізм реалізується згідно із державним законодавством спеціально уповноваженими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування відповідно до завдань, покладених на них у сфері цивільного захисту.

Адміністративний механізм державного управління цивільним захистом функціонує завдяки цілісній системі вимог, стандартів, регламентів, норм та правил, що реалізуються під час проведення державної експертизи, нагляду, контролю, ліцензування видів господарської діяльності, а також у разі паспортизації, ідентифікації та декларування безпеки промислових об'єктів.

Так, державна стандартизація спрямована на забезпечення якості та безпеки продукції, робіт і послуг для навколишнього середовища, життя і здоров'я людей шляхом використання різних видів державних стандартів, будівельних норм і правил.

Ліцензування окремих видів діяльності здійснюється з метою проведення єдиної державної політики для забезпечення життєво важливих інтересів громадян, суспільства, держави. У сфері цивільного захисту ліцензуванню підлягає діяльність щодо забезпечення промислової, пожежної, транспортної безпеки, охорони навколишнього середовища та інших сфер.

Державна експертиза у сфері цивільного захисту передбачає певний обсяг робіт щодо зменшення ймовірності виникнення аварій та катастроф, зниження їх тяжкості у разі виникнення і підготовки умов для ліквідації їх наслідків. Експертиза здійснюється щодо проектів і рішень, які стосуються об'єктів виробничого та соціального призначення, і процесів, що можуть спричинити НС та вплинути на стан цивільного захисту, з метою виявлення ступеня їх відповідності чинним державним стандартам, нормам і правилам проектування.

Декларування безпеки промислових об'єктів здійснюється насамперед щодо об'єктів підвищеної небезпеки з метою забезпечення контролю за вжиттям заходів безпеки на етапах їх введення в експлуатацію, експлуатації та виводу з експлуатації. Декларування передбачає: оцінку ризику виникнення на промислових об'єктах НС з урахуванням визначення джерел загроз, умов розвитку і можливих наслідків НС; оцінку готовності до експлуатації потенційного об'єкта відповідно до вимог промислової безпеки; аналіз достатності й ефективності вжитих заходів щодо запобігання, локалізації та ліквідації НС на промисловому об'єкті.

Спостерігається чітка спрямованість адміністративного механізму державного управління ЦЗ, на запобігання НС шляхом застосування цілісної системи контролю за станом галузей промисловості, окремих підприємств та на основі суворої регламентації їх діяльності, а в разі порушення вимог - накладанні певних санкцій.

У розв'язанні проблем захисту населення і територій від НС виключно важливою є економічна складова, а саме побудова та введення в дію ефективних *економічних механізмів* стимулювання практичної діяльності з попередження виникнення НС і залучення необхідних для цього немалих інвестицій.

Під економічним механізмом, що здатний допомогти вирішенню завдань у сфері державного управління ЦЗ, розуміють установлення загальних норм і правил забезпечення економічних стимулів чи регуляторів, які дають змогу досягти раціонального рівня ризику НС, а також організації ефективних дій з їх ліквідації та подолання наслідків.

До числа найбільш поширених економічних механізмів забезпечення безпеки можна віднести: механізми економічної відповідальності, порушення яких веде до пред'явлення економічних санкцій, у тому числі: механізми плати за ризик (плата за забруднення довкілля, диференціація ставок податку на майно залежно від міри зносу і новизни використаної техніки й устаткування); механізми квот (норм, нормативів, вимог і технологій, штрафів, аж до зупинки виробництва); механізми перерозподілу ризику (механізми страхування і перестраховки). За дією на підприємства механізми страхування близькі до механізмів плати за ризик, оскільки страховий внесок залежить від рівня ризику; механізми стимулювання зниження ризику. На відміну від попередніх механізмів - це механізми прямої дії, що роблять для підприємств вигідним вкладення засобів у заходи зі зниження ризику. Сюди відносять системи пільгового оподаткування, кредитування, змішаного (бюджетного і позабюджетного) фінансування програм з підвищення рівня безпеки; механізми комплексної оцінки соціально-економічного рівня країни (регіону) за критеріями безпеки. Така оцінка фактично відбиває гро-

мадські пріоритети, порівнює рівень економічного розвитку, рівень життя і рівень безпеки; механізм резервування об'єднує способи утворення резервів трудових, матеріальних і фінансових ресурсів, для реагування на НС, ліквідації і зменшення втрат від них. На відміну від інших груп економічних механізмів, спрямованих в основному на підвищення рівня безпеки або зниження ризику, механізм резервування дає можливість через резервний фонд бюджету створити умови для своєчасного реагування на НС і ліквідації їх наслідків.

Резервний фонд бюджету формується для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проекту бюджету, в обсязі до 1% видатків загального фонду відповідного бюджету без визначення головного розпорядника бюджетних коштів. Розподіл бюджетного призначення резервного фонду провадиться за рішенням Кабінету Міністрів України, місцевої держадміністрації або виконавчого органу відповідної ради. Рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету приймається на основі експертного висновку про рівень НС, причини її виникнення, масштаб наслідків та економічні збитки, що виконується компетентними органами, тільки в межах призначень на цю мету і втрачає чинність після закінчення бюджетного періоду.

Таким чином, державне управління у сфері цивільного захисту є важливою функцією сучасної держави і включає в себе великий комплекс заходів та напрямів діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з вироблення та здійснення організуючих, регулюючих і координуючих впливів на процеси суспільної діяльності з метою задоволення потреб суспільства щодо забезпечення безпеки життєдіяльності населення і територій від НС. Тому дедалі все більшого значення набуває підвищення його ефективності, що потребує вдосконалення чинного законодавства, розподілу функцій управління, уточнення структури і завдань, повноважень і відповідальності посадових осіб усіх рівнів.

Список використаних джерел

1. *Абрамов Ю. О.* Державна система моніторингу і попередження надзвичайних ситуацій / Ю. О. Абрамов, В. В. Тютюник, Р. І. Шевченко. - Х. : Вид-во УЦЗУ, 2008. - 113 с.
2. Актуальні питання методології та практики науково-технологічної політики / за ред. Б. А. Малицького. - К. : УкрІНТЕІ, 2001. - 204 с.
3. *Андрущенко В. П.* Соціальна філософія. Історія, теорія, методологія : підруч. для вищ. навч. закл. / В. П. Андрущенко, Л. В. Губерський, М. І. Михальченко. - Вид. 3-тє, випр. та доп. - К. : Генеза, 2006. - 656 с.
4. *Арчер М.* Реализм и морфогенез / М. Арчер // Теория общества: фундаментальные проблемы. - М., 1999. - 356 с.
5. *Атаманчук Г. В.* Государственное управление (организационные и функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. - М. : ОАО "НПО "Экономика", 2000. - 302 с. - (Энциклопедия управленческих знаний).
6. *Базилевич В. Д.* Державні фінанси / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик. - К. : Атіка, 2002. - 368 с.
7. *Беляєв О. О.* Держава і перехідна економіка: механізм взаємодії / О. О. Беляєв, А. С. Бєбєло, О. М. Комяков. - К. : КНЕУ, 2003. - 189 с.
8. Біла книга національної освіти України / Акад. пед. наук України ; за ред. В. Г. Кременя. - К., 2009. - 186 с.
9. Біоетика : підручник / Е. Зарєчна, А. Дж. Спаньоло, М. Л. П'єтро та ін. ; пер. з італ. В. Й. Шовкун. - Львів : Вид-во ЛОБФ "Медицина і право", 2007. - 672 с.
10. *Бодров В. Г.* Державне регулювання економіки та економічна політика : навч. посіб. / В. Г. Бодров, О. М. Сафронова, Н. І. Балдич. - К. : Академія, 2010. - 520 с. - (Серія "Альма-матер").
11. Бюджетна система / В. М. Опарін, В. І. Малько, С. Я. Кондратюк, Г. Б. Коломієць. - К. : КНЕУ, 2002. - 336 с.
12. *Вебер М.* Избранное. Образ общества [Електронний ресурс] : пер. с нем. / М. Вебер. - М. : Юрист, 1994. - 704 с.
13. *Вербець В. В.* Соціологія [Електронний ресурс] / В. В. Вербець. - Режим доступу : http://pidruchniki.ws/15840720/sotsiologiya/sotsiologiya_-_verbets_vv

14. *Вернадский В. И.* Философские мысли натуралиста / В. И. Вернадский. - М. : Наука, 1988. - 519 с.
15. Виступ Президента України Віктора Януковича із щорічним посланням до Верховної Ради України [Електронний ресурс] : 7 квіт. 2011 р. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/19736.html>
16. Вища освіта України і Болонський процес : навч. посіб. / за ред. В. Г. Кременя. - Тернопіль : Навч. кн. : Богдан, 2004. - 384 с.
17. *Гальчинський А.* Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки / А. Гальчинський. - К., 2003. - С. 168.
18. *Гіденс Е.* Соціологія / Е. Гіденс ; пер. з англ. Л. В. Шовкун, А. Олійник ; наук. ред. О. Іващенко. - К. : Основи, 1999. - 726 с.
19. *Гладун З. С.* Адміністративно-правове регулювання охорони здоров'я населення в Україні : монографія / З. С. Гладун. - К. : Юрінком Інтер, 2007. - 720 с.
20. Государственная политика и управление : учебник : в 2 ч. Ч. I : Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. - М. : РОССПЭН, 2006. - 384 с.
21. Государственное регулирование рыночной экономики : учеб пособие. - М. : Дело, 2001. - 280 с. - (Серия "Наука управления").
22. *Граммши А.* Тюремные тетради / А. Граммши // Избранные произведения : в 3 т. - М., 1959. - Т. 3. - 314 с.
23. *Гриценко О.* Культура і влада. Теорія і практика культурної політики в сучасному світі [Електронний ресурс] / О. Гриценко. - Режим доступу : http://www.culturalstudies.in.ua/knigi_1.php
24. *Гусєв В. О.* Державна інноваційна політика: методологія формування і впровадження : монографія / В. О. Гусєв. - Донецьк : Юго-Восток, 2011. - 624 с.
25. *Дворецька Г. В.* Соціологія : навч. посіб. / Г. В. Дворецька. - К. : КНЕУ, 2002. - 472 с.
26. Державна національна програма "Освіта" (Україна ХХІ століття) : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 1993 р. № 896. - К. : Райдуга, 1994. - 61 с.
27. Державна політика в соціогуманітарній сфері : підручник / В. А. Скуратівський, В. П. Трощинський, П. К. Ситник та ін. ; за заг. ред. В. А. Скуратівського, В. П. Трощинського. - К. : НАДУ, 2010. - 284 с.
28. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. А. Ребкало, В. В. Тертички. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - 232 с.
29. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васи́на, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. - К. : Знання-Прес, 2003. - 343 с.
30. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / відп. ред. Н. Р. Нижник ; В. Б. Авер'янов, І. А. Грицяк, С. Д. Дубенко та ін. - К. : Вид-во УАДУ, 1997. - 448 с.
31. Державний класифікатор надзвичайних ситуацій ДК 019-2001. - К. : Стандарт, 2001.
32. Державні фінанси в розвиткових та перехідних країнах : пер. з англ. / наук. ред. Л. В. Ільченко-Сюйва. - К. : К.І.С., 2006. - 400 с.
33. *Дорогунцов С. І.* Управління техногенною екологічною безпекою у парадигмі сталого розвитку: концепція системно-динамічного вирішення / С. І. Дорогунцов, О. М. Ральчук. - К. : Наук. думка, 2001. - 172 с.
34. Дослідження проблем трансформації культурної сфери та шляхів реалізації ключової ролі культури в соціально-економічному розвитку сучасної України [Електронний ресурс] / ред.-упоряд. О. А. Гриценко. - Режим доступу : http://www.culturalstudies.in.ua/zv_2009-10.php
35. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. - К. : НАДУ, 2010. - 820 с.
36. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук. редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), В. П. Трощинський (заст. голови), Ю. П. Сурмін [та ін.]. - К. : НАДУ, 2011. - Т. 4 : Галузеве управління / наук. редкол. : М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова), С. А. Попов [та ін.]. - К., Одеса : НАДУ, 2011. - 648 с.

37. Етнополітика в Україні. Документи та матеріали. - К. : Вид-во УАННП "Фенікс", 1998. - 353 с.
38. *Євтух В. Б.* Етнопонаціональна структура українського суспільства : довідник / В. Б. Євтух, В. П. Трощинський, К. Ю. Галушко, К. О. Чернова. - К. : Наук. думка, 2004. - 343 с.
39. *Євтух В. Б.* Етнополітика в Україні: правничий та культурологічний аспекти / В. Б. Євтух. - К. : Вид-во УАННП "Фенікс", 1997. - 215 с.
40. *Євтух В. Б.* Етносоціологія. Етнічна динаміка українського суспільства : навч. посіб. / В. Б. Євтух, В. П. Трощинський, К. Ю. Галушко та ін. - К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2010. - 355 с.
41. *Євтух В. Б.* Етносоціологія: терміни та поняття : навч. посіб. / В. Б. Євтух, В. П. Трощинський, К. Ю. Галушко та ін. - К. : Вид-во УАННП "Фенікс", 2003. - 280 с.
42. *Євтух В. Б.* Міжетнічна інтеграція: постановка проблеми в українському контексті : навч. посіб. / В. Б. Євтух, В. П. Трощинський, Л. О. Аза. - К. : Видавн.-поліграф. центр "Київський університет", 2003. - 58 с.
43. *Заворітня Г. П.* Міжнародно-політичні основи становлення і розвитку Спільної європейської безпекової та оборонної політики : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.04 / Заворітня Г. П. - Львів, 2006. - 18 с.
44. *Загорський В. С.* Управління фінансовими ресурсами закладів охорони здоров'я : монографія / В. С. Загорський, З. М. Лободіна, Г. С. Лопушняк. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. - 276 с.
45. *Запорожан В. М.* Біоетика : підручник / В. М. Запорожан, М. Л. Аряєв. - К. : Здоров'я, 2005. - 288 с.
46. *Зеркин Д. П.* Основы теории государственного управления: курс лекций : учеб. пособие для вузов / Д. П. Зеркин, В. Г. Игнатов. - Ростов н/Д : МарТ; М. : Теса, 2000. - 448 с.
47. *Льченко-Сюйва Л. В.* Податкова політика України в контексті європейської інтеграції / Л. В. Льченко-Сюйва. - К. : Вид-во НАДУ, 2007. - 44 с.
48. Інформаційно-аналітичні матеріали до парламентських слухань на тему: "Етнопонаціональна політика України: здобутки та перспективи". - К., 2012. - 31 с.
49. *Ковбасюк Ю. В.* Державні фінанси і бюджетний процес [Електронний ресурс] : (опор. конспект дистанц. курсу) : навч. посіб. / Ю. В. Ковбасюк. - К. : Центр навч. л-ри, 2004. - 76 с.
50. Конституція України : прийнята на п'ятій сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. - К. : Просвіта, 1996. - 80 с.
51. Контроль в органах виконавчої влади в сучасних умовах : пер. з англ. / наук. ред. Л. В. Льченко-Сюйва. - К. : К.І.С., 2007. - 272 с.
52. *Кремень В. Г.* Освіта і наука в Україні - інноваційні аспекти. Стратегія. Реалізація. Результати / В. Г. Кремень. - К. : Грамота. 2005. - 448 с.
53. *Кремень В. Г.* Як нам реорганізувати освіту / В. Г. Кремень // Дзеркало тижня. - 2011. - 9-13 квіт. (№13). - С. 12.
54. *Крисюк С.* Державне управління освітою : навч. посіб. / С. Крисюк. - К. : НАДУ, 2009. - 220 с.
55. *Кулагин В. М.* Международная безопасность : учеб. пособие для студ. вузов / В. М. Кулагин. - М. : Аспект Пресс, 2006. - 319 с.
56. Культурна політика в Україні. Аналітичний огляд [Електронний ресурс] / за заг. ред. О. Гриценко. - Режим доступу : http://www.culturalstudies.in.ua/zv_2007_s1.php
57. *Лесной В.* Про національну ідею в Україні. Розмивання ідентичності як руйнування основ державності / В. Лесной // День. - 2012. - 25 січ.
58. *Ліпкан В. А.* Теоретичні основи та елементи національної безпеки України : монографія / В. А. Ліпкан. - К. : Текст, 2003. - 600 с.
59. *Луговий В. І.* Десять років становлення (досвід досліджень, розробок і впроваджень у сфері державного управління) / В. І. Луговий. - К. : Вид-во НАДУ, 2005. - 356 с.
60. *Луговий В. І.* Управління освітою : навч. посіб. для слухачів, аспірантів, докторантів спец. "Державне управління" / В. І. Луговий. - К. : Вид-во УАДУ, 1997. - 302 с.
61. *Макконелл К. Р.* Экономикс: принципы, проблемы и политика : в 2 т. : пер. с англ. / К. Р. Макконелл, С. Л. Брю. - М. : Республика, 1992. - Т. 1. - 399 с.

62. *Мальський М. З.* Теорія міжнародних відносин : підручник / М. З. Мальський, М. М. Мацях. - 3-тє вид., перероб. і доп. - К. : Знання, 2007. - 461 с.
63. *Мартинюк В.* Чи може Європейська політика безпеки і оборони замінити Україні вступ до НАТО? / В. Мартинюк // Вісн. Укр. незалеж. центру політ. дослідж. - 2008. - № 8/526. - 6 берез.
64. Методичні рекомендації "Організація управління в надзвичайних ситуаціях" [Електронний ресурс] : наказ МНС України від 5 жовт. 2007 р. № 685. - Режим доступу : www.mns.gov.ua
65. *Надолішній П. І.* Розбудова нової системи врядування в Україні: етнонаціональний аспект: (теоретико-методологічний аналіз) : монографія / П. І. Надолішній. - К. ; Одеса : Вид-во УАДУ ; Астропринт, 1999. - 304 с.
66. Націоналізм. Теорії нації та націоналізму від Йогана Фіхте до Ернеста Гелнера. Антологія. - 2-ге вид., перероб. і допов. / упоряд. : О. Проценко, В. Лісовий. - К. : Смолоскип, 2006. - 684 с.
67. Національна доктрина розвитку освіти // Законодавчі акти України з питань освіти. - К. : Парлам. вид-во, 2004. - С. 279-294.
68. Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні / Нац. акад. пед. наук України ; [авт. : В. П. Андрущенко, І. Д. Бех, М. І. Бурда та ін. ; редкол. : В. Г. Кремень (голова), В. І. Луговий (заст. голови), В. М. Мадзігон (заст. голови), О. Я. Савченко (заст. голови)] ; за заг. ред. В. Г. Кременя. - К. : Пед. думка, 2011. - 304 с.
69. *Нижник Н. Р.* Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку) : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, Г. П. Ситник, В. Т. Білоус ; за заг. ред. П. В. Мельника, Н. Р. Нижник. - Ірпінь, 2000. - 304 с.
70. *Ніколаєнко С. М.* Освіта в інноваційному поступі суспільства / С. М. Ніколаєнко. - К. : Знання, 2006. - 207 с.
71. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листоп. 1992 р. № 2801-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. - 1993. - № 4. - Ст. 19.
72. Основи управління в органах і підрозділах МНС України : навч. посіб. / О. В. Альбошій, М. М. Кулешов, О. О. Калашніков та ін. ; за ред. В. П. Садкового. - Х. : УЦЗУ, 2007. - 311 с.
73. Основні шляхи подальшого розвитку системи охорони здоров'я в Україні / за заг. ред. В. М. Лехан, В. В. Рудого. - К. : Вид-во Раєвського, 2005. - 168 с.
74. Оцінювання державної політики і програм : конспект лекцій до навч. дисципліни / уклад. : В. А. Ребкало, Ю. Д. Полянський. - К. : Вид-во НАДУ, 2005. - 72 с.
75. Паблік рилейшенз: теория и практика : пер. с англ. / Скотт М. Катлип, Ален Х. Сентер, Глен М. Брум. - 8-е изд. - М. : Издат. дом Вильямс, 2005. - 624 с.
76. *Панасюк М. В.* Управление экономико-географическими объектами / М. В. Панасюк. - Казань : Изд-во КазГУ, 1989. - 138 с.
77. *Парсонс Т.* Система современных обществ / Т. Парсонс. - М., 1998. - 270 с.
78. *Пасічник Ю. В.* Бюджетна система України та зарубіжних країн : навч. посіб. / Ю. В. Пасічник. - К. : Знання - Прес, 2002. - 495 с.
79. *Петровська І. О.* Фінанси / І. О. Петровська, Д. В. Клиновий. - К. : ЦУЛ, 2002. - 300 с.
80. Права людини в Україні // Інформ.-аналіт. бюл. Українсько-Американського Бюро захисту прав людини. - К., 1998. - Вип. 21. - 455 с.
81. Права людини у сфері охорони здоров'я : практ. посіб. / І. Берн, Т. Езер, Дж. Коен та ін. ; за наук. ред. І. Сенюти. - Львів : Вид-во ЛОБФ "Медицина і право", 2012. - 552 с.
82. Про аварійно-рятувальні служби : Закон України : станом на 14 груд. 1999 р. № 1281-ХІV // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 1. - Ст. 1.
83. Про вищу освіту : Закон України. - К. : Парлам. вид-во, 2004. - С. 168-221.
84. Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України : станом на 16 лют. 1998 р. № 174 // Офіц. вісн. України. - 1998. - № 7. - Ст. 258.
85. Про дошкільну освіту : Закон України. - К. : Парлам. вид-во, 2004. - С. 53-77.
86. Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру : Постанова Кабінету Міністрів України : станом на 3 серп. 1998 р. № 1198 // Офіц. вісн. України. - 1998. - № 31. - Ст. 1175.
87. Про загальну середню освіту : Закон України. - К. : Парлам. вид-во, 2004. - С.78-105.

88. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2411-VI // Відом. Верхов. Ради України. - 2010. - № 40. - Ст. 527.
89. Про затвердження Плану реагування на НС державного рівня [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України : станом на 16 жовт. 2001 р. № 1567. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
90. Про затвердження Порядку підготовки матеріалів, на підставі яких надається експертний висновок щодо рівня надзвичайної ситуації [Електронний ресурс] : наказ М-ва надзвичайних ситуацій України № 352 від 23 листоп. 2005 р. - Режим доступу : <http://uns.kr-admin.gov.ua/?q=nakazns.html>
91. Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру [Електронний ресурс] : Закон України : станом на 8 черв. 2000 р. № 1809-111 // Відом. Верхов. Ради України. - 2000. - № 40. - Ст. 337.
92. Про заходи щодо забезпечення ефективної реалізації програми економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада" [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 21 груд. 2010 р. № 1154/2010. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1154/2010>
93. Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 30 верес. 2010 р. № 926/2010. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/926/2010>
94. Про культуру [Електронний ресурс] : Закон України від 14 груд. 2010 р. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2778-17>
95. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21 трав. 1997 р. // Відом. Верхов. Ради України. -1997. - № 24. - Ст. 170.
96. Про надання спеціального дозволу на медичну діяльність у галузі народної і нетрадиційної медицини [Електронний ресурс] : наказ МОЗ України (Інструкція, п.1.2.1) від 10 серп. 2000 р. № 195. - Режим доступу : www.moz.gov.ua
97. Про наукову та науково-технічну діяльність [Електронний ресурс] : Закон України. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
98. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України - К. : Парлам. вид-во, 2004. - С. 279-294.
99. Про освіту : Закон України // Законодавчі акти України з питань освіти. - К. : Парлам. вид-во, 2004. - С. 21-52.
100. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Відом. Верхов. Ради України. - 2003. - № 39. - Ст. 351.
101. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. - 1991. - № 41. - Ст. 546.
102. Про позашкільну освіту : Закон України. - К. : Парлам. вид-во, 2004. - С. 106-128.
103. Про правові засади цивільного захисту : Закон України : станом на 24 черв. 2004 р. № 1859-1V // Відом. Верхов. Ради України. - 2004. - № 39. - Ст. 488.
104. Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки в Україні [Електронний ресурс] : Закон України. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
105. Про професійно-технічну освіту : Закон України. - К. : Парлам. вид-во, 2004. - С. 129-157.
106. Про реалізацію державної політики в галузі культури в сільській місцевості [Електронний ресурс] / за ред. О.Гриценка. - Режим доступу : http://www.culturalstudies.in.ua/2008_zv15_menu.php
107. Про Цивільну оборону України : Закон України : станом на 3 лют. 1993 р. № 2974-XII // Відом. Верхов. Ради України. - 1993. - № 14. - Ст. 124.
108. *Рижко В.* Процеси соціальні. Соціальна філософія / В. Рижко // Короткий Енциклопедичний Словник. - К. ; Х. : ВМП "Рубікон", 1997. - С. 294-296.
109. Роздержавлення в культурній сфері. Світовий досвід та українські реалії [Електронний ресурс] / за ред. О. Гриценка. - Режим доступу : http://www.culturalstudies.in.ua/knigi_2.php

110. *Розпутенко І. В.* Податкова політика і економічні реформи / Іван Розпутенко. - К. : Вид-во УАДУ. - 1996. - 119 с.
111. *Розпутенко І. В.* Публічні фінанси / І. В. Розпутенко. - К. : НАДУ, 2008. - 47 с.
112. *Розпутенко І.* Гео економічна політика України в термінах та іменах : словник-довідник / Іван Розпутенко. - К. : НАДУ, 2011. - 228 с.
113. *Рудий В. М.* Законодавче забезпечення реформи системи охорони здоров'я в Україні / В. М. Рудий. - К. : Сфера, 2005. - 272 с.
114. *Семюелсон Пол А.* Макроекономіка : пер. з англ. / Пол А. Семюелсон, Вільям Д. Нордгауз. - К. : Основи, 1995. - 573 с.
115. *Сенюшкіна Т. О.* Попередження та врегулювання етнічних конфліктів: державно-управлінський вимір (проблеми теорії, методології, практики) : монографія / Т. О. Сенюшкіна. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. - 368 с.
116. *Ситник Г. П.* Державне управління в сфері забезпечення національної безпеки: теорія і практика : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / Ситник Г. П. - К., 2004. - 417 с.
117. *Скуратівський В. А.* Соціальні системи та соціологічні методи дослідження : навч. посіб. / В. А. Скуратівський, В. Ф. Шевченко. - К. : Вид-во УАДУ, 1998. - 188 с.
118. *Скуратівський В.* Гуманітарна політика в Україні : навч. посіб. / В. Скуратівський, В. Троцинський, С. Чукут. - К. : Вид-во УАДУ: Вид-во "Міленіум", 2002. - 262 с.
119. Словник системного аналізу в державному управлінні / Ю. П. Сурмін, Л. Г. Штика, В. Д. Бакуменко, Л. М. Гогіна. - К. : Вид-во НАДУ, 2007. - 148 с.
120. *Сміт Е. Д.* Національна ідентичність / Е. Д. Сміт ; пер. з англ. П. Тарашук. - К. : Основи, 1994. - 223 с.
121. *Сорокин П. А.* Социальная и культурная динамика / П. А. Сорокин. - М., 2006. - 1176 с.
122. *Сорокин П.* Человек. Цивилизация. Общество / П. Сорокин. - М. : Политиздат, 1992. - 543 с.
123. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави : нац. доп. / за заг. ред. В. М. Гейця та ін. - К. : НВЦ НБУВ, 2009. - 687 с.
124. Соціологія : навч. посіб. / за ред. С. О. Макєєва. - К. : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1999. - 174 с.
125. *Стеценко С. Г.* Медицинское право : учебник / С. Г. Стеценко. - Изд-во "Юрид. центр Пресс", 2004. - 572 с.
126. *Стеценко С. Г.* Медичне право України : підручник / С. Г. Стеценко, В. Ю. Стеценко, І. Я. Сенюта ; за заг. ред. д.ю.н., проф. С. Г. Стеценка. - К. : Всеукр. асоціація видавців "Правова єдність", 2008. - 507 с.
127. Стратегія державної кадрової політики на 2011-2020 роки [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>
128. Стратегія національної безпеки України "Україна у світі, що змінюється" [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 лют. 2007 р. № 105 (в редакції Указу Президента України від 8 черв. 2012 р. № 389/2012). - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
129. *Теліпко В. Е.* Науково-практичний коментар Конституції України : станом на 1 грудня 2010 р. / В. Е. Теліпко ; за ред. В. Л. Мусіяки. - К. : Центр навч. л-ри, 2011. - 544 с.
130. Теорія і практика прийняття управлінських рішень : навч. посіб. / А. С. Крупник, К. О. Линьов, Є. М. Нужний, О. М. Рудик. - К. : Видавн. дім "ПРОСТІР", 2007. - 154 с.
131. Тимчасова методика оцінки збитків від наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру : Постанова Кабінету Міністрів України : станом на 15 січ. 2002 р. № 175 // Офіц. вісн. України. - 2002. - № 8. - Ст. 356.
132. Україна в системі міжнародної безпеки : монографія / О. Власюк, О. Бодрук, М. Ожеван ; Нац. ін-т проблем міжнар. безпеки. - К. : НІПМБ. - 450 с.
133. Українська культура в європейському контексті [Електронний ресурс] / Ю. П. Богущкий, В. П. Андрущенко, З. О. Безвершук, Л. М. Новохатько. - Режим доступу : http://pidruchniki.com.ua/15840720/kulturologiya/ukrayinska_kultura_v_yevropeyskomu_konteksti_bogutskiy_yup

134. Управління соціальним і гуманітарним розвитком : навч. посіб. / [В. А. Скуратівський, В. П. Трощинський, Е. М. Лібанова та ін.] ; за заг. ред. В. А. Скуратівського, В. П. Трощинського : у 2 ч. - К. : НАДУ, 2010. - Ч. 2. - 244 с.
135. *Фойгт Н.* Роль планування в системі державного управління охороною здоров'я [Електронний ресурс] / Н. Фойгт. - Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2011_3/11fnaouz.pdf
136. *Фуллан М.* Сили змін. Вимірювання глибини освітніх реформ / М. Фуллан. - Львів : Літопис, 2000. - Ч. 1. - 269 с.
137. *Фуллан М.* Сили змін. Вимірювання глибини освітніх реформ / М. Фуллан. - Львів : Літопис, 2000. - Ч. 2. - 162 с.
138. *Хвесик М. А.* Економіко-правове регулювання природокористування : монографія / М. А. Хвесик, Л. М. Горбач, Ю. П. Кулаковський. - К. : Кондор, 2004. - 524 с.
139. *Чиркин В. Е.* Государственное управление : элементар. курс / В. Е. Чиркин. - М. : Юристъ, 2001. - 320 с.
140. *Штомпка П.* Социология социальных изменений / Петр Штомпка ; пер. с англ. под ред. В. А. Ядова. - М. : Аспект Пресс, 1996. - 416 с.
141. Щорічна доповідь про результати діяльності системи охорони здоров'я України. 2011 рік / за ред. Р. В. Богатирьової. - К., 2012. - 570 с.
142. *Юрій С. І.* Бюджетна система / С. І. Юрій, Й. М. Бескид. - К. : Таксон, 2002. - 253 с.
143. *Юрій С. І.* Казначейська система / С. І. Юрій, В. І. Стоян, М. Й. Мац. - Тернопіль : Карт-бланш, 2002. - 590 с.
144. *Capotorti F.* Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities. - New York, 1979 (UN Doc.E/CN/4/Sub/2/384/Rev.1, UN Sales No.E. 78 1V1).
145. *Green Arnold W.* Sociology an Analysis of life in Modern Society: Mc Graw Hill book Company, 1964 - 156 с.
146. The free Dictionary [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.thefreedictionary.com/four>

Контрольні запитання

1. У чому Ви вбачаєте принципову різницю між економічними функціями держави як власника майна і як владної структури, що встановлює загальні "правила гри" всіх суб'єктів ринкових відносин?
2. Які основні економічні функції виконує держава в сучасній ринковій системі господарювання?
3. Чому економічні функції держави в різних країнах і на різних історичних етапах розвитку є різними?
4. У чому полягає специфіка реалізації функцій держави в трансформаційній економіці?
5. Як можна оцінити ефективність виконання державою своїх економічних функцій?
6. У чому полягає сутність державного управління природокористуванням?
7. Яку роль має відігравати держава в процесі використання природних ресурсів країни? Розкрийте відповідь на прикладах.
8. У чому полягає стратегічна мета державного управління у сфері природокористування? З якими сферами суспільно-економічного управління вона пов'язана?
9. На Вашу думку, яким чином можна узгодити соціально-економічні інтереси суб'єктів природокористування щодо використання природних ресурсів?
10. У чому полягає сутність функцій державного управління природокористуванням?
11. Хто є суб'єктами наукової діяльності?
12. Як розуміти інноваційну модель розвитку національної економіки і що, на Вашу думку, є виміром її запровадження?
13. У чому полягає зміст державної інноваційної політики?
14. Які цілі переслідує науково-технічна політика?
15. Які складові науково-технічного потенціалу?
16. Як Ви розумієте суть фінансів?

17. У чому полягає роль фінансів?
18. Що таке організаційна структура фінансів?
19. Наведіть приклади фінансових ресурсів. Який зв'язок фінансових ресурсів і фінансів?
20. За якими напрямками здійснюється використання фінансових ресурсів?
21. Розкрийте принципи формування фінансової системи. У чому полягає її сутність?
22. На які правові документи спирається фінансовий механізм у своєму функціонуванні?
23. Що таке фінансовий контроль?
24. У чому полягає роль держави в розвитку економіки?
25. Що таке державні фінанси?
26. У чому полягає взаємодія державного і приватного секторів?
27. Який зв'язок державної політики з податковою політикою?
28. Як Ви розумієте поняття економічної ефективності?
29. Що таке суспільний вибір?
30. Охарактеризуйте доходи бюджету як економічну категорію. Які форми їх прояву?
31. Охарактеризуйте видатки бюджету як економічну категорію. Які форми їх прояву?
32. За якими напрямками здійснюється політика видатків в Україні?
33. Які Ви знаєте основні моделі прийняття управлінських рішень?
34. Що таке бюджетний процес?
35. Хто є учасниками бюджетного процесу?
36. Як Ви розумієте термін "головні розпорядники бюджетних коштів"?
37. Які органи державного управління бюджетним процесом Ви можете навести?
38. Яка структура бюджетного процесу?
39. Які специфічні ознаки державних фінансів і в чому їх суспільне призначення?
40. У чому полягає зв'язок державних фінансів з державою і товарно-грошовими відносинами?
41. Як пов'язані між собою економічні категорії "гроші" й "фінанси"?
42. З переходом держави до ринкових відносин відбуваються зміни й у фінансових відносинах. У чому їх сутність?
43. Які Ви знаєте сфери фінансових відносин, що входять до фінансової системи держави?
44. Назвіть складові фінансових стимулів розвитку економіки. У чому їх сутність?
45. Які з існуючих форм фінансового регулювання економіки є основними в умовах ринкової економіки?
46. У чому полягає специфіка бюджетних методів стимулювання суспільного виробництва? Які перспективи їх розвитку?
47. Які функції покладені на Міністерство фінансів України, Державну податкову адміністрацію і Державне казначейство?
48. У чому полягають відмінності між фінансовою моделлю адміністративної економіки і фінансовою моделлю ринкової економіки?
49. Дайте визначення бюджету як економічної категорії. Які специфічні ознаки характеризують цю категорію?
50. Визначте бюджет за його економічною природою, формою і матеріальним змістом. У чому відмінності бюджету від інших ланок фінансових відносин?
51. Назвіть і охарактеризуйте функції бюджету. У чому їх специфіка порівняно з функціями фінансів?
52. Що таке резервний фонд бюджету і як він використовується?
53. У який спосіб бюджет може регулювати економічні й соціальні процеси?
54. У чому полягають відмінності внутрішнього державного боргу від зовнішнього? Що включається до внутрішнього боргу України?
55. Що таке бюджетне планування?
56. Що є об'єктом і підсумковим результатом фінансового планування?
57. Що таке податкова справедливість?
58. Як Ви розумієте термін "адміністрування податків"?
59. На кого покладається податковий тягар?

60. Які Ви знаєте основні критерії соціального розвитку?
61. Що розуміється під терміном "медична діяльність"?
62. Що таке "медичні правовідносини"? Назвіть основні види медичних правовідносин.
63. Яким чином співвідносяться норми моралі й права в системі регламентації медичної діяльності?
64. Як здійснюється забезпечення реалізації принципів демократичності, рівності, доступності, солідарності в державному управлінні охороною здоров'я України?
65. Яка роль інформаційного забезпечення управління охороною здоров'я?
66. У чому полягають основні освітні тенденції та їх взаємозв'язок?
67. Які Ви знаєте функції та повноваження органів управління освітою всіх рівнів щодо формування та реалізації освітньої політики?
68. У чому полягає зв'язок глобалізації й міжнародної освітньої політики?
69. Проаналізуйте структуру системи освіти України. У чому Ви вбачаєте недоліки цієї системи?
70. Охарактеризуйте управління освітою в Україні як процес. Яким чином цей процес необхідно вдосконалювати?
71. У чому полягає мета управління освітою?
72. Охарактеризуйте функції управління освітою в Україні. Чи відповідають вони сучасному розвитку освіти? Аргументуйте свою відповідь на прикладах.
73. Які основні пріоритети культурної політики України?
74. У чому Ви вбачаєте соціальну і економічну значущість розвитку культури для держави?
75. У чому полягають особливості української поліетнічності?
76. Як Ви розумієте взаємозв'язок між етнічністю і державним управлінням?
77. Які Ви знаєте суперечності розвитку етнонаціональної сфери українського суспільства?
78. У чому Ви вбачаєте пріоритетні завдання державного управління у сфері етнонаціонального розвитку?
79. Розкрийте організаційно-функціональну структуру державного управління розвитком етнонаціональної сфери. Якою мірою, на Ваш погляд, ця структура є дієвою?
80. У чому полягає сутність міжнародної безпеки?
81. За якими напрямками співробітництва у сфері міжнародної безпеки Україна бере участь?
82. Якою є участь України безпосередньо у роботі ООН та миротворчих операціях і поліцейських місіях під егідою ООН?
83. Якою є участь України у співпраці з ЄС, ОБСЄ та НАТО у військово-політичній сфері?
84. У чому полягає сутність співпраці України в рамках двостороннього міждержавного співробітництва у військово-політичній сфері?
85. Хто здійснює керівництво системою державного управління цивільним захистом в Україні?
86. Які структури входять до складу основних сил реагування на НС?
87. Які механізми державного управління використовуються у захисті населення і територій від НС?

Питання з підготовки до іспиту

1. Базові економічні функції держави в країнах із сталими ринковими відносинами.
2. Суб'єкти природокористування в Україні.
3. Глобальні проблеми людства.
4. Сутність сталого розвитку.
5. Державне управління природокористуванням як категорія.
6. Механізми державного управління соціальними процесами суспільства.
7. Процес соціального розвитку в системі суспільного буття.
8. Критерії соціального розвитку суспільства.
9. Система органів державного управління освітою в Україні.
10. Структура освіти в Україні.
11. Управління освітою як категорія.
12. Мета управління освітою.

13. Стадії процесу управління.
14. Рівні структури державного управління.
15. Основні вимоги до інформації.
16. Основні чинники, що заважають ефективному процесу формування дієвої освітньої політики України.
17. Основні характеристики освітньої політики.
18. Пріоритети освітньої політики в Україні.
19. Види та форми аналізу державної освітньої політики.
20. Сутність аналізу державної освітньої політики.
21. Елементи культурної інфраструктури.
22. Форми та способи фінансування сфери культури.
23. Забезпечення функціонування базової мережі закладів культури.
24. Сутність державного управління у сфері культури.
25. Основні принципи державного управління у сфері культури.
26. Форми взаємодії та співпраці органів державного управління з інституціями громадянського суспільства у сфері культури.
27. Специфіка державного управління у сфері культури.
28. Механізми взаємодії суб'єктів державного управління, що спрямовані на демократизацію управління.
29. Співвідношення принципів централізації і децентралізації в державному управлінні у сфері культури.
30. Особливості реалізації принципу державного сприяння самоорганізації соціально-культурного життя.
31. Мета державного управління у сфері етнонаціонального розвитку.
32. Основні ознаки належності до національної меншини відповідно до українського законодавства.
33. Функції Верховної Ради України як суб'єкта державного управління етнонаціональним розвитком.
34. Функції Кабінету Міністрів України у сфері державного управління етнонаціональним розвитком.
35. Система міжнародної безпеки.
36. Єдина державна система цивільного захисту населення і територій.
37. Координуючі органи управління у разі надзвичайної ситуації.

Теми творчих робіт

1. Механізми реалізації державних екологічних програм на регіональному рівні.
2. Взаємодія державних і громадських організацій у сфері землекористування.
3. Контроль у сфері землекористування як функція та обов'язок держави.
4. Соціальні процеси в системі суспільного буття.
5. Соціальний розвиток: сутність та його складові.
6. Подолання бідності в Україні: проблеми та шляхи розв'язання.
7. Середній клас в Україні та шляхи його формування.
8. Особливості функціонування соціальних процесів та соціального розвитку в українському суспільстві.
9. Роль та місце медичного права в регулюванні медичної діяльності.
10. Роль та місце лікарської етики і деонтології в процесі соціального регулювання медичної діяльності.
11. Державне управління освітою: сутність і тенденції змін.
12. Освітні реформи в Україні: завдання і здобутки.
13. Законодавче забезпечення сфери освіти: стан, відповідність вимогам часу.
14. Освітня політика в зарубіжних країнах: сучасні проблеми формування та реалізації.
15. Державна освітня політика в Україні: сутність та механізми формування.

16. Моделі освітньої політики зарубіжних країн: характеристика та адаптація до українських реалій.
17. Принципи державної політики у сфері культури як утілення ідеології розвитку людського потенціалу.
18. Державно-приватне партнерство у сфері розвитку національного культурного простору: сутність і перспективи для України.
19. Державне управління у сфері культури як спосіб реалізації ідеології культурної політики.
20. Організаційно-управлінські механізми розвитку культурної сфери: сутність та проблеми реалізації.
21. Інноваційні механізми заохочення участі громадськості в соціокультурних процесах як чинник формування громадянського суспільства.
22. Сучасні моделі управління у сфері культури: світовий досвід для України.
23. Становлення державно-громадської моделі управління в культурній сфері України: проблеми та перспективи.
24. Державне регулювання розвитку культури на регіональному рівні.
25. Загальнодержавні пріоритети та регіональні особливості державного управління етнонаціональним розвитком.
26. Імплементация європейських правових стандартів у сфері захисту національних меншин у законодавче поле України.
27. Державна етнополітика як чинник консолідації українського суспільства.
28. Єдність мети, завдань і принципів державного управління розвитком етнонаціональної сфери.
29. Стан та напрями вдосконалення організаційно-функціональної структури державного управління етнонаціональним розвитком.
30. Трансформація моделі центрального органу виконавчої влади у сфері міжнаціональних відносин в Україні.
31. Державна система цивільного захисту в Україні: стан та перспективи розвитку.
32. Організаційно-правовий механізм державного управління цивільним захистом в Україні: сутність та проблеми реалізації.

РОЗДІЛ 5. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ТА РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК

5.1. Сутність державної регіональної політики

Державна регіональна політика

Орієнтація на європейську інтеграцію висуває перед Україною низку актуальних завдань. Пріоритетними серед них є такі: реформування владних відносин та основних сфер економіки, визначення стратегії реалізації принципів стійкого розвитку на національному, регіональному та місцевому рівнях; дотримання збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності. Практичне вирішення цих завдань передбачає вдосконалення національної системи регіонального управління, здійснення реформ у ключових сферах економіки, розвиток місцевого самоврядування.

Нові зовнішні та внутрішні виклики, які постають перед Україною на сучасному етапі, вимагають, зокрема, формування нової державної регіональної політики, яка б відповідала сучасним потребам розвитку регіонів і територіальних громад та базувалася на найкращих вітчизняних та світових теоріях і практиках регулювання розвитку регіонів та громад.

Важливим під час розроблення регіональної політики є вивчення досвіду зарубіжних країн, і особливо країн Європейського Співтовариства (ЄС). Регіональна політика в цих країнах є успішною, спрямованою на згладжування регіональних диспропорцій, розвиток депресивних територій, забезпечення високого рівня конкурентоспроможності їх економіки.

Потрібно зазначити, що протягом досить тривалого періоду несистемність державної політики та діяльності в цій сфері стала однією з важливих причин стримування комплексного соціально-економічного розвитку та стабільності в державі, ускладнення умов для зміцнення позицій України в міжнародному економічному співробітництві, повільного здійснення ринкових перетворень на місцях, виникнення й загострення багатьох соціальних, економічних, екологічних та інших проблем.

Аналіз сучасного стану регіонального розвитку показує, що:

- протягом багатьох років ніхто серйозно не оцінював поглиблення диспропорцій між регіонами як загрозу національній безпеці держави. Вважалося, що головне - щоб загальна тенденція макроекономічних показників була позитивною. Навіть після введення поняття депресивності регіону не було запропоновано адекватних інструментів, які б дали змогу поступово її позбутися. Нарощування дотування таких регіонів породило нову проблему - небажання забезпечувати їх економічний розвиток;

- брак інституційної пам'яті в центральних органах виконавчої влади та в облдержадміністраціях (ОДА), зміна урядів та голів ОДА майже щороку не дає змоги нікому з них реалізувати стратегічні програми та проекти. Адже в цій ситуації кожен прагне продемонструвати свої управлінські можливості, що здебільшого зводяться до популістських кроків, які забезпечують видимий позитивний ефект лише в короткотерміновій перспективі.

Причинами частини цих негативних явищ (дедалі більша диференціація в розрізі регіонів України демографічної ситуації, стану здоров'я, освіченості населення, ринку праці, рівня життя, розвитку економіки) є:

- об'єктивно існуюча, успадкована розбіжність між соціально-економічним розвитком та спеціалізацією регіонів;

- різна якість регіонального управління та різний ступінь адаптації населення і економіки регіонів до ринкових умов;

- централізація управління державою;

- відсутність цілісної дієвої системи реалізації державної регіональної політики;

- відсутність ефективних механізмів та інструментів реалізації державної політики регіонального розвитку;

- неповнота правового поля у сфері регулювання регіонального розвитку (хоча зазначимо, що в 2005-2012 рр. нормативне забезпечення регіональної політики суттєво активізувалося. У 2005 р. прийнято Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів", у 2006 р. - По-

станову Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року".

Разом з тим аналіз соціальних, економічних та політичних процесів, що відбуваються в регіонах України останнім часом, вказують на те, що:

- вони поступово перетворюються на основні суб'єкти реалізації соціально-економічних програм розвитку, реформ у сфері охорони здоров'я, освіти, культури тощо;
- спостерігається зростання валового регіонального продукту в регіонах;
- активізується діяльність регіональних комітетів реформ та громадських рад;
- реалізуються інфраструктурні та національні проекти тощо.

***Нормативно-правове
забезпечення державної
регіональної політики***

Першим нормативним актом, у якому формулювалася мета державної регіональної політики, була "Концепція державної регіональної політики", затверджена Указом Президента України у 2001 р. У Концепції передбачалося два етапи її реалізації: 2001-2003 рр. і період після 2003 р. та виписувалися конкретні завдання, які мали бути реалізовані в цих часових рамках.

Частина з них не виконана і досі, а саме:

- не розмежовано функції і повноваження центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- не створено національних та регіональних інформаційних систем і баз даних земельних ресурсів (ділянок), нерухомого майна, прав власності (корпоративних прав);
- не визначено правового режиму комунальної власності;
- не розмежовано об'єкти спільної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад;
- не проведено укрупнення сільських громад і не внесено відповідних змін до адміністративно-територіального устрою.

Що ж до правової бази, яка регламентує міжбюджетні відносини в Україні, то вона впродовж років реформ зазнала значної трансформації, однак досі не сформовано зацікавленості органів місцевого самоврядування у збиранні доходів, що не враховуються при розрахунках міжбюджетних трансфертів. Цей важливий механізм бюджетного регулювання регіонального і місцевого розвитку держава фактично не використовує в регіональній політиці. Відсутня достатня ресурсна база або вона нерационально використовується (в тому числі через розпорощення ресурсів) для реалізації прийнятих програм та стратегій. Найістотнішими проблемами фінансового забезпечення регіонів є:

- невідповідно велика залежність місцевих бюджетів від загальнодержавних трансфертів;
- значна диференціація доходів і видатків місцевих бюджетів (разом із трансфертами) у розрахунку на одного мешканця. Причому диспропорція у видатках більша від диспропорції у доходах;
- невідповідність фінансового забезпечення обсягу переданих державою на регіональний та місцевий рівні соціальних функцій.

Дедалі більша замкнутість регіональних господарських комплексів та підвищення ролі зовнішньоекономічних зв'язків призвели до дезінтеграції регіонів, послаблення міжрегіональних економічних зв'язків, а нерівномірність регіонального розвитку і висока диференціація умов і рівня життя населення у регіонах України - до зростання соціального напруження та уповільнення динаміки суспільних трансформацій.

Диференціацію регіонів, що проявилася в різних формах, можна класифікувати за різними групами критеріїв, а отже, порівнюючи, аналізувати, прогнозувати, формувати регіональну політику: розробляти заходи, форми і методи впливу для появи бажаних тенденцій.

Змістове наповнення державної регіональної політики неможливо зрозуміти без уточнення понятійно-категорійного апарату, і, передусім, переосмислення традиційного поняття "регіон". Чітке визначення поняття "регіон" та певна система класифікації регіонів відповідно до загальноприйнятих ознак є передумовою визначення таких термінів, як "регіональна політика", "регіональний розвиток" та "державна регіональна політика".

У вітчизняному законодавстві, зокрема в Законі України "Про стимулювання розвитку регіонів", наведене таке тлумачення терміна "регіон": територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя. Дещо більш змістовним порівняно з таким лаконічним

визначенням є трактування регіону в підзаконних актах: "Регіон - суб'єкт системи адміністративно-територіального устрою - Автономна Республіка Крим, область, міста Київ та Севастополь".

Нормативне визначення регіону має констатуючий характер і не розкриває змісту цієї соціально-економічної категорії, крім того, що регіон є суб'єктом адміністративно-територіального устрою.

Регіон відповідно до визначення Конференції регіонів Європи - територіальна одиниця, безпосередньо підпорядкована центральному рівню влади країни і така, що має виборний орган.

В економічній і географічній літературі регіонами називають найрізноманітніші території, об'єднані якими-небудь загальними рисами: групи країн, території країни, що охоплюють кілька економічних районів, економічні райони, області, краї, республіки і їх групи.

Автори словника-довідника "Регіональна економіка" визначають регіон як територію, яка відрізняється від інших територій за низкою ознак і характеризується певною цілісністю та взаємопов'язаністю її складових елементів. Регіони виділяються з території відповідно до певних цілей і завдань, найголовнішим з яких є управління розвитком регіону. У разі виділення в середині країни з метою управління розвитком регіону він є основною складовою частиною державного територіального устрою, яка визначена єдиною політикою державного регіоналізму і має організаційну відокремленість, цілісність, економічну і географічну самодостатність, право місцевого самоврядування, систему державних органів, що є елементами (підсистемами) державної структури влади і управління країною. Так, у цьому разі під регіоном може матися на увазі найбільша адміністративно-територіальна одиниця субнаціонального рівня, яка має виборну владу, юридичну незалежність та власний бюджет. Безвідносно до цілі територіального управління регіон може означати частину країни, що історично склалася і характеризується специфічними природно-кліматичними умовами та відносно стійкими економічними й соціально-демографічними особливостями, певною спрямованістю розвитку продуктивних сил. Основними критеріями виділення регіону вважаються спільність народногосподарських і регіональних завдань, техніко-економічні особливості розвитку промисловості та сільського господарства, наявність суб'єктів господарювання, об'єднаних регіональними, економічними, політичними, соціальними, культурно-етнічними інтересами.

У системі національної статистики України терміном "регіон" позначається адміністративно-територіальна одиниця України (АТО) - область, район, територія сільради, населений пункт, а також об'єднання АТО або його частка як територія:

- що визначається за спеціальними ознаками (економічними, соціальними, політичними, екологічними, промисловими тощо);
- на якій здійснюється (може здійснюватися) статистичний облік подій, явищ і процесів;
- для якої проводиться (може проводитись) планування їх розвитку.

При цьому АТО являють собою регіони базового (первинного) поділу, а об'єднання АТО або частка АТО - регіони вторинного поділу.

Регіони вторинного регіонального поділу, зокрема, включають природно- (етнічно-, екологічно, культурно та ін.) орієнтовані території, а також програмно орієнтовані території.

Існують також різноманітні тлумачення змісту як державної регіональної політики в цілому, так і регіональної політики зокрема.

Так, російські вчені **Н.І.Ларіна** та **А.А.Кисельников** визначають регіональну політику як засіб державного регулювання соціально-економічних процесів у проблемних регіонах

(ареалах) держави і зняття соціального і екологічного напруження.

Ю.М.Гладкій і **А.І.Чистобаєв** - автори підручника "Основы региональной политики", визначають регіональну політику як сферу діяльності з управління політичним, економічним, соціальним і екологічним розвитком країни у просторовому, регіональному аспекті, відображення взаємовідносин між державою і регіонами та регіонів між собою.

Відповідно до словника-довідника "Регіональна економіка" регіональна політика - це: 1) сфера діяльності держави щодо управління економічним, соціальним і політичним розвитком країни в просторовому (регіональному) аспекті, тобто пов'язана з взаємовідносинами між державою і регіонами, а також регіонів між собою, є складовою частиною національної стра-

***Сутність поняття
державної регіональної
політики***

тегії соціально-економічного розвитку. За структурою регіональна політика може бути поділена на окремі складові: економічну, промислову, соціальну, житлову, демографічну, екологічну, науково-технічну та ін. Основні соціально-економічні аспекти в регіональній політиці пов'язані з територіальним поділом праці, формуванням народногосподарських комплексів, економічним районуванням і загальнодержавним плануванням (програмуванням) соціально-економічного розвитку і розміщення продуктивних сил; 2) сфера діяльності регіональної (місцевої) влади щодо управління соціально-економічним розвитком регіону (міста).

Поняття "регіональна політика" охоплює три аспекти. Перший - зовнішній щодо регіонів аспект. У цьому разі центральні органи влади приділяють увагу регулюванню міжрегіональних пропорцій розвитку. Другий аспект - внутрішньорегіональний. У цьому разі політика здійснюється регіональними органами влади (органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади) в основному за рахунок власних і залучених ресурсів і під власну відповідальність. Третій аспект регіональної політики полягає в зміцненні ролі регіонального рівня в територіальній організації держави.

Практично немає такої сфери державної політики, в якій у разі її успішного здійснення можна було б реально не враховувати регіональні аспекти. Для досягнення позитивних результатів у здійсненні державної політики в будь-якій сфері більшою або меншою мірою має враховуватися регіональний чинник.

Державна регіональна політика - сукупність цілей, заходів, засобів, механізмів, інструментів та взаємоузгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для створення повноцінного середовища життєдіяльності людей на всій території України, забезпечення просторової єдності держави, сталого збалансованого розвитку її регіонів, узгодження регіональних та загальнодержавних інтересів.

У процесі формування державної регіональної політики слід враховувати структурну неоднорідність простору країни, її адміністративно-територіальний устрій. Така неоднорідність змушує будь-який захід вживати з урахуванням інтересів і особливостей регіонів.

Державна регіональна політика є стрижнем внутрішньої політики держави, основним завданням якої є досягнення і підтримка політичної, економічної та гуманітарної єдності як держави, так і суспільства. Здійснення регіональної політики є додатковим джерелом стійкості і стабільності загальнонаціональної внутрішньої політики держави.

Таким чином, державна регіональна політика є складовою політики держави, спрямованої на організацію її території в економічному, соціальному, гуманітарному, екологічному, політичному аспектах відповідно до державної стратегії розвитку.

Це здійснення управління економічним, соціальним, гуманітарним, екологічним, політичним розвитком держави у регіональному розрізі відповідно до державної стратегії розвитку.

Інакше кажучи, державна регіональна політика включає складові, які одночасно є її напрямками:

- соціальну (соціальний захист, житлова, демографічна, урбаністична, рекреаційна політики, політика зайнятості);
- економічну (промислова, аграрна політики);
- екологічну;
- гуманітарну (національно-етнічна, культурна, освітня, міжконфесійна політики); науково-технічну (інноваційну);
- інформаційну;
- зовнішньоекономічну та ін.

Для кожної із цих складових держава повинна встановлювати цілі, пріоритети в регіональному розрізі та визначати обсяг централізованих ресурсів і завдання місцевим державним адміністраціям. Таким чином, кожна складова регіональної політики має певну мету і свої засоби реалізації. Відповідно може йтися про економічні, соціальні, гуманітарні, політичні цілі регіональної політики.

Державна регіональна політика визначається системою взаємопов'язаних документів, які базуються на внутрішній політиці України, Генеральній схемі планування території України, Державній стратегії регіонального розвитку, схемах планування територій на регіональному та місцевому рівнях та інших документах.

Формування державної регіональної політики базується на Конституції України, законах України "Про стимулювання розвитку регіонів", "Про планування і забудову територій", "Про Генеральну схему планування території України" та ін., актах Президента України та Кабінету Міністрів України. Розподіл владних повноважень на регіональному рівні закріплений у таких базових законах України: "Про місцеві державні адміністрації" та "Про місцеве самоврядування в Україні", а також у Бюджетному кодексі України тощо.

**Напрями і пріоритети
державної регіональної
політики**

Державна регіональна політика в Україні здійснюється у напрямках:

- створення ефективної системи публічної влади в регіонах, спроможної забезпечити сталий розвиток територій, надання якісних публічних послуг людям;

- сприяння поліпшенню матеріального фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів, виконанню завдань місцевим самоврядуванням;

- стимулювання міжрегіональної інтеграції, подолання міжрегіонального відчуження та інтеграції регіональних інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір;

- розробка ефективних механізмів представництва на загальнонаціональному рівні інтересів регіонів, а на регіональному - територіальних громад, урахування самотутності регіонів та їх конкурентних переваг під час формування та реалізації державної регіональної політики.

Пріоритетами державної регіональної політики є:

- формування нормативно-правової бази, необхідної для реалізації Концепції державної регіональної політики, зокрема прийняття закону про засади державної регіональної політики, інших законів, внесення змін до чинних законів України;

- приведення законодавства України у відповідність із документами Ради Європи та Європейського Союзу, які визначають принципи регіональної політики і розвитку;

- оптимізація територіальної основи публічної влади з упорядкуванням меж адміністративно-територіальних одиниць, чітким розподілом сфери повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

- створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей, зменшення територіальної диференціації за індексом людського розвитку, формування поліцентричної системи розвитку території держави;

- запровадження механізмів визначення "проблемних" територій у регіонах та вжиття заходів щодо державного реагування на ситуації, які склалися в них;

- запровадження більш дієвих механізмів державної підтримки міжрегіональної інтеграції, виконання міжрегіональних проектів та програм ефективного використання місцевих ресурсів;

Головною метою державної регіональної політики в Україні відповідно до існуючої нормативно-правової бази є "забезпечення високого рівня якості життя людини незалежно від місця її проживання, зміцнення соціальної згуртованості та економічної єдності держави".

Мета державної регіональної політики досягається шляхом:

- 1) створення умов для збалансованого розвитку регіонів;

- 2) інтеграції регіонів у єдиному політичному, правовому, економічному, інформаційному, культурному просторі;

- 3) ефективного використання потенціалу регіонів з урахуванням їх географічних, природних, історичних, економічних, екологічних, демографічних та інших особливостей, етнічних і культурних традицій;

- 4) підвищення конкурентоспроможності регіонів.

Державна регіональна політика має міжвідомчий системний характер і здійснюється скоординованими зусиллями органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства. Суб'єктами державної регіональної політики є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші органи влади. У формуванні та реалізації державної регіональної політики можуть брати участь інші суб'єкти регіонального розвитку.

**Принципи державної
регіональної політики**

Державна регіональна політика базується на низці принципів.

Принципи політики регіонального розвитку - це науково обґрунтовані ідеї і положення, якими керуються в практичній діяльності при формуванні політики та її реалізації.

Згідно з чинною нормативно-правовою базою принципами державної регіональної політики є такі:

1) конституційності та законності - відповідності Конституції та законам України, актам Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України;

2) координації - просторового узгодження секторальних політик, цілей, пріоритетів та дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;

3) єдності - неодмінності забезпечення просторової, політичної, економічної, інформаційної, соціальної, гуманітарної цілісності України;

4) децентралізації - збалансованого розподілу владних повноважень з управлінням розвитком територій між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з передачею відповідних ресурсів;

5) деконцентрації - перерозподілу владних повноважень у межах системи органів виконавчої влади - від центральних до місцевих;

6) субсидіарності - прийняття рішень та надання публічних послуг на найближчому до громадянина рівні (відповідні повноваження можуть передаватись на вищий рівень управління лише з міркувань ефективності та економії);

7) партнерства - узгодження цілей, пріоритетів і дій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами регіонального розвитку, забезпечення тісного співробітництва, кооперації та солідарності між ними в процесі формування та реалізації державної регіональної політики;

8) відкритості - прозорості, прогнозованості, передбачуваності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері формування та реалізації державної регіональної політики;

9) сталого розвитку - розвитку суспільства, що дає змогу задовольняти потреби нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь;

10) історичної спадкоємності - врахування та збереження позитивних надбань попереднього розвитку регіонів.

Більш деталізовано принципи державної політики регіонального розвитку викладено в Державній стратегії регіонального розвитку. Зокрема, серед них слід виділити принципи:

- програмування. Політика регіонального розвитку здійснюється на основі взаємопов'язаних довгострокових стратегій, планів та програм розвитку як на державному, так і на адміністративно-територіальному рівні. Цей принцип також передбачає щорічне планування необхідних витрат державного бюджету, що сприяє забезпеченню прозорості, стабільності та синхронізації в політиці розвитку регіонів;

- концентрації. У зв'язку з обмеженістю державних фінансових ресурсів під час виконання завдань, визначених цією Стратегією, ресурси концентруються на певних територіях, встановлюється ієрархічність пріоритетів відповідно до сформульованих цілей, визначаються вигоди до економічної ефективності їх використання;

- поляризованого розвитку. Передбачається формування "опорних регіонів" (полісів, "локомотивів зростання"), в яких концентруються фінансові, адміністративно-управлінські, людські та інші ресурси, з подальшим підвищенням інноваційної активності в інших регіонах. Цей принцип застосовували держави, що перебували на початкових стадіях соціально-економічного розвитку, коли інноваційна хвиля тільки починала формуватися та набувала масштабності за рахунок її концентрації в окремих "полісах зростання";

- додатковості. Передбачається, що фінансова підтримка регіонального розвитку забезпечується за рахунок державного та місцевих бюджетів. За цим принципом фінансування з державного бюджету здійснюватиметься без зменшення фінансування з місцевих бюджетів;

- збалансованого розвитку. Зумовлює диференційованість надання державної підтримки регіонам з урахуванням їх потенціалу, умов, критеріїв та строків, визначених законодавством.

5.2. Основи регіонального управління

Особливості регіонального управління

В умовах ринку запорукою ефективного господарювання країни стає надання більшої самостійності її регіонам, насамперед у сфері вирішення повсякденних питань місцевого розвитку. Разом з тим у разі домінування ліберальних цінностей та свободи господарського вибору не має бути втрачено координуючу та стимулюючу роль центру, що представляє інтереси усього суспільства, країни в цілому. Така постановка проблеми зумовлює необхідність існування та подальшого вдосконалення системи регіонального управління в загальній системі державного управління.

Налагодження ефективного регіонального управління займає ключове місце в системі регіональної політики України.

Як зазначалося вище, державна політика регіонального розвитку реалізується через розробку, ухвалення та практичне впровадження Державної стратегії регіонального розвитку, що визначає основні принципи та напрями регіонального розвитку; його стратегічні завдання; національні пріоритети; державні вимоги щодо особливостей розвитку відповідних макрорегіонів (регіонів та макрорегіонів); механізми реалізації стратегії; заходи щодо підвищення конкурентоспроможності регіонів тощо. Для виконання цих завдань необхідна політична воля органів влади всіх рівнів, публічного врядування, щоб взяти на себе виконання функцій комплексного розвитку регіонів країни. Так виникає об'єктивна потреба в регіональному управлінні, що являє собою систему цілеспрямованого соціально-політичного впливу як ззовні, так і в межах регіону з метою отримання певного очікуваного позитивного значущого політичного та соціально-економічного результату, узгодженого з цільовими завданнями, визначеними національною державною регіональною політикою.

Структури управління регіонами у світовій практиці відрізняються, в тому числі залежно від особливостей організації федеративних та унітарних держав. Так, законодавчу владу у суб'єкті федерації, як правило, здійснює парламент, структура якого багато в чому аналогічна федеральній. Функції виконавчої влади на такій території виконують глави, що іменуються президентом (губернатором або ж віце-губернатором), та уряд, що призначається ними.

У суб'єкта федерації з парламентарною формою правління повноваження його глави мають, як правило, номінальний характер, оскільки виконавчий орган формується за підсумками виборів Законодавчих зборів та більшою мірою йому підконтрольний. Уряд за таких обставин має "спиратися" на парламентську більшість (а отже, стає можливим обрання парламентом прем'єра або ж у цілому уряду). У низці держав посада глави суб'єкта федерації (президента, губернатора тощо) відсутня (наприклад у Німеччині). Його функції покладені на главу уряду чи парламенту.

У суб'єктах федерації, що управляються на основі президентської моделі, глава (наприклад губернатор штату в США) обирається шляхом прямих виборів зі статусом, аналогічним президенту федерації. Уряд формується, як правило, за підсумками виборів глави державної влади суб'єкта федерації.

В унітарних державах існує власна специфіка організації регіонального управління. Наприклад, Франція поділена адміністративно на 22 регіони, 99 департаментів та 36,7 тис. комун. На регіональному рівні на чолі регіону стоїть Рада, що обирає голову, який і стає головою регіону, а представником держави у ньому є префект (що призначається з центру). Функції префекта зводяться до підготовки центральних державних органів по певному регіону до адміністративного контролю за законністю рішень регіональної Ради та його голови, керівництва діяльністю місцевих служб центральних державних адміністративних органів.

У Китайській Народній Республіці регіональне управління має свою специфіку організації та функціонування. Китай адміністративно поділено на 23 провінції, 5 автономних районів, 4 міста центрального підпорядкування, спеціальний адміністративний район Гонконг (для якого визначено особливий статус, пов'язаний з перехідним періодом - від повного місцевого самоврядування до адміністративного підпорядкування центральній владі Китаю). Провінційні органи очолюються регіональними Зборами народних представників. В автономних районах вони називаються Зборами самоврядування. Їх очолюють голови, що організовують контроль діяльності місцевих урядів, постійних комітетів, органів суду та прокуратури.

В Україні "регіон" (на локальному рівні регіонального розвитку, тобто в межах країни) традиційно розглядають, як: територіально-економічну одиницю; територіально-адміністративну одиницю; громаду (що поєднує усіх мешканців на певній території). Відповідно до таких ознак регіону система регіонального управління поєднує в собі: систему центральних і регіональних органів влади; сукупність функцій, що здійснюються державними органами, а також різноманітні методи, ресурси, які використовуються для реалізації цих функцій; підсистему зв'язків (прямих і зворотних), що виникають між об'єктами і суб'єктами регіонального управління.

В умовах трансформації ринкових відносин розвиток системи регіонального управління постійно зазнає модифікації та модернізації. З огляду на це визначення напрямів, шляхів раціоналізації системи управління та вдосконалення її ієрархічної структури, оптимізація системи регіонального управління з урахуванням сучасних вимог і завдань соціально-економічного та просторового розвитку країни тощо також перебувають у процесі реформування.

Суб'єктами управління регіонального розвитку в Україні є:

Суб'єкти та об'єкти управління регіональним розвитком

1. Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади. На цьому рівні державного управління визначаються основні напрями державної політики (та її складової - внутрішньої регіональної політики); створюється нормативно-правове поле регіонального розвитку; виробляється комплексне бачення соціально-економічного розвитку регіонів, визначаються цільове спрямування процесів його реалізації та основні пріоритети регіонального розвитку; здійснюється прогнозування щодо практичного застосування інструментів та механізмів регіонального розвитку тощо.

2. Місцеві органи виконавчої влади. На цьому рівні державного управління використовуються інструменти та механізми регіонального розвитку, визначені державою. Метою діяльності місцевих органів виконавчої влади є надання якісних та доступних публічних послуг, розв'язання найбільш актуальних проблем економічного і соціального розвитку на місцевому, локальному регіональному рівнях.

3. Органи місцевого самоврядування. На цьому рівні державного управління на основі задіяння місцевої ініціативи та комплексного використання наявних на місцевому рівні ресурсів, інструментів і механізмів місцевого самоврядування тощо відбувається стимулювання регіонального розвитку з урахуванням інтересів територіальних громад та відповідно до вимог забезпечення високого рівня якості життя людини незалежно від місця її проживання.



Для реалізації державної регіональної політики система регіонального управління застосовує механізми та інструменти цільового впливу (державного регулювання) розвитку регіонів (насамперед ідеться про соціально-економічний розвиток регіонів) (рис. 5.1).

Об'єктом регіонального управління традиційно виступає регіональний соціально-економічний комплекс, особливостями якого є:

Рис. 5.1. Механізми державного регулювання розвитку регіонів

наявність певних територіальних меж; певна консервативність соціально-економічного розвитку, зумовлена спеціалізацією виробництва; наявність інфраструктурного забезпечення (дороги, комунікації, житлово-комунальні мережі тощо). Регіональний комплекс відрізняється багатофункціональністю, багатоієрархічністю та чутливістю до впливу дії ризиків як внутрішнього, так і зовнішнього походження. У середньо- та довгостроковій перспективі це потребує модифікації державної регіональної політики та системи регіонального управління з метою їх адаптації до викликів, які супроводжують розвиток регіональних комплексів країни.

***Теоретико-методологічні
підходи до визначення
основ регіонального
управління***

Однією з найважливіших проблем щодо формування основних засад державної регіональної політики, визначення довгострокових пріоритетів стратегії регіонального розвитку і, відповідно, напрямів, шляхів та пріоритетів удосконалення системи регіонального управління в Україні є теоретико-методологічне обґрунтування цього питання. Невизначеність концептуальних засад розробки національної регіональної полі-

тики та стратегій просторового розвитку гальмує реалізацію в Україні комплексу ринкових реформ - від зміни механізмів та інструментів управління регіональним розвитком, ринкових соціально-економічних перетворень на регіональному рівні, реформування територіально-адміністративного устрою до реформування системи місцевого самоврядування.

Еволюція уявлень про місце і роль регіональної політики в системі державної соціально-економічної політики та роль регіонального управління відбувалася відповідно до зміни умов господарювання, модифікації ролі та впливу глобалізаційних процесів на особливості регіонального розвитку у світових та національних масштабах.

До кінця ХХ ст. в Україні традиційно вважалося, що основним завданням регіональної політики є "управління кожним регіоном в його органічних інтеграційних зв'язках з іншими регіонами", "...поглиблення територіального поділу праці і спеціалізації, а також створення структур, які відповідали б природним умовам регіону і критеріям оцінки сучасного комплексного розвитку, дешевизні і якості виробництва, інфраструктури та регіонального ринку". Водночас в умовах глобалізації, ускладнення системи цивілізаційних та інтеграційних зв'язків на міждержавному рівні регіональна політика в межах окремої країни набуває принципово нового змісту. Йдеться про врахування не тільки соціально-економічних, а й політичних та інституціональних аспектів просторового розвитку. Такий підхід зумовлює зміну концептуальних засад розробки та впровадження регіональної (просторової) політики. Досвід країн ЄС, що традиційно враховує пріоритетність інституціональних чинників та критеріїв у процесі розробки і впровадження регіональної (просторової) політики, має стати в пригоді Україні, особливо з огляду на її євроінтеграційні прагнення.

Наприкінці ХХ - на початку ХХІ ст. у європейській регіоналістиці все більше прихильників отримує інституціональна парадигма регіонального (просторового) розвитку. Її основою стає ідея про необхідність дотримуватися в процесі регіонального (просторового) планування комплексного підходу та принципу збалансованого сталого просторового розвитку, що передбачає врахування таких складових: демографічної ситуації та міграційних процесів; чинників енергетичної безпеки та нової географії енергетичних систем; наявності транспортних та торговельних коридорів (включаючи морський транспорт); екологічних чинників (на кшталт зміни клімату в територіальному вимірі, наявності стійкої життєздатності довкілля і людського середовища, захисту та покращення сухопутного і морського ландшафту тощо). Врахування одночасної дії цих чинників визначає перспективи збалансованого регіонального (просторового) розвитку Європи (відповідно до вимог СЕМАТ).

"Поворот" до інституціональної теорії як універсального підґрунтя застосування міждисциплінарного підходу стосовно розробки регіональної політики у світовій науці відбувався впродовж усього ХХ ст. на фоні поступового посилення критичного ставлення як до загальної лібералізації соціально-економічних процесів (у руслі монетаризму та неокласики), так і до заходів домінування жорсткого державного регулювання (що відповідало принципам ортодоксального кейнсіанства). Завдяки міждисциплінарному підходу та врахуванню впливу формальних (законодавчо унормованих) і неформальних (культурних, моральних, етичних, етнічних, психологічних) чинників, історичної пам'яті та інших чинників, що активно впливають на

регіональний розвиток, інституціоналізм створив підґрунтя для комплексного виявлення та врахування національних особливостей функціонування регіональних соціально-економічних систем; сприяв висвітленню базових закономірностей формування системи регіонального управління окремо взятої країни в умовах глобалізації.

Складність та багатоєрархічність проблематики регіонального розвитку (відповідно і регіональної політики, і системи регіонального управління) призвели до того, що в сучасній регіоналістиці й досі не існує чітко визначеного та усталеного терміна "регіон", що, відповідно, породжує різні трактування термінів "регіональна політика" та "регіональне управління". Отже, внаслідок складності, різноспрямованості та багатоєрархічності проблематики регіонального розвитку в сучасній світовій регіоналістиці й досі відсутні єдині підходи до вирішення проблем формування дієвої державної регіональної політики і, відповідно, системи регіонального управління.

Англо-американська школа регіоналізації в процесі дослідження актуальних проблем регіонального розвитку і визначення напрямів розвитку та шляхів удосконалення регіонального управління віддає перевагу сукупності міждисциплінарних досліджень економічних, соціальних, політичних, географічних та інших чинників впливу на регіональний розвиток, що і утворюють разом регіональну проблематику. Згідно з таким підходом регіональна політика та регіональне управління розглядаються як дії державних інститутів щодо вирішення проблеми алокації ресурсів, мінімізації диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіонів, пошук шляхів досягнення збалансованого розвитку в межах окремо взятого регіону тощо.

Європейська школа регіоналізації виокремлює регіональні питання стосовно різних галузей науки. За такого підходу аналізу підлягають: природні зони; регіони за територіально-адміністративним та адміністративно-політичним поділом; економічні регіони (індустріальні, аграрні тощо); соціально-економічні регіональні утворення (прикордонні, транзитні, єврозони тощо); екологічні регіони (біозони) тощо. Водночас як об'єкт цілеспрямованої регіональної політики просторово-територіальне розмежування, як правило, здійснюється за принципом поділу регіонів за окремою ознакою або їх комбінацією, наприклад: за рівнем ВВП на душу населення; за показником питомої ваги обсягів виробництва ВРП (ВДВ) у регіональному вимірі; за рівнем безробіття тощо. Такий підхід дає змогу враховувати різні критерії регіонального соціально-економічного розвитку, але увага переважно акцентується на місці регіону в системі загальнодержавного поділу праці та його економічній спеціалізації. Роль системи регіонального управління за такого підходу розглядається як "сполучна ланка", "координатор", що дає змогу врахувати соціально-економічні інтереси всіх суб'єктів господарювання на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях та знайти компроміс.

Українська школа регіоналістики в процесі аналізу питань регіонального розвитку робить спробу поєднати комплексний, міждисциплінарний підхід англо-американської школи і диференційований відповідно до різних сфер регіонального розвитку підхід європейської традиції регіоналістики. У цьому напрямі традиційно проводяться дослідження розвитку та розміщення продуктивних сил України. Переважна більшість українських вчених-регіоналістів акцентує увагу на особливостях географічного розташування та природно-кліматичних умовах існування регіонів, їх забезпеченості сировиною та корисними копалинами, розглядаючи ці чинники як об'єктивне, консервативно-традиційне підґрунтя розвитку. Натомість у соціально-економічній площині та площині інституційного забезпечення проблема нерівномірності, диференціації регіонального розвитку (як основна перешкода для стабільного, збалансованого регіонального розвитку) може бути вирішена шляхом упровадження науково виваженої державної регіональної політики, скоригованої за допомогою заходів регіонального управління. Критерієм успішності регіонального управління за такого підходу (до настання світової фінансової кризи 2008-2010 рр.) традиційно називали комплексність та пропорційність у розміщенні продуктивних сил; досягнення оптимального співвідношення територіального та галузевого принципів у процесі стратегічного планування регіонального розвитку.

Теоретичні підходи, вироблені в українській регіоналістиці, відкривають простір для швидкої адаптації завдань, функцій, принципів національної регіональної політики та системи регіонального управління до викликів глобалізації і нових вимог, що висувають зміна ринкової кон'юнктури та трансформаційні "шоки", до впровадження збалансованого сталого просторового розвитку.

У кризовий період та період виходу з кризи (кінець 2008 р. - початок 2010 р.) практика регіонального управління дала змогу виявити основні недоліки стандартних підходів до прийняття управлінських рішень на регіональному рівні, а саме:

- "хаотичність" та неузгодженість, великий обсяг прийнятих управлінських рішень, їх дублювання з попередніми ("перенасичення" управлінськими рішеннями призводить до невиконання їх значної частини);

- домінування "методів ручного управління" як панацеї щодо вирішення нагальних питань регіонального (місцевого) розвитку;

- посилення державного патерналізму у сфері вирішення проблем регіонального (місцевого) розвитку і недооцінка ролі місцевого самоврядування та місцевої ініціативи;

- низький рівень технологічного та інформаційного супроводження розробки і прийняття управлінських рішень на регіональному рівні (відсутність відповідного моніторингу проблеми, аналізу і моделювання шляхів її вирішення, об'єктивної оцінки ресурсного забезпечення тощо);

- відсутність процедури узгодження управлінських рішень з їх виконавцями, низька питома вага інноваційних, стратегічних рішень у системі прийнятих управлінських рішень, пов'язаних із стимулюванням регіонального (місцевого) розвитку тощо.

Світова фінансово-економічна криза (кінець 2008 р. - перше півріччя 2010 р.) внесла суттєві корективи в розробку концептуальних засад регіонального (просторового) розвитку, поставила перед регіонами та Українською державою низку важливих завдань щодо модернізації системи регіонального управління. Адже управління регіональним розвитком має розглядатися як творча, безперервна і гнучка управлінська діяльність, спрямована на впровадження локальних стратегій регіонального розвитку, адаптацію регіональної політики до умов господарювання, що змінюються під впливом ендогенних та екзогенних ризиків та викликів. Головним завданням державного управління регіональним розвитком стає "розблокування" регіонального розвитку, усунення перешкод, що виникли з об'єктивних чи суб'єктивних причин та перешкоджають стабільному регіональному розвитку.

Так, у період виходу з кризи та посткризовий період для системи державного управління пріоритетного значення набуває стимулювання інноваційних напрямів розвитку регіону з урахуванням наявного на місцевому рівні ресурсного потенціалу; орієнтація на комплексний розвиток внутрішнього (локального регіонального та загальнонаціонального) ринку і заохочення міжрегіональної кооперації та інтеграції; пошук "точок зростання" на регіональному рівні, задіяння дієвих інструментів їх розкриття і сприяння саморозвитку регіональних соціально-економічних комплексів.

Найбільш суттєвим наслідком впливу світової кризи на регіональний розвиток в Україні слід визнати формування нових підходів до регіонального управління, в тому числі активізацію пошуку "точок зростання" та задіяння управлінських інструментів, здатних розкрити їх потенціал для формування "мультиплікативного ефекту" соціально-економічного розвитку на рівні регіонів. Це стимулює міжрегіональні виробничо-коопераційні зв'язки та зростання добробуту громадян України незалежно від місця їх проживання, сприяє розвитку внутрішнього ринку.

**"Точки зростання"
територій**

"Точками зростання" (на практиці вони можуть упроваджуватися через національні проекти, національні оперативні програми тощо) традиційно вважаються конкретні інвестиційні проекти, що створюють додаткові робочі місця та забезпечують позитивний соціально-економічний ефект на ре-

гіональному (локальному) рівні. Виникнення "точок зростання" зумовлено: нерівномірністю масштабів та ефективності виробництва на регіональному рівні; наявністю особливо зручних умов для розміщення на певній території підприємств кількох суміжних галузей; посиленням тенденцій до зміщення інноваційної діяльності з мікрорівня (фірма, підприємство, корпорація) на субнаціональний (регіональний) рівень розвитку (технополіси, технопарки, наукогради тощо).

"Точки зростання" як "полюси регіонального тяжіння" спрямовані на досягнення синергетичного ефекту від поєднання галузей, групування інновацій та нововведень, утворюючи на базі територіальної концентрації місцевих та залучених ресурсів, інвестицій, доходів, наукових розробок та людського капіталу основу для подальшого зростання регіональної економіки, активізації процесів регіонального розвитку у всіх сферах його прояву.

На регіональному рівні "точки зростання", як правило, пов'язані з такими сферами: транспорт (транспортно-дорожнє будівництво, розвиток транспортної інфраструктури); комунікаційні технології; енергетичний сектор (проекти, що розвивають екологічну енергетику); захист навколишнього природного середовища; дослідження та інновації; соціальна інфраструктура; сфера освіти та навчання; міський розвиток (заходи щодо підвищення ролі міст та центрів зростання - наприклад удосконалення соціальної інфраструктури та житла, модернізації міського транспорту, підтримки економічної активності у міських районах, покращення екології та навколишнього природного середовища міських та приміських зон розвитку тощо); розвиток промислових (та старопромислових) районів; сільський розвиток; рибне господарство; туризм та інвестування в об'єкти рекреації та культури тощо.

Як свідчить досвід антикризового розвитку країн Східної Європи, найкращий синергетичний ефект досягається в разі впровадження проектів "точок зростання", що охоплюють такі сфери:

1. "Рівномірний та інтегрований міський розвиток". Ідеться про заходи щодо зміцнення ролі міст та центрів зростання, наприклад удосконалення соціальної інфраструктури та житла, модернізації міського транспорту, підтримки економічної активності у міських районах, покращення екології та навколишнього природного середовища міських (та приміських) зон розвитку.

2. "Регіональна та локальна доступність". Мета проекту - забезпечити кращі зв'язки між міськими зонами та віддаленими від них районами через дорожнє та транспортне будівництво; активізувати будівництво інфраструктури енергетичних зв'язків; удосконалити інфраструктуру мереж комунікаційних та інформаційних технологій.

3. Розвиток туризму. Пріоритетами цього напрямку є розвиток та модернізація туристичної інфраструктури (насамперед упорядкування культурних та історичних пам'яток, розвиток готельного сектору); удосконалення туристичного обслуговування у межах всієї країни; зміцнення партнерства між суб'єктами туристичної сфери та інших сфер, що пов'язані з туризмом. Розвиток туризму створює сприятливі умови для розвитку малого бізнесу (особливо у сфері послуг), самозайнятості населення ("зелений туризм"), зменшує безробіття.

4. Місцевий розвиток та співпраця. Ця сфера формування "точок зростання" стосується периферійних місцевих громад, які потребують припливу інвестицій для покращення умов життя на місцевому рівні (за винятком найбільш густонаселених міських районів). Пріоритетного значення набувають інвестиції в промислову, освітню інфраструктуру та інфраструктуру охорони здоров'я. На практиці цей процес відбувається за рахунок активізації місцевої ініціативи, об'єднання фінансових та матеріальних ресурсів сусідніх місцевих громад.

Урахування новітніх тенденцій регіонального розвитку і, відповідно, формування нових концептуальних засад щодо вдосконалення системи регіонального управління - вимога часу, виклик посткризового періоду, що постає перед системою державного управління регіональним розвитком сучасної України.

Функції державного управління регіональним розвитком

Відповідно до напрямів еволюції концептуальних підходів, визначення функцій та принципів управління організованими системами еволюціонувало і трактування функцій та принципів державного управління регіональним розвитком. Структурування регіонального управління за функціями, як правило, полягає в поділі на окремі етапи, види діяльності,

що представлені та характеризуються функціями, які й реалізуються в процесі здійснення регіонального управління. Окремі з функцій регіонального управління оцінюються як цільові (тобто втілюють у собі цілі управління). На сьогодні в теорії управління регіональним розвитком відсутній чіткий поділ управління на однозначно встановлену сукупність його функцій, водночас сукупність цих функцій визначена. Наведемо характеристики найбільш поширених загальних функцій управління регіональним розвитком.

Функція аналізу суспільно-політичних, соціально-економічних, гуманітарних, екологічних та інших процесів, що відбуваються на регіональному рівні національного господарства. Ця функція передбачає дослідження всіх процесів у вищезазначених сферах, що відбувалися в минулому, розвиток яких триває сьогодні (та, вочевидь, продовжуватиметься в майбутньому); умов їх перебігу; отриманих результатів; тенденцій і проблем, що виникають. Такий аналіз має

передувати виробленню управлінських рішень, визначенню управлінських впливів та сприяти їх обґрунтуванню.

На виконання Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів" та відповідно до "Порядку здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними" (затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 червня 2006 р. № 860) в Україні (за 2003-2005 рр. та 2004-2006 рр.) було проведено моніторинг показників розвитку територій. На основі даних державних статистичних спостережень за вказані періоди було встановлено, що в кожному із типів територій (регіони, промислові райони, сільські райони, міста обласного значення) не існує жодної території, яка відповідає критеріям депресивності, визначеним у Законі України "Про стимулювання розвитку регіонів".

Проведення регулярного моніторингу соціально-економічного розвитку територій з метою кількісного вимірювання диспропорцій регіонального розвитку, визначення їх тенденцій та динаміки, оприлюднення цих даних має слугувати основою аналізу (як базової функції управління), спонукати до застосування прямих (та опосередкованих) економічних (та адміністративних) методів державного регулювання регіонального розвитку, стати підґрунтям для прийняття науково обґрунтованих державно-управлінських рішень. Офіційно прийняті в Україні різновиди моніторингу визначаються постановами Кабінету Міністрів України "Про моніторинг соціально-економічного розвитку малих міст і селищ" (від 2 квітня 2009 р. № 288) та "Про запровадження оцінки міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів" (від 20 травня 2009 р. № 476).

Функція прогнозування регіонального розвитку являє собою наукове передбачення майбутніх ситуацій у сфері суспільно-політичних, соціально-економічних, гуманітарних, екологічних та інших процесів, що відбуваються на регіональному рівні, а також охоплює розробку гіпотез та побудову сценаріїв, моделей розвитку цих процесів та визначення орієнтовних напрямів модифікації умов, що впливають на них. Прогнози - це інструмент оцінки можливих результатів та наслідків ухвалення й практичного впровадження управлінських рішень, що приймаються на всіх регіональних рівнях (глобальному, міжнародному), субнаціональному (регіони у межах країни) та локальному (на місцях).

Одним з різновидів практичного впровадження процедури прогнозування регіонального розвитку в Україні є стратегічне планування регіонального розвитку, запроваджене Законом України "Про стимулювання розвитку регіонів". З цією метою було розроблено та прийнято "Державну стратегію регіонального розвитку України на період до 2015 року", в якій були визначені ключові проблеми розвитку регіонів:

- низькі інвестиційна привабливість регіонів та інноваційна активність у них;
- нерозвинута виробнича та соціальна інфраструктура;
- зростання регіональних диспропорцій у сфері соціально-економічного розвитку регіонів;
- слабкі міжрегіональні зв'язки;
- нерациональне використання людського потенціалу.

Комплекс цих проблем передбачалося розв'язувати на підґрунті виконання чотирьох стратегічних завдань: підвищення конкурентоспроможності регіонів та зміцнення їх ресурсного потенціалу; розвитку людських ресурсів; розвитку міжрегіональної співпраці; створення інституційних умов для розвитку регіонів. Такі пріоритети були визнані домінуючими і в більшості регіональних стратегій соціально-економічного розвитку (які залежно від терміну прийняття визначалися на період до 2010, 2015 та 2020 р.). На початок 2011 р. стратегія соціально-економічного розвитку не була затверджена тільки в Дніпропетровській області. Передостання "Стратегія соціально-економічного (сталого) розвитку Харківської області до 2020 року" була затверджена 23 грудня 2010 р.

Поряд із стратегіями соціально-економічного розвитку регіонів (областей) в Україні розробляються та затверджуються стратегії розвитку внутрішніх територій регіону, що визначають основні пріоритети і цілі розвитку територій у рамках реалізації загальних пріоритетів та завдань, передбачених стратегією вищого рівня і цільовими програмами. Розробник такої стратегії - місцеві органи виконавчої влади; затверджують її органи місцевого самоврядування відповідного рівня.

Стратегія є підставою для розробки спільного плану дій і укладання Угоди між Кабінетом Міністрів України та обласною радою, що має забезпечити стабільність відносин між центральною і регіональною владами.

Зазначимо, що затверджені в Україні до 2008 р. регіональні стратегії орієнтувались на умови розвитку, притаманні ще докризовому періоду, а отже, на попит на світових ринках на сировину та напівфабрикати, що стабільно підвищувався, екстенсивний характер регіонального економічного зростання та витратний підхід до використання наявного на місцях ресурсного потенціалу. Світова фінансово-економічна криза 2008-2009 рр. поставила перед регіонами України низку важливих завдань щодо необхідності внесення коректив у процес стратегічного планування регіонального розвитку. Отже, до регіональних стратегій доцільно внести корективи, природа яких зумовлена тим, що: у посткризовий період першочерговим стає визначення стратегічних пріоритетів та напрямів розвитку регіону з урахуванням потенціалу внутрішнього ринку і максимізації використання переваг міжрегіонального та міжнародного співробітництва регіонів; пошук "точок зростання" на регіональному рівні та дієвих інструментів їх розкриття й стимулювання. Ці стратегічні пріоритети регіонального розвитку тісно пов'язані з необхідністю підвищення дієвості договірної фінансування розвитку регіонів, потребою в оптимізації застосування апробованих світовою практикою регіонального розвитку організаційних та інституційних механізмів реалізації регіональних стратегій, пошуком нових джерел фінансування реалізації регіональних стратегій та необхідністю підвищення відповідальності за їх виконання. Механізми та інструменти комплексної реалізації поставлених завдань стратегічного планування регіонального розвитку в Україні й досі чітко не визначені, що зумовлює підвищення інтересу науковців та практиків до вирішення цих важливих питань.

Функція планування регіонального розвитку полягає у визначенні майбутнього стану об'єкта регіонального управління (регіональної системи); шляхів та способів досягнення цього стану; кількості та якості необхідних для цього ресурсів. Планування - невід'ємна частина управління. Однією з найбільш поширених форм планування є економічне програмування (тобто розробка комплексних програм та проектів, за допомогою яких на практиці впроваджуються управлінські рішення щодо розв'язання актуальних соціально-економічних і науково-технічних проблем, вирішуються завдання управління інвестиціями та інноваціями тощо).

Досягнення цілей, визначених у Стратегії економічного і соціального розвитку регіону, на практиці пов'язано з розробкою на її базі комплексу програмно-планових та нормативних документів, які включають:

1) план заходів щодо реалізації стратегії, в якому наведено перелік конкретних заходів, що реалізують визначені стратегією завдання; зазначені відповідальні організації, терміни виконання, орієнтовний обсяг фінансування, джерела фінансування та очікувані результати. Розробник - обласна державна адміністрація; план має затверджуватись обласною радою;

2) щорічні програми соціально-економічного розвитку регіону (як правило, це перелік короткострокових програм, що розробляються на основі стратегії регіонального розвитку та плану заходів щодо реалізації стратегії). Фінансуються як у межах затверджених бюджетних призначень, так і з залученням коштів місцевого бюджету. Розробник - обласна державна адміністрація; затверджуються програми обласною радою;

3) цільові регіональні програми, спрямовані на вирішення специфічних проблем регіонального розвитку (розвитку економіки, досягнення гарантованого соціального захисту населення, розв'язання проблемних ситуацій у сфері житлово-комунального господарства, зовнішньоекономічної діяльності та екологічної безпеки тощо). Такі програми розробляються з метою конкретизації положень стратегії та плану заходів щодо реалізації стратегії в конкретній сфері. Фінансування регіональних цільових програм здійснюється як у межах затверджених бюджетних призначень на відповідний рік, так і з залученням небюджетних джерел фінансування.

Функція організації регіонального розвитку - одна з центральних, базових функцій управління регіональним розвитком (яку часто взагалі ототожнюють із сутністю управління, що є неправомірним). Сутність організації полягає в упорядкуванні, узгодженні, регламентуванні, усуненні дублювання дій органів управління (групи осіб, працівників тощо), які здійснюють спільну діяльність. Організацію часто ще називають координацією (управлінських рішень, зусиль, дій, заходів тощо).

З організацією часто пов'язують споріднену з нею функцію - *формування організаційних структур управління*, що характеризується через побудову, структуру, принципи створення, функціонування, управління організаціями. Організація (координація) процесів поширює свою дію і на їх оперативне регулювання.

Одним із проявів координації (як функції управління регіональним розвитком) є координація міжрегіонального співробітництва на міжнародному рівні. Так, на рівні національних органів державної влади питання міжрегіонального співробітництва України та Польщі вирішуються Міністерством закордонних справ України та Міністерством внутрішніх справ і адміністрації Польщі. Для посилення координації міжрегіонального співробітництва України та Польщі було створено Міжурядову Координаційну Раду з питань міжрегіонального співробітництва (МКРМС), яка об'єднує представників центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування регіонів України і Польщі. На засіданнях МКРМС приймаються спільні рішення про координацію міжрегіонального співробітництва у сферах суспільно-політичного, соціально-економічного, гуманітарного та екологічного розвитку регіонів.

Функція мотивації (стимулювання) - функція управління, що супроводжує організацію та полягає в матеріальному та моральному заохоченні працівників, членів трудового колективу, працівників управлінських структур, державних службовців та інших підвищувати результативність своєї діяльності.

Однією з проблем, яка й досі не вирішена в Україні, є низький рівень матеріального стимулювання державних службовців нижчої ланки регіонального управління до підвищення кваліфікації та ефективності своєї роботи. Одним з негативних наслідків ігнорування вирішення цієї проблеми є корупція (найчастіше у сферах управління земельними відносинами, управління підприємницькою діяльністю на місцях тощо).

Функція обліку являє собою універсальну функцію управління, що впроваджується за допомогою документальної фіксації, насамперед матеріального та фінансового стану об'єкта управління, ресурсів об'єкта управління, матеріальних цінностей, грошових коштів, боргових зобов'язань тощо. На рівні регіонального управління практична реалізація цієї функції пов'язана, наприклад, з обліком наявних на місцевому рівні ресурсів усіх видів (матеріальних, фінансових, людських тощо); їх цільовим спрямуванням та використанням на потреби вирішення завдань регіонального розвитку; забезпеченням прозорого і сталого розподілу податкових ресурсів між державним та місцевими бюджетами тощо.

Функція контролю передбачає активний контроль за виконанням прийнятих управлінських рішень, управлінських впливів, дотриманням законів, правил, норм поведінки у сфері управлінської та господарської діяльності. Контроль реалізує зворотний зв'язок в управлінні. Одним з головних завдань у цій сфері є запровадження державного контролю за конституційністю та законністю рішень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, представників державних установ та організацій, зокрема рішень, пов'язаних із забезпеченням та стимулюванням регіонального розвитку.

Функція оперативного реагування та оперативного регулювання регіонального розвитку поєднує в собі поточний, практично безперервний вплив суб'єктів управління на об'єкт управління. Цей вплив зумовлений виникненням непередбачуваних ситуацій, дією екзогенних та ендогенних ризиків, настанням "шоків" різного походження, що з об'єктивних (чи суб'єктивних) причин не були враховані в стратегічних прогнозах, планах, програмах регіонального розвитку тощо.

До *цільових функцій управління регіональним розвитком* можна віднести: формування ефективної системи публічної влади в регіонах, спроможної забезпечити збалансований, сталий просторовий розвиток; оптимізацію матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів; створення ефективних механізмів представництва на загальнонаціональному рівні інтересів регіонів, а на регіональному - інтересів територіальних громад; забезпечення та підтримку конкурентоспроможності регіонів тощо.

Поєднання вищезазначених основних та цільових функцій регіонального управління в єдине ціле приводить до утворення механізму управління регіональним розвитком, а в поєднанні з апаратом управління, що реалізує ці функції, формується цілісна система управління регіональним розвитком.

5.3. Інструменти регіонального розвитку

Методи та інструменти регіонального розвитку

Існують різноманітні методи та інструменти здійснення державної регіональної політики. У загальному вигляді їх можна розподілити на прямі і непрямі.

Прямий метод припускає активне втручання держави шляхом цілеспрямованого стимулювання територіального розвитку (створення центрів зростання тощо). Непрямий метод спрямований на створення сприятливої атмосфери у сфері економіки за допомогою фінансових та інших інструментів.

Реалізація державної регіональної політики залежить від того, якою мірою її механізми та інструменти забезпечують реальний регіональний розвиток. Це, у свою чергу, вимагає чіткого розуміння змісту поняття "регіональний розвиток".

"Розвиток регіону - це такий режим функціонування регіональної системи, який забезпечує позитивну динаміку характеристик якості життя за рахунок сталого і збалансованого відтворення соціального, економічного, ресурсного й екологічного потенціалів території".

Через інструменти та механізми державної регіональної політики забезпечується державне регулювання розвитку регіонів.

Державне регулювання розвитку регіонів - це цілеспрямований систематичний вплив держави щодо забезпечення високих соціальних стандартів незалежно від місця проживання. Цей вплив полягає у створенні нормативно-правової бази, інституційного, інформаційного та кадрового забезпечення з використанням програмно-цілевих методів і відповідного фінансово-економічного інструментарію.

Грунтуючись на звітах і оцінках, експерти та вчені стверджують, що політика регіонального розвитку створює середовище для соціально-економічного зростання регіонів на основі ефективного використання ресурсів, потенціалу й потужностей.

Особливість регіонального економічного розвитку полягає в ефективному та раціональному використанні потенціалу державних і місцевих людських, інституційних, фінансових та матеріальних ресурсів.

Отже, політика регіонального розвитку повинна враховувати типологію регіонів і передбачати надання підтримки й допомоги в ефективному поєднанні підходів до регіонального розвитку, пов'язаних із поліцентричним і орієнтованим на полюси зростання/агломерацію аспектом, та зворотної стимуляції міст на периферії, зокрема забезпечення доступності державних послуг, що означає не цілковите ігнорування інтересів менш розвинених територій, а пом'якшення відмінностей та причин, які можуть назавжди змінити потенціал розвитку депресивних або відсталих регіонів. Це має бути однією з чітко поставлених цілей регіональної політики та метою національної стратегії регіонального розвитку, яка передбачатиме використання спеціальних пом'якшуючих механізмів і заходів, переважно щодо створення спроможності для ефективного використання ресурсів.

Головним інструментом реалізації державної політики регіонального розвитку є Державна стратегія регіонального розвитку, що являє собою модель досягнення загальнонаціональних цілей: обґрунтування мети; визначення діючих тенденцій і закономірностей розвитку; формування пріоритетних напрямів структурної, інвестиційної, інноваційної, соціальної політики, а також розробки сценарію перспективного соціального та економічного розвитку регіонів, визначення етапів і термінів його реалізації.

Основними стратегічними напрямками регіонального розвитку до 2015 року є такі:

1. Підвищення конкурентоспроможності регіону та зміцнення ресурсного потенціалу.
2. Забезпечення розвитку людських ресурсів
3. Розвиток міжрегіонального співробітництва
4. Створення інституціональних умов для регіонального розвитку.

Державна стратегія регіонального розвитку України чинна до 2015 р. та потребує оновлення з огляду на необхідність урахування:

- мінливої економічної ситуації на регіональному рівні, що зумовлено впливом ризиків ендогенного та екзогенного (в тому числі глобалізації) походження;

- різного базового економічного рівня, наявного ресурсного забезпечення, нарощування тенденцій до посилення диспропорційності соціально-економічного розвитку регіонів;
- узгодження національної нормативно-правової бази регіонального розвитку з європейськими інституціонально-правовими підходами до реалізації регіональної політики.

**Державна стратегія
регіонального розвитку**

У новій Державній стратегії регіонального розвитку України до 2020 р. має бути чітко відображено зв'язок галузевих програм із стратегіями розвитку регіонів, конкретизовано механізми та інструменти регіонального розвитку.

Оновлення Державної стратегії потребує проведення стратегічного моніторингу регіонального розвитку. Моніторинг передбачає аналітико-прогнозне забезпечення реалізації стратегії регіонального розвитку та регіональної політики України. Його завданнями є оперативне виявлення основних тенденцій та прогнозування розвитку соціально-економічної ситуації в регіонах, визначення потенційних точок розвитку регіону, виявлення шляхів розкриття регіонального потенціалу розвитку шляхом підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади.

Крім того, для нової Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року потрібно розробити систему індикаторів регіонального розвитку; процедуру узгодження пріоритетів; чітко визначити механізми та інструменти реалізації визначених стратегічних завдань Державної стратегії та регіональних стратегій розвитку, інших стратегічних документів.

Основні положення оновленої Стратегії мають бути узгоджені з базовими пріоритетами європейської регіональної політики, зокрема зі Стратегією "Європа 2020", пріоритетними напрямками якої є:

- *інтелектуальне зростання*: розвиток економіки, що базується на знаннях та інноваціях;
- *стале зростання*: створення економіки, що базується на доцільному (ефективному) використанні ресурсів, екології та конкуренції;
- *всєбічне зростання*: підвищення рівня зайнятості населення, досягнення соціальної і територіальної згоди.

До основних інструментів та механізмів політики регіонального розвитку також слід віднести:

- інвестиції у людський розвиток;
- формування регіональних інноваційних систем (формування мережі інноваційної інфраструктури, взаємодія суб'єктів інноваційної діяльності і політики, державна і регіональна підтримка інновацій);
- кластери і мережі;
- проекти регіонального/місцевого розвитку;
- державний фонд регіонального розвитку;
- угоди щодо регіонального розвитку;
- державні цільові програми;
- програми подолання депресивності територій;
- публічно-приватне партнерство;
- міжмуніципальне і міжрегіональне співробітництво;
- розвиток місцевого самоврядування та стимулювання самоорганізації у вирішенні питань місцевого значення;
- територіальний маркетинг і брендінг;
- підготовку управлінських і підприємницьких кадрів тощо.

Використання інструментів регіональної політики значною мірою залежить від потенціалу регіонів, територіальних відмінностей їх розвитку, особливостей регіональних проблем, ступеня децентралізації державного управління.

У цьому підрозділі розглянемо лише окремі інструменти регіонального розвитку.

До прямих методів та інструментів проведення регіональної політики відносять розробку різних регіональних програм, що включають комплекс цільових програм, кожна з яких має свій напрям. Ці програми регулюють економічний, соціальний, науково-технічний розвиток шляхом вироблення певної стратегії вирішення першочергових проблем.

Кожна регіональна програма включає кілька класифікаційних ознак, які характеризують зміст проблеми, об'єкти програм тощо.

До інших методів надання державної підтримки соціально-економічного розвитку регіонів, що використовуються сьогодні, слід віднести:

- розробку та реалізацію програм державної підтримки соціально-економічного розвитку окремих регіонів та територій;
- реалізацію галузевих програм, якими передбачається виділення коштів на підтримку певних територій та соціальний захист їх населення;
- регулювання міжбюджетних відносин.

Проте слід зауважити, що, незважаючи на затвердження Кабінетом Міністрів України низки державних програм стимулювання регіонального розвитку, діючий механізм надання державної підтримки адміністративно-територіальним одиницям залишається малоефективним. Більшість затверджених програм розвитку територій не виконані в повному обсязі у зв'язку з недофінансуванням з державного та місцевих бюджетів. Крім того, неефективно використовуються державні ресурси в регіонах галузевими міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади як головними розпорядниками державного бюджету через неналежну координацію їх діяльності.

Забезпечити стимулювання розвитку регіонів та активізувати місцеву економічну ініціативу має *Державний фонд регіонального розвитку*, який утворений у складі загального фонду Державного бюджету України.

При складанні проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди Державний фонд регіонального розвитку передбачається в обсязі не менше 1% від прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період.

Кошти Державного фонду регіонального розвитку спрямовуються на виконання:

- державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку;
- державних цільових програм та інвестиційних програм (проектів) у частині вжиття заходів регіонального розвитку;
- угод щодо регіонального розвитку та програм подолання депресивності територій;
- державних програм розвитку транскордонного співробітництва;
- програм і заходів соціально-економічного розвитку регіонів, включаючи програми та заходи розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць (зокрема малих міст, гірських населених пунктів, населених пунктів зон спостереження тощо).

Модернізація державної регіональної політики

Сучасні глобальні виклики і тенденції регіонального розвитку України зумовлюють необхідність вироблення нової державної регіональної політики, покликаної подолати існуючі загрози і створити нові можливості для розвитку регіонів. Це потребує більш чіткого визначення пріоритетів державної полі-

тики регіонального розвитку, які забезпечать:

- перехід від політики підтримки до політики стимулювання розвитку регіонів;
- створення умов для сталого розвитку регіонів, сприяння гармонізації структури господарства регіону;
- зниження та поступове усунення суттєвих розбіжностей між регіонами в рівні життя населення, надання громадянам країни рівних соціальних можливостей;
- інноваційний розвиток;
- розвиток людського капіталу;
- запобігання створенню нових кризових територій;
- підвищення ефективності використання ресурсів.

Відповідно до цього має формуватися нова парадигма - регіональний саморозвиток, який полягає у створенні умов для реалізації інтересів регіонів під відповідальність місцевої влади. Отже, мають бути проведені децентралізація і деконцентрація публічної влади. З огляду на нові повноваження має бути сформована відповідна ресурсна база, підвищена політико-юридична відповідальність органів публічної влади. Це, зокрема, означає і зміну обсягів фінансування з різних джерел, оскільки джерелом фінансування регіональних соціальних програм

має бути не тільки бюджет. Останнє, до речі, стимулюватиме місцеву владу до пошуку додаткових джерел фінансування та більш ефективного використання виділених коштів.

До реалізації політики регіонального розвитку останнім часом все активніше долучаються місцеві бізнес-структури та громадські організації (так звані "економічні" та "соціальні" партнери).

Таким чином, нова регіональна політика, якої потребує Україна, повинна вирішувати подвійне завдання - надавати інституційну підтримку щодо створення нових кластерів як основи нових макрорегіонів та формувати сучасну інфраструктуру управління макрорегіонами. Без створення трьох-п'яти нових економічних кластерів Україна не зможе диверсифікувати джерела наповнення державного бюджету та радикально знизити міжрегіональні диспропорції щодо рівня соціально-економічного розвитку. Таким чином, створення нових економічних кластерів потрібно розглядати як один з інструментів зниження напруження між регіонами-донорами та реципієнтами під час розподілу державного бюджету та підвищення конкурентоспроможності регіонів.

Нова державна регіональна політика передусім має бути спрямована на вирівнювання якості життя населення різних регіонів, а це означає, що у всіх регіонах України для пересічного громадянина необхідно створити рівні умови доступу до якісних освітніх, медичних, культурно-побутових та інших послуг, що надаються згідно з державними стандартами (нормативами).

За цих умов необхідним є формування і реалізація виваженої державної регіональної політики виходячи з базових довгострокових цілей (соціально-економічне зростання регіонів, подолання основних міжрегіональних диспропорцій, досягнення прийнятних норм і стандартів рівня та умов життя незалежно від регіону проживання), підтримка цієї політики, систематичне спостереження за станом реалізації політики, проведення її моніторингу та оцінювання. В основу оцінки ефективності діяльності регіональної влади мають бути покладені показники людського розвитку регіону.

5.4. Сучасна модель адміністративно-територіального устрою

На території сучасної України створено різні за розміром та формою правління державні утворення різного рівня, які формують систему адміністративно-територіального устрою країни.

У Конституції України наведено таке визначення: *"Адміністративно-територіальний устрій держави - це обумовлена географічними, історичними, економічними, етнічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її на складові частини - адміністративно-територіальні одиниці, відповідно до яких будуються система державних органів і система місцевого самоврядування. Саме ці адміністративно-територіальні одиниці є "просторовою основою" для організації і діяльності відповідних місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування"*.

Еволюція виникнення адміністративно-територіального устрою характеризується розвитком політичних, економічних, соціальних та інших відносин у суспільстві. І на сьогодні він є важливим державно-правовим інститутом.

Сучасна система адміністративно-територіального устрою України має певну територіальну сферу діяльності, свої особливі місцеві інтереси, які пов'язані з відповідною специфікою адміністративно-територіальних одиниць: історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних, релігійних, культурних, національних та інших традицій (рис. 5.2).

Територіальний устрій держави визначається Конституцією України (розд. IX). Відповідно до ст. 132 територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних та демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Для всієї системи територіального управління **М.Дністрянський** пропонує використовувати такі суспільно-географічні критерії, які мають функціональне значення, зокрема: кількість ієрархічних ступенів адміністративно-територіальної системи повинна в загальних рисах співвідноситися з розмірами території держави, чисельністю та розміщенням її насе-

лення; доцільно, щоб розміри адміністративних одиниць одного рівня не відрізнялися великою контрастністю, щоб кожна адміністративна одиниця була цілісною, комунікаційно зв'язаною, із вдалим розташуванням адміністративного центру, який до того ж повинен мати необхідний людський та інфраструктурний потенціал. Адміністративним одиницям середнього та вищого рівня теж бажано мати достатній природо-ресурсний потенціал і економічну базу.

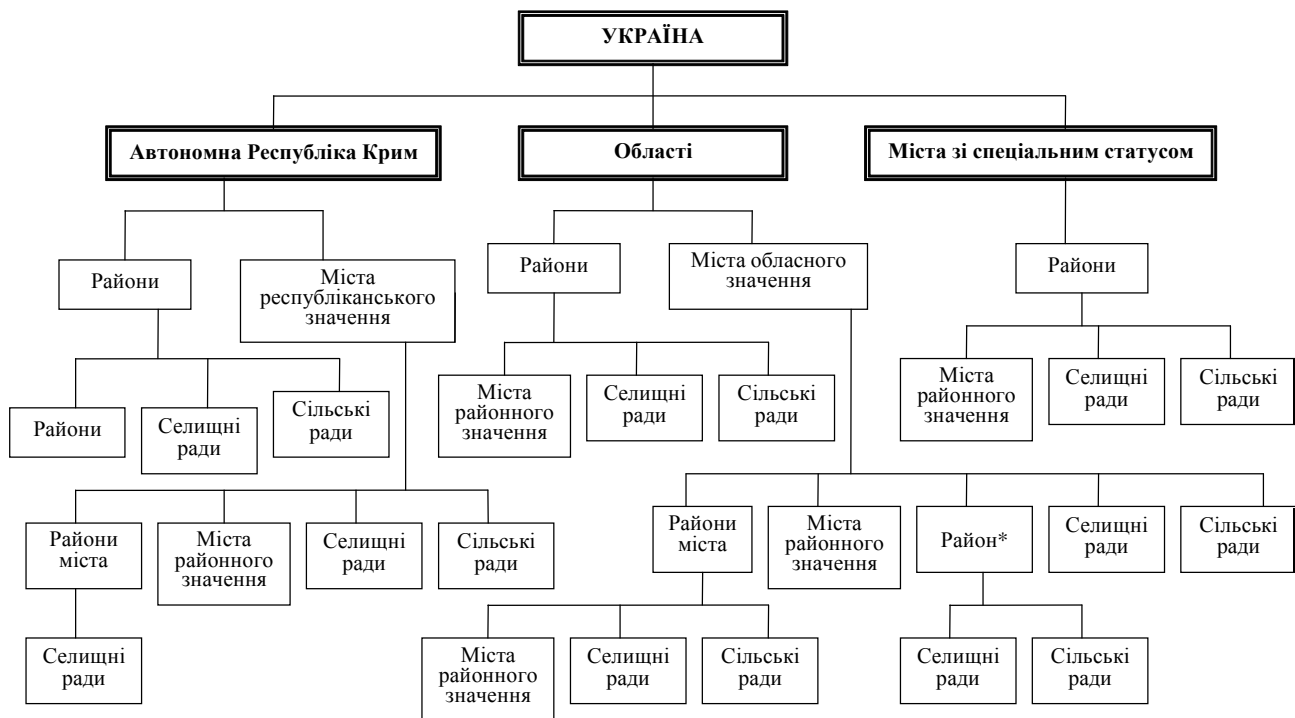


Рис. 5.2. Сучасна система адміністративно-територіального устрою України*

Система адміністративно-територіального устрою складається з двох основних груп елементів, зокрема: території (Автономна Республіка Крим, 24 області і 490 районів), населених пунктів (459 міських населених пунктів, 885 селищ, 28471 сільській населений пункт). До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська. Міста Київ і Севастополь мають спеціальний статус.

Реґіон

Це певна територіальна одиниця (область, район, зона), що вирізняється з-поміж інших таких самих одиниць специфічними рисами (географічними, економічними та ін.).

Термін "реґіон" не має однозначного наукового та законодавчого визначення. В українській регіоналістиці "реґіон" переважно ототожнюється з областю. "Реґіон" (на локальному рівні регіонального розвитку, тобто в межах країни) традиційно розглядають як територіально-економічну одиницю; територіально-адміністративну одиницю; громаду (що поєднує усіх мешканців на певній території).

Регіони можуть бути будь-якого розміру - від міста (або району у великому місті) до величезних регіонів усередині континенту. Для позначення територіального обсягу регіону можуть застосовуватись такі терміни, як "локальне регіональне утворення", "мікрореґіон", "мезореґіон", "макрореґіон" тощо. У разі виділення всередині країни з метою управління розвитком регіону він є основною складовою частиною державного територіального устрою, яка визначена єдиною політикою державного регіоналізму і має організаційну відокремленість, цілісність, економічну і географічну самодостатність, право місцевого самоврядування, сис-

* Примітка: Свердловський район Луганської області підпорядкований Свердловській міській раді, Краснолиманський район Донецької області - Краснолиманській міській раді.

тему державних органів, які є елементами (підсистемами) державної структури влади та управління країною. Так, у цьому разі під регіоном може матися на увазі найбільша адміністративно-територіальна одиниця субнаціонального рівня, яка має виборну владу, юридичну незалежність та власний бюджет. В умовах України це рівень областей та Автономна Республіка Крим. Відповідно до ст. 1 Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів" тлумачення цього терміна характеризує утворення субнаціонального рівня (територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя).

Безвідносно до мети територіального управління регіон може означати частину країни, що історично склалася і характеризується специфічними природно-кліматичними умовами та відносно стійкими економічними й соціально-демографічними особливостями, певною спрямованістю розвитку продуктивних сил. Основними критеріями виділення регіону вважаються спільність народногосподарських і регіональних завдань, техніко-економічні особливості розвитку промисловості та сільського господарства, наявність суб'єктів господарювання, об'єднаних регіональними, економічними, політичними, соціальними, культурно-етнічними інтересами.

Саме поняття "регіон" пройшло кілька фаз розвитку і широко використовується фахівцями та науковцями. Зокрема, з 1826 р. введено поняття "географічний регіон"; з 1954 р. - "економічний регіон"; з 1964 р. - "соціальний регіон"; з 1976 р. - "культурологічний регіон".

Область

У великому тлумачному словнику сучасної української мови область визначається як частина країни, державної території, адміністративно-територіальна одиниця в Україні. На нашу думку, більш вдало цей термін трактується у ст. 19 проекту Закону України "Про адміністративно-територіальний устрій України", де область визначається як основна складова частина території України, яка історично склалася і характеризується певним організаційним відособленням, цілісністю, економічною та соціальною самодостатністю, місцевими особливостями і традиціями". Крім того, "область" утворена як вища ланка в системі адміністративного поділу з метою оптимального врегулювання відносин на регіональному рівні. "Область" є результатом діяльності держави з організації власної території та вирішення питань регіонального рівня.

Як об'єкт конституційно-правового регулювання область є адміністративною одиницею, яка визначає територіальні межі дії та систему місцевих органів публічної влади. Область як суб'єкт конституційно-правових відносин - це сформоване державою об'єднання територіальних громад, наділене правом вироблення та реалізації спільного інтересу населення області шляхом прийняття рішень на обласному референдумі або обласним представницьким органом - обласною радою.

До складу областей в Україні входять: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька та Чернігівська.

До структури області як територіального утворення, сформованого в результаті державної регіональної політики, входять територіально споріднені суб'єкти регіонального інтересу. Так, до складу області як найбільшої територіальної одиниці увійшли ієрархічно підпорядковані менші за розміром адміністративно-територіальні одиниці: село, селище, місто, район у місті та район. Відповідно до конституційно-правового регулювання відносин територіальної організації держави область являє собою визначене владним рішенням держави коло територіальних громад, сіл та їх об'єднань, селищ і міст, які одержали право на формування спільних інтересів.

Конституційно-правовий статус області забезпечує співвідношення інтересів населення з інтересами українського народу, повноваження обласного представницького органу із повноваженнями інших суб'єктів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади, а також сприяє стабільності, громадянській згоді, консолідації та розвитку української нації, захисту суверенітету і територіальної цілісності, різноманітності форм економічного, політичного і духовного життя та ін.

Область визначає просторові межі розвитку відповідного рівня політико-правових відносин та передбачає можливість їх специфічного нормативно-правового регулювання. Останнє забезпечується діяльністю представницького органу - обласної ради, що становить спільний інтерес для територіальних громад, які розміщуються на її території, та обласної державної

адміністрації, яка покликана здійснювати виконавчу владу на території області та реалізовувати повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Адміністративний район

Це територіальна одиниця адміністративно-територіального устрою; відносно невелика частина території країни, яка обмежена адміністративними межами. Її, безумовно, можна розглядати як структурну та функціональну одиницю національного господарського комплексу. Адже територіальне утворення, що має межі і системоформуючий центр, роль якого відіграє районний центр, може розглядатися як самостійна система, здатна до самоорганізації.

Адміністративний район є цілісним складним соціальним організмом територіальної організації держави, формування території якого тісно пов'язувалося з організацією промислового і сільськогосподарського виробництва, природними особливостями, сировинною базою, етнічним складом населення, спільними інтересами людей, розвитком шляхів сполучень тощо. У системі адміністративно-територіального устрою район є середньою ланкою. Він забезпечує цілісність області шляхом узгодження інтересів адміністративно-територіальних одиниць первинного рівня (міст, селищ, сіл).

З часу виникнення в Україні району як адміністративно-територіальної одиниці минуло 80 років, що свідчить про ефективність цієї структури. Район виявився стабільною та водночас оптимальною за розмірами одиницею. Середній розмір території району утримувався в певних межах і становив 0,7-1,2 тис. км² (не враховуючи дворічного періоду поділу на сільські та промислові райони). Стабільність адміністративного району та його оптимальний розмір сприятливо впливали на функціонування органів влади, розвиток промислового і сільськогосподарського виробництва, створення соціальної та господарської спільності населення і середовища його проживання.

У 1922 р. відбувся перехід від чотириступеневої системи управління (губернія - повіт - волость - село) до триступеневої системи управління (округ - волость - село). Ці зміни були започатковані в 1923 р.: замість 102 повітів, 1989 волостей і 15696 сільських рад на території України було утворено 53 округи, 706 районів і 9307 сільських рад.

У результаті реформи адміністративно-територіального устрою республіки на початку 1923 р. виникли адміністративні райони. З їх утворенням пов'язувалося вирішення низки важливих питань у сфері державного будівництва, а саме: спрощення і поліпшення діяльності державного апарату, створення умов для участі в роботі органів влади населення, розвиток місцевої ініціативи тощо. Райони мають переваги порівняно з колишніми волостями, на базі яких вони утворилися. Їх поява будувалась на принципах економічного розвитку країни. Поєднання однорідних з господарського погляду волостей, урахування економічного тяжіння територій, вибір центрів районів, які були одночасно адміністративними та торговельно-економічними центрами, дало змогу створити сприятливі умови для формування як адміністративно-територіальних, так і господарських одиниць з власним бюджетом. Крім того, утворення за такими ознаками адміністративних районів дало змогу надати їх органам влади досить широкі повноваження для здійснення економічного та соціально-культурного розвитку цих територіальних формувань, задоволення потреб місцевого населення.

В основу утворення адміністративного району була покладена чисельність населення в розмірі 25-40 тис. осіб. Наведені цифри були більше орієнтиром, ніж нормою. Дотримуючись економічних, історичних, етнічних, соціально-культурних та інших місцевих особливостей, далеко не завжди можна було вийти на зазначену чисельність населення. Поряд із цим критеріями утворення адміністративного району були: наявність об'єктів промисловості, посівів технічних культур, тяжіння населення до промислових і торговельних центрів, характер та напрями транспортних шляхів. Під час організації адміністративного району визначилися чинники, які забезпечували утворення цих адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням господарських і природних особливостей, їх взаємозв'язків та перспектив розвитку.

Адміністративний район виявився не схожим на жодну стару адміністративно-територіальну одиницю. За площею, населенням, кількістю населених пунктів він був у 2-2,8 рази більшим за волость. За колом повноважень адміністративний район наблизився до повіту як у господарській, так і в соціально-культурній діяльності. Після утворення районів їм було передано низку господарських об'єктів: млини, олійниці, цегельні заводи, друкарні, ремонтні майстерні та інші невеликі підприємства. По суті, це започаткувало становлення фінансово-господарської бази районної ланки.

Після завершення районування та виправлення допущених відхилень район являв собою адміністративно-територіальну одиницю, середня площа якої дорівнювала 600 км², середня чисельність населення - майже 43 тис. осіб, кількість населених пунктів - 57 од., на кожен район у середньому припадало 16 сільських рад. Однак домогтися створення більш-менш однакових районів не вдалося. Незважаючи на це адміністративний район виявився вдалою адміністративно-територіальною одиницею. Компактне розміщення населених пунктів на певній території, тяжіння сіл до районних центрів, наявність соціально-економічного та сільськогосподарського потенціалу створювало зручність у здійсненні управління, зміцнювало позиції такого адміністративно-територіального поділу держави.

Вдала організація території адміністративного району та його функціонування зумовили намір перетворити його на головну адміністративно-територіальну одиницю України. Подальші пошуки підвищення ролі району привели до постановки питання про ліквідацію округів. Хоча, коли приступали до адміністративно-територіальної реформи, планували встановити триступеневу систему адміністративно-територіального устрою.

Практика територіального устрою зумовила необхідність пошуку дещо іншої моделі адміністративного району, ніж вона була до переходу на виробничий принцип управління галузями економіки. Водночас з переходом на цей принцип управління галузями відбувався пошук іншої його моделі. Це зумовило розукрупнення районів та створення в кінці 1966 р. ще 81 району.

Аналізуючи зміни в районній ланці з часу її виникнення і донині, можна дійти висновку, що в кінці 60-х рр. в Україні була знайдена оптимальна стосовно існуючої політичної і економічної ситуації організація території адміністративного району. У зв'язку з цим за останні майже 40 років мережа районів суттєво не змінилася. За всю історію існування адміністративного району вперше була досягнута стабільність у цій ланці.

Територія будь-якого адміністративного району повинна оцінюватися за набором характеристик з метою виявлення як її загальних закономірностей, так і особливостей. До основних характеристик можна віднести: розмір, конфігурацію, зовнішні особливості, функціональні взаємозв'язки та структурні особливості.

Вітчизняні дослідники **Г.М.Рогожин** та **А.І.Ярмоленко** залежно від людності та щільності сільських поселень в Україні виділяють 12 районів сільського розселення. Серед них такі: дрібнохутірський зі зрідженою мережею поселень (поліські райони Волинської та Рівненської областей); дрібно- та середньоселенний зі зрідженою мережею поселень (поліські райони Житомирської, Київської, Чернігівської та Сумської областей); середньо- та крупноселенний з рівномірним заселенням території та високою щільністю населення (частина лісостепової зони); крупноселенний з густою мережею поселень (центральна та південно-західна частини Лісостепу); дрібно- та середньоселенний з переважанням стрічкових форм розселення (північний і частково центральний Степ); дрібно- та крупноселенний зі зрідженою мережею поселень (центральний та південний Степ); дрібно- та середньоселенний з густою мережею поселень (західні області України); передгірний крупно- та середньоселенний (передгірні райони Карпат та Закарпаття); гірський дрібно- та середньоселенний з рівним та дисперсним розселенням (у Карпатах); дрібно- та середньоселенний з розвиненими міськими агломераціями (Донбас і Придніпров'я); гірський дрібноселенний із зрідженою мережею поселень (гірський Крим); прибережно-курортний (південний берег Криму).

У процесі впорядкування територій окремих адміністративних районів очевидно стала проблема вирівнювання їх розмірів. Адже з розмірами території, чисельністю населення, наявністю сировинної бази безпосередньо пов'язується можливість розвитку промислового і сільськогосподарського виробництва, будіндустрії, задоволення тих чи інших потреб населення. Існуюча між адміністративними районами різниця негативно позначається і на ефективності діяльності районних органів влади. Зазначені проблеми, а також процеси демократизації суспільства, становлення самоврядування, перехід до ринкової економіки, формування нових відносин власності зумовили певні зміни в районній ланці. За 1990-2010 рр. в Україні було створено 11 нових районів. Кількість районів збільшувалася шляхом як розукрупнення існуючих, так і відокремлення від міських територій.

Це поселення, первинна одиниця розселення людей у межах однієї забудованої ділянки (місто, селище, село), що склалося внаслідок історичних умов, традицій, обрядів, зви-

Населений пункт

чаїв і яке має власну назву. Населені пункти є місцями не тільки мешкання населення, а й зосередження різноманітних видів його діяльності. Інакше кажучи, населені пункти виступають своєрідними полюсами економічного життя, структуруючи навколишню територію за функціональним використанням та спрямованістю зв'язків. І чим значніший населений пункт, тим більшу територію охоплює його вплив і тим складніший характер має використання землі в межах його власної території.

Межа населеного пункту - умовна замкнена лінія на поверхні землі, що відокремлює його територію від інших територій. Через недостатню обґрунтованість критеріїв розселення велика кількість поселень досить умовно зарахована до міських чи сільських.

Населені пункти (міста, селища і села) є так званим "первинним" рівнем місцевого самоврядування, оскільки лише в межах цих адміністративно-територіальних одиниць утворюється такий основоположний елемент системи місцевого самоврядування, як територіальна громада. Здійснення місцевого самоврядування на рівні населених пунктів регламентується Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ч. 2 ст. 2).

До *міських населених пунктів* в Україні належать міста республіканського, обласного, районного значення та селища міського типу, до *сільських* - села та селища незалежно від їх адміністративної підпорядкованості. Відносність цього поділу та постійні порушення на практиці законодавчо визначених критеріїв зумовлюють доцільність дослідження всієї поселенської мережі з оцінкою особливостей міських та сільських поселень. Тому через недостатню обґрунтованість критеріїв розселення велика кількість поселень досить умовно зарахована до міських чи сільських.

В основу поділу поселень на міські та сільські покладені відмінності в характері матеріального виробництва, яке справляє визначальний вплив на розмір та розміщення поселень. Якщо розвиток міських поселень пов'язаний з потужністю, спеціалізацією та розміщенням промислових підприємств, об'єктів будівництва й транспорту, то сільських - з використанням землі та розміщенням сільськогосподарського виробництва. Для сільських поселень характерні також більша порівняно з міськими віддаленість від місць трудової діяльності, тісний зв'язок населення із землею та природним середовищем тощо.

Основним критерієм для виокремлення міських поселень стали дві ознаки: чисельність населення (людність) поселення та питома вага робітників, службовців і членів їхніх родин у загальній чисельності населення. Загалом під поняттям "*місто*" розуміють населений пункт, значний за розмірами, чисельністю та щільністю населення, зайнятого переважно не в аграрних сферах діяльності.

В Енциклопедії українознавства наводиться тлумачення поняття "місто": "це поселення замкнутого типу з особливими міськими правами, з більшою кількістю мешканців, зайнятих - на противагу до хліборобського сільського оточення - переважно в ремісничо-промисловому виробництві, в торгівлі і транспорті, а також в адміністрації та в різного роду культурних і суспільних установах і вільних професіях, лише подекуди (в малих містах та містечках) і в сільському господарстві".

Сучасне місто - це великий населений пункт; адміністративний центр, на території якого розміщені промислові підприємства, комунальне господарство, житловий фонд, мережа соціально-культурних закладів, з кількістю населення понад 10 тис. жителів, переважна більшість якого зайнята несільськогосподарською працею. Населення міста веде своєрідний (міський) спосіб життя та повсякденної діяльності і за їх формами об'єднане в певну соціально-територіальну спільність. Місто є історично-конкретною соціально-просторовою формою існування суспільства.

Згідно з державними будівельними нормами "Містобудування, планування та забудова міських і сільських поселень" (ДБН 360-92) передбачена така типологія міст України за чисельністю населення:

- малі (до 50 тис. осіб);
- середні (50-250 тис. осіб);
- великі (250-500 тис. осіб);
- значні або надвеликі (500 тис. - 1 млн осіб);
- найзначніші, або міста-мільйонники (понад 1 млн осіб).

Існують і класифікації міст за іншими ознаками. Коротко розглянемо їх.

Місто республіканського, обласного значення - населений пункт з чисельністю населення понад 50 тис. жителів, які є економічними і культурними центрами, мають розвинену промисловість, комунальне господарство, значний житловий фонд. До категорії міст республіканського (Автономної Республіки Крим), обласного значення можуть бути також віднесені населені пункти з чисельністю населення менше ніж 50 тис. жителів, якщо вони мають важливе промислове, соціально-культурне, історичне, оборонне значення, перспективу економічного розвитку, або населені пункти, які включені до курортних зон і на їх території розташовані санаторії, стаціонарні лікувальні та оздоровчі заклади, туристичні бази, інші заклади відпочинку.

Місто районного значення - населений пункт, на території яких розміщені промислові підприємства, комунальне господарство, державний житловий фонд, мережа соціально-культурних закладів і підприємств побуту з чисельністю населення понад 10 тис. жителів, переважна більшість якого зайнята в промисловості чи соціально-культурній сфері.

Малі міста відіграють важливу роль в економічній діяльності різних галузей виробничої та невиробничої сфер. За часткою населення, зайнятого в різних галузях економіки України, можна виділити такі категорії малих міст: міста з переважно промисловими функціями; транспортні вузли; санаторно-курортні та рекреаційні центри; історичні, історико-архитектурні, культурні та туристичні центри; адміністративні центри районів; господарські центри місцевого значення; центри низових локальних систем розселення, що виконують функції з надання соціально-культурних, комунально-побутових та інших послуг населенню. Загальна їх кількість становить 365, з ними пов'язане життя понад 22 млн міських і сільських жителів.

За чисельністю населення малі міста розподіляються таким чином: 17 міст мають чисельність до 5 тис. мешканців, 75 міст - відповідно від 5 до 10 тис., 161 місто - від 10 до 20 тис. та 112 міст - від 20 до 50 тис. жителів.

Згідно із затвердженою Законом України Генеральною схемою планування території України визначені такі типи малих міст: міста, що прилягають до центрів систем розселення, мають значні рекреаційний та оздоровчий, природний та історико-культурний потенціали; міста - центри сільськогосподарських районів; монофункціональні міста.

За розміщенням продуктивних сил міста поділяються на монофункціональні (шахтарські, одноступеневі промислові, портові, курортно-рекреаційні, наукові, управлінські, культурно-освітні) та багатофункціональні.

Монофункціональне місто - населений пункт, який існує на базі одного або кількох одноступеневих містоутворюючих підприємств. Насамперед це міста, які виникли при гірничодобувних підприємствах, електростанціях, цукрових заводах, міста-курорти тощо.

Нині в Україні налічується 111 монофункціональних міст, або 24,2% від загальної кількості міських поселень, які розміщені переважно у східних областях (Донецька і Луганська області). Це центри:

- індустріальні, галузями спеціалізації яких є: вугледобування - 32 міста, добування рудної і нерудної сировини - 7; енергетика - 9, обробна промисловість - 27, хімічна і нафтоперобна промисловості;

- аграрно-індустріальні - 18 міст;

- транспортні - 9 міст;

- лікувально-оздоровчі - 2 міста;

- художніх промислів (1 місто).

Поряд із промисловими і транспортними центрами сформувалася розгалужена мережа культурних, освітніх, курортних та багатофункціональних міст. Україна стала "державою міст", які є пріоритетною формою розселення. Значний розвиток міст у цілому має прогресивне значення для розвитку суспільства, але разом з тим зумовлює виникнення багатьох складних проблем, розв'язання яких потребує тривалого часу.

Селище міського типу - населений пункт, що розташований при промислових підприємствах, будовах, залізничних вузлах, гідротехнічних спорудах, підприємствах з виробництва і переробки сільськогосподарської продукції, а також населений пункт, на території якого розміщені вищі і середні спеціальні навчальні заклади, науково-дослідні установи, санаторії та інші стаціонарні лікувальні й оздоровчі заклади, які мають державний житловий фонд, з кількістю населення понад 2 тис. осіб, з яких не менш ніж дві третини становлять робітники, службовці та члени їхніх сімей.

В окремих випадках до категорії селищ міського типу може бути віднесено населені пункти з кількістю населення менш як 2 тис. жителів, але більш як 500 осіб, якщо вони мають близьку перспективу економічного та соціального розвитку, зростання кількості населення.

Селищна форма розселення характерна не лише для міського, а й для сільського населення України. Проміжне становище між містами та сільськими поселеннями займають селища міського типу, які розглядаються як резерв поповнення мережі міст.

Сучасні проблеми сільського розселення залежать від позиції держави щодо шляхів вирішення селянського й земельного питань. Початок цьому було покладено у 20-х рр. минулого століття у зв'язку з колективізацією сільського господарства, подальшими змінами в розвитку продуктивних сил села, формах власності й територіальної організації виробництва, принципах і методах регулювання процесу розселення.

Село - населений пункт з невеликою кількістю населення яке постійно там проживає, та малоповерховою забудовою; тип поселення, мешканці якого зайняті переважно в сільському господарстві. Крім того, до сільських населених пунктів за статистичним обліком належать станційні селища, шляхові дільниці, селища лісгоспів, хутори, зимівлі, інші дрібні селища, не пов'язані із сільським господарством.

Нині спостерігається тенденція до подрібнення і вимирання малих поселень. З теоретичного погляду це було зумовлене соціально-економічними процесами, які відбувались у сільському господарстві в 60-х рр. Концентрація аграрного виробництва та його індустріалізація спричинили втрату багатьма невеликими поселеннями виробничих функцій, звуження виробничої сфери, зниження потреби в трудових ресурсах. Однак останнє було завуальовано випереджальними щодо обсягів зменшення зайнятих у сільському господарстві темпами міграційного руху сільського працездатного населення. За таких умов значна частина малих сіл опинялася поза виробничим процесом і була приречена на поступове вимирання.

Серед сільських поселень сформовано два основних функціональних типи:

- багатофункціональні (агропромислового профілю), на території яких розміщені: сільськогосподарські та промислові підприємства, сільська рада, зупинка громадського транспорту, комплекс об'єктів соціальної інфраструктури, які надають населенню послуги періодичного попиту;

- багатофункціональні (аграрного профілю): села аграрного типу, на території яких розміщені: сільськогосподарські підприємства, сільська рада, зупинка громадського транспорту, комплекс об'єктів соціальної інфраструктури, які надають населенню послуги періодичного попиту; села виробничих підрозділів і центри невеликих спеціалізованих господарств, на території яких розміщені сільськогосподарські виробничі центри, об'єкти соціальної інфраструктури, що надають населенню послуги первинного попиту; села несільськогосподарського профілю, на території яких розміщені окремі об'єкти соціальної інфраструктури, що надають населенню послуги первинного попиту.

За функціональною ознакою сільські населені пункти можуть бути й несільськогосподарськими: це селища лісгоспів, дачні поселення, табори відпочинку, заповідники, шляхові дільниці та інші дрібні селища, які не пов'язані із сільськогосподарським виробництвом.

Сільські поселення за людністю поділяються на такі: великі села (з кількістю населення понад 500 осіб); середні села (з кількістю населення 200-500 осіб); малі села (з кількістю населення до 200 осіб). Крім того, з великих сіл виділяють найбільші (понад 5000 осіб), а з малих - дрібні (до 50 осіб).

Для відстеження динамічних процесів у сільській поселенській мережі за людністю Державна служба статистики України виділяє такі групи сіл: до 49 жителів; 50-99; 100-199; 200-299; 300-499; 500-999; 1000 жителів і більше.

Село як адміністративно-територіальна одиниця (сільська або селищна рада) може мати у своєму складі один або кілька населених пунктів у комплексі з дрібними та спеціальними поселеннями. Як правило, віддаленість останніх не повинна перевищувати 4-5 км від центрального поселення. Просторове розміщення сільських поселень, їх розміри за наявною чисельністю населення, використанням землі, трудових ресурсів, засобів праці - визначальні чинники, які безпосередньо впливають на розселення.

За економіко-географічним положенням сільські населені пункти поділяються на такі: центральні села (сільське поселення формує адміністративний, господарський, культурно-освітній, обслуговуючий центр); кушові села (поселення, які утворюють велике територіальне скупчення; у яких відсутні просторові межі між поселеннями); периферійні села (характеризуються значною відстанню від районного центру, центральних чи кушових сіл, транспортних магістралей тощо); села-супутники (ці поселення безпосередньо межують з містами, територіально врастаючи в них, тобто прослідковується явище поселенської дифузії - злиття населених пунктів); транзитні села (наявність на території сільського поселення великих автомобільних магістралей).

Подальший розвиток сільських поселень залежить від розвитку економіки територій, центром яких вони є, і підвищення на цій основі їх функціонального значення. У зв'язку із цим створення нових форм господарювання в аграрному секторі, зокрема фермерських господарств, сприятиме розширенню функцій малих і середніх сіл, активізації їх життєдіяльності. Законом України "Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві" передбачені заходи щодо підтримки певної категорії сіл, які на час його прийняття (початок 90-х рр.) кваліфікувалися як "трудонедостатні". У цих селах дозволяється будівництво житла за рахунок державних централізованих капітальних вкладень; запроваджено особливі пільги для осіб, які могли б переселитися сюди на постійне місце проживання, пільгове оподаткування новостворених селянських (фермерських) господарств. Вирішальним критерієм зарахування села до категорії "трудонедостатніх" була не задоволена потреба місцевого сільськогосподарського підприємства в трудових ресурсах. Для запобігання самоліквідації сільських поселень державі необхідно активно їх підтримувати.

Формування сучасної законодавчо-нормативної бази регулювання цих процесів потребує розмежування відповідальності між різними ланками управління. Тому чільне місце мають зайняти закони України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації". Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" введено такі нові поняття, як "територіальна громада", "представницький та виконавчий органи", "орган місцевого самоврядування", "органи самоорганізації населення", "делеговані повноваження", "місцевий бюджет", "поточний бюджет", "бюджет розвитку", "мінімальний бюджет місцевого самоврядування", "мінімальний рівень соціальних потреб" тощо.

Депресивні території

Законом України "Про стимулювання розвитку регіонів" визначено особливості державного стимулювання розвитку депресивних територій. Депресивні території поділяються на такі групи:

- регіони;
- промислові райони - райони, в яких частка зайнятих у промисловості перевищує частку зайнятих у сільському господарстві;
- сільські райони - райони, в яких частка зайнятих у сільському господарстві перевищує частку зайнятих у промисловості;
- міста обласного значення.

Території надається статус депресивної з метою створення правових, економічних та організаційних засад для життя органами державної влади та органами місцевого самоврядування особливих заходів щодо стимулювання її розвитку.

Основні критерії розвитку, за якими території визнаються депресивними:

- регіони, в яких протягом останніх п'яти років найнижчі середні показники валової доданої вартості на одну особу;
- промислові райони, в яких протягом останніх трьох років є найвищими середні показники рівня безробіття, найнижча зайнятість у промисловості, найнижчі обсяги промислового виробництва на одну особу та рівень середньої заробітної плати;
- сільські райони, в яких протягом останніх трьох років найнижчі щільність сільського населення, природний приріст населення, частка зайнятих у сільському господарстві, обсяг виробництва сільськогосподарської продукції на одну особу та рівень середньої заробітної плати;
- міста обласного значення, в яких протягом останніх трьох років є найвищими середні показники рівня безробіття, зокрема довготривалого, та найнижчим - рівень середньої заробітної плати.

Депресивними визнаються промислові та сільські райони, а також міста обласного значення, певні показники розвитку яких відповідають одночасно всім наведеним критеріям. З

цією метою окреслено й закріплено повноваження сільських, селищних і міських рад та їх виконавчих органів, а також районних та обласних рад у частині, що стосується відповідальності за соціальне облаштування підвідомчої території, визначено матеріальні й фінансові засади та інструментарій їх (повноважень) реалізації, встановлено відповідні гарантії.

Сучасні вітчизняні вчені, досліджуючи сільські поселення, використовують термін "деградуєчі і безлюдні поселення".

До *деградуєчих* відносять поселення з часткою осіб пенсійного віку та інвалідів (далі - пенсіонерів) серед їх мешканців понад 50%, а в малих (до 200 осіб) - понад 40%. Для здійснення гнучкої політики державного протекціонізму в їх сукупності виділяють дві підгрупи: *вмираючі* і *занепадаючі*.

До підгрупи *вмираючих* відносять поселення, що відповідають хоча б одному з трьох критеріїв: 1) частка пенсіонерів становить 65% і більше; 2) частка пенсіонерів становить понад 50% (у малих поселеннях людністю до 200 осіб - понад 40%) і відсутність дітей і підлітків до 16 років; 3) частка пенсіонерів понад 40% і кількість мешканців менша ніж 50 осіб. *Вмираючі* поселення є групою крайнього ризику і потребують державної підтримки.

До підгрупи *занепадаючих* відносять деградуєчі поселення, які не увійшли в підгрупу *вмираючих*, тобто поселення, що відповідають одночасно трьом таким критеріям: частка пенсіонерів становить понад 50-65% (у малих поселеннях людністю до 200 осіб - понад 40%); є діти і підлітки до 16 років; людність становить 50 осіб і більше. Державна допомога їм надається в менших розмірах порівняно з *вмираючими*.

До *безлюдних* відносять поселення (села), що втратили постійних мешканців, але зберегли елементи життєвого середовища. Вони можуть входити до адміністративного обліку або навіть бути зняті з нього. Кількість *безлюдних* сільських поселень, що не значаться в обліку, можна встановити лише на місці - в кожному адміністративному районі.

До основних проблем сучасного адміністративно-територіального устрою України слід віднести: невпорядкованість його структури; неврегульованість статусу низки існуючих адміністративно-територіальних одиниць, відсутність єдиної класифікації та порядку віднесення їх до відповідної категорії; віднесення до системи адміністративно-територіальних одиниць населених пунктів, невідповідність реально існуючих категорій населених пунктів визначеним Конституцією України; надмірну різницю за кількістю населення, площею, іншими параметрами між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня та категорії; невідповідність статусу багатьох адміністративно-територіальних одиниць їх кадровому, ресурсному та організаційному потенціалу; наявність у складі адміністративно-територіальної одиниці інших адміністративно-територіальних одиниць такого самого рівня; наявність у межах території деяких адміністративно-територіальних одиниць територій, що належать іншим адміністративно-територіальним одиницям цього самого рівня адміністративно-територіального устрою; нераціональне розмежування між окремими адміністративно-територіальними одиницями.

5.5. Інституційне забезпечення державної регіональної політики

Інститути та інституційний розвиток

Нова інституційна інфраструктура регіонального управління європейських країн формується з урахуванням глобалізаційних процесів, під час яких держава на певному етапі існування втрачає статус єдиного суб'єкта реалізації регіональної політики. У політико-управлінській науці на фоні таких процесів з'являється нове поняття: "демократичне врядування" - концепція нового способу управління, провідна ідея якого базується на співробітництві на партнерських засадах між державним (влада), муніципальним (місцева влада) і недержавним (бізнес і громадськість) секторами. У результаті формується складна система багатостороннього "демократичного врядування", де найважливіші елементи урядових повноважень розподілені між органами державного управління, органами місцевого самоврядування, приватними компаніями та неурядовими організаціями. Поняття "інститут" розглядатимемо як інститут публічної влади - фактично існуючу, відносно відокремлену організаційно-функціональну структуру в цілісній системі демократичного врядування.

Інституційний розвиток пропонуємо визначити як комплексний розвиток організації; комплексність передбачає оновлення не тільки власне організаційної структури, а й форм, методів, засобів її функціонування. Отже, інституційний розвиток на рівні регіону постає як системний розвиток організаційних структур публічної влади, оновлення форм і методів діяльності, механізмів та засобів взаємодії на регіональному рівні.

У перше десятиріччя незалежності Україна зазнала багатьох змін: як прогресивних - розширення регіоналізації та регіонального самоврядування, так і регресивних - повернення до централізації. Демократичні процеси 90-х рр. ХХ ст. призвели до значних змін у системі державного управління на місцевому рівні, передусім до формування інституту місцевого самоврядування. Конституція України закріпила модель організації виконавчої влади, яка здійснюється системою спеціально створених органів різних рівнів, наділених виконавчо-розпорядчою компетенцією, що не властива законодавчій і судовій гілкам влади. Основний Закон установив вищий, центральний, регіональний і місцевий організаційно-правові рівні з відповідними органами виконавчої влади.

У "Декларації щодо регіоналізму в Європі" зазначено, що розмежування повноважень між державою та регіонами регулюються конституцією або відповідними законами з використанням політичної децентралізації та субсидіарності, що дає змогу забезпечити максимальне наближення влади до громадян. Регіон відповідає за здійснення всіх функцій, які віднесені до регіонального відомства. Якщо держава має на регіональному рівні децентралізовану адміністрацію, задля уникнення дублювання вона передає персонал та фінансові ресурси відповідним регіональним органам. Рішення держави, які стосуються інтересів регіонів, їх фінансового стану, не можуть прийматися без попередньої згоди цих регіонів.

Інституційна модель, яку обирає держава для розроблення й реалізації регіональної політики, залежить від безлічі чинників. Навіть розвинуті країни розрізняються за гостротою й специфікою регіональних проблем, рівнем територіальних диспропорцій, методами державного втручання в регіональні процеси тощо. Тривалий процес формування системи взаємовідносин між центром і регіонами в європейських країнах завершено прийняттям законодавчих актів, які унормовують економічні, соціальні та інші процеси регіонального характеру. Досвід цих країн міг би бути частково використаний і в Україні за умови його належного наукового опрацювання й адаптації. Це дало б змогу оцінити розвиток вітчизняного законодавства в контексті досвіду інших держав, скоригувати напрями подальшого розвитку та вдосконалити нормативно-правове забезпечення функціонування регіонів в Україні. Сьогодні практично в усіх європейських державах діють спеціальні закони, що регламентують забезпечення сталого, збалансованого, соціально орієнтованого розвитку всіх регіонів і життя особливих селективних заходів щодо проблемних регіонів.

Інституційний механізм регіонального розвитку

Регіональне управління вимагає формування належного інституційного механізму, який би включав різні за природою елементи, що забезпечують ефективну діяльність державно-управлінської системи. Інституційний механізм регіонального управління передбачає, з одного боку, використання потенційних можливостей усіх існуючих елементів апарату держави (парламенту, глави держави, уряду, регіональних представницьких і виконавчих органів тощо), а з другого - створення спеціальних органів загальнодержавного та субнаціонального рівня чи відповідних структурних підрозділів уже існуючих органів. Крім того, в демократичних суспільствах питання регіонального розвитку не розглядаються як питання тільки державних органів, до їх вирішення широко залучаються структури громадянського суспільства.

Інтегральний результат діяльності всіх складових організаційного механізму регіонального управління повинен забезпечувати здійснення реального моніторингу регіональних ситуацій та проблем, і на його основі - розробку та вжиття заходів щодо забезпечення сталого, збалансованого, соціально орієнтованого розвитку всіх регіонів і єдиних соціальних стандартів життя населення незалежно від місця проживання, а також контролю за їх виконанням.

Перші кроки у вирішенні питань врегулювання відносин центру з регіонами, міжрегіональних відносин і забезпечення сталого збалансованого розвитку регіонів були зроблені Верховною Радою України у 1992 р. з прийняттям Закону України "Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон". На практиці його норми почали

активно впроваджуватися лише наприкінці 1998 р., коли були створені спеціальні економічні зони "Азов" і "Донецьк" на території Донецької області.

У 2005 р. було прийнято Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів", який визначив правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів і подолання депресивності територій, безпосередньо регулював питання розвитку регіонів в Україні. Реалізація цього закону надає можливість:

- запровадити договірні засади у відносинах між урядом та органами місцевого самоврядування, які передбачатимуть взаємну відповідальність центральних і місцевих органів влади за вжиття в регіонах спільних заходів, визначених державною та регіональними стратегіями розвитку. Угоди щодо регіонального розвитку між урядом та органами місцевого самоврядування укладатимуться відповідно до державних пріоритетів розвитку регіонів;

- забезпечити державне стимулювання розвитку депресивних територій шляхом розроблення та виконання програм подолання депресивного стану й надання цільової державної підтримки для розвитку виробничої та соціальної інфраструктур, формування інфраструктури підприємництва, фінансування програм перекваліфікації працівників, розвиток соціально-культурної сфери та охорони довкілля.

Позитивним моментом було законодавче закріплення поняття "регіон" і відхід від ототожнення розвитку регіонів суто з економічним розвитком, розуміння його в контексті поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів. Але низка суттєвих вад не дала змоги здійснити реальний прорив у регіональній політиці, сумнівною є доцільність поєднання в одному законі спроб вирішити питання державного регулювання розвитку субнаціональних регіонів і селективної підтримки депресивних регіонів. Цим законом, на жаль, не вироблено дієвих механізмів ефективної взаємодії центральних органів виконавчої влади та органів регіонального самоврядування щодо створення цілісної системи програм розвитку регіонів, узгоджених із загальнодержавними програмами економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України.

***Суб'єкти державної
регіональної політики***

Однією з форм роботи Верховної Ради України є проведення парламентських слухань, тематика яких прямо чи опосередковано стосується проблем регіонального розвитку. Хоч перші такі слухання під назвою "Про основні засади державної регіональної політики" планувалися ще в 2000 р., вони відбулися лише

16 квітня 2003 р. за темою "Регіональна політика та місцеве самоврядування в Україні: законодавчі аспекти". У Рекомендаціях цих слухань було вказано як на серйозну державну проблему на брак законодавчого регулювання місцевого самоврядування, особливо в частині чіткого розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, велику кількість так званих делегованих повноважень, що позбавляє суб'єктів місцевого самоврядування організаційно-правової самостійності, недосконалість визначення статусу органів місцевого самоврядування регіонального рівня, які фактично позбавлені власних виконавчих органів. Виходячи з цього одним з першочергових завдань визначено децентралізацію владних повноважень шляхом делегування значної частини управлінських функцій у регіони, що сприятиме підвищенню їх ролі та відповідальності у вирішенні всього комплексу питань подальшого розвитку.

На виконання рекомендацій парламентських слухань було прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 червня 2003 р., яким зобов'язано міністрів, керівників інших центральних і місцевих органів виконавчої влади подавати раз на півроку до Міністерства економіки України інформацію про стан виконання рекомендацій. Учасники парламентських слухань запропонували низку рекомендацій, адресованих як самій Верховній Раді, так і окремо Президенту, Кабінету Міністрів України, громадським організаціям, науковцям. Більшість рекомендацій залишилася невиконаною, вони суттєво не вплинули на стан законодавчого й інституційного забезпечення регіонального розвитку.

Комітети Верховної Ради України здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до їх повноважень. У складі Верховної Ради IV скликання працював Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування; V скликання - Комітет з державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування; VI - Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики відповідно до Постанови Верховної Ради України "Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання".

Деякий внесок (насамперед інформаційний) у регіональний розвиток робить Рахункова палата, яка здійснює аналіз стану використання коштів Державного бюджету, спрямованих на розвиток територій.

До початку XXI ст. Україна практично не проводила усвідомленої регіональної політики, лише в 2001 р. було видано перший Указ Президента України стосовно державної регіональної політики, в якому зосереджувалася увага на загальнодержавних, макроекономічних проблемах з метою автоматичного подолання міжрегіональних аномалій з допомогою ринкових механізмів. Цей Указ визначив загальні засади проведення державної регіональної політики, відповідальність місцевих органів влади за реалізацію головних поставлених завдань, підвищення їх повноважень. Зокрема, наголос був зроблений на вдосконаленні розподілу повноважень між центральними і місцевими органами влади, визначенні соціальних стандартів та реалізації заходів щодо їх забезпечення. Вперше було зосереджено увагу на необхідності особливого піклування про депресивні території, створення центрального органу виконавчої влади з регіональних питань та агентств регіонального розвитку, запровадження конкурсних засад стосовно розміщення у регіонах інвестиційних проектів тощо.

Диспропорції в економічному розвитку територій завжди існують, але якщо вони стають неконтрольованими, це означає, що в державі не проводиться регіональна політика або ж вона неефективна. Тому пошук дієвих моделей регіональної політики - одне з ключових завдань розвитку державних інститутів у всьому світі. На жаль, в Україні тоді не було створено центрального органу виконавчої влади з вирішення регіональних питань, Міністерство регіонального розвитку та будівництва України з'явилося лише в 2007 р.

Важливим здобутком Міністерства економіки України була розробка проекту Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2015 року з урахуванням пріоритетів, визначених Стратегією економічного та соціального розвитку України "Шляхом європейської інтеграції" на 2004-2015 роки" та на виконання Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів". Цю Стратегію затверджено Постановою Кабінету Міністрів від 21 червня 2006 р. Мета Стратегії полягала у визначенні ключових проблем регіонального розвитку, пріоритетів державної регіональної політики з огляду на загальнонаціональні потреби й інтереси на період до 2015 р. Стратегію розроблено відповідно до законодавства з урахуванням досвіду регіонального розвитку в країнах Європейського Союзу, Центральної, Східної Європи та країн СНД.

Кабінет Міністрів України згідно із Законом України "Про державні цільові програми" від 18 березня 2004 р. здійснює загальне керівництво процесом розроблення та контролю за виконанням програм і має повноваження затверджувати їх, вносити до них зміни, припиняти виконання чи подовжувати термін виконання цих програм. Відповідно до цього Закону саме перед Міністерством економіки України ставилися такі завдання: методичне забезпечення розроблення та виконання програм; аналіз проектів програм з метою збалансування необхідних для їх реалізації ресурсів; погодження пропозицій інших управлінських структур щодо внесення змін до програм; здійснення разом з деякими іншими органами влади та державним замовником щорічної оцінки виконання програм та розроблення пропозицій щодо їх подальшого виконання чи припинення; здійснення разом з деякими іншими органами влади оцінки виконання програми. Було також визначено регіональний рівень - обласні державні адміністрації, а саме їх структурний підрозділ - головні управління економіки, які повинні:

- 1) аналізувати стан, тенденції економічного й соціального розвитку області та її адміністративно-територіальних одиниць;
- 2) прогнозувати та готувати програми економічного й соціального розвитку області;
- 3) забезпечувати стратегічне планування та прогнозування економічного й соціального розвитку області.

Головному управлінню економіки пропонувалося залучати до розроблення програмних і стратегічних документів представників громадськості, підприємців, науковців. На цей підрозділ було покладено координування діяльності, пов'язаної з розробленням та виконанням регіональних стратегій і програм розвитку, виконання функцій моніторингу реалізації стратегії та її оцінювання.

Місцеві державні адміністрації (МДА) на відповідній території взаємодіють із сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самовряду-

вання, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають і враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. У разі розгляду МДА питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, про це заздалегідь повідомляються відповідні органи місцевого самоврядування; представники та посадові особи територіальних громад мають право брати участь у розгляді таких питань МДА, висловлювати зауваження і пропозиції. Голови, їх заступники, керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів МДА або їх представники мають право бути присутніми на засіданнях органів місцевого самоврядування та вислуханими з питань, що стосуються їхньої компетенції, але не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень. Для здійснення спільних програм МДА та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації.

Отже, суб'єктами державної регіональної політики є Президент, Верховна Рада, Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

Відділ регіональної статистики Департаменту статистики населення та адміністративно-територіального устрою Державного комітету статистики України здійснює збирання, узагальнення та аналіз даних, що стосуються регіонального розвитку, розробляє методологію та комплексну систему показників задля отримання повної інформації про потенціал, тенденції і закономірності розвитку регіонів.

Постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 2007 р. № 323 з метою забезпечення ефективного формування і реалізації державної регіональної політики, політики у сфері будівництва та архітектури, розв'язання проблем, пов'язаних з реформуванням житлово-комунального господарства були створені Міністерство регіонального розвитку та будівництва України (далі - Мінрегіонбуд) та Міністерство з питань житлово-комунального господарства України.

Основними завданнями Мінрегіонбуду визначалися:

- участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної регіональної політики і політики у сфері будівництва, архітектури та містобудування, підготовка і внесення пропозицій щодо підвищення ефективності сприяння узгодженню діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у цій сфері, залучення громадськості до участі в підготовці та обговоренні проектів відповідних рішень органів державної влади;

- сприяння ефективному використанню економічного, наукового і трудового потенціалу, природних та інших ресурсів, а також особливостей регіонів, досягненню на цій основі підвищення рівня життя людей, оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів та наданні послуг;

- підготовка і внесення пропозицій щодо деконцентрації та децентралізації повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади, оптимізації структури місцевих органів виконавчої влади, удосконалення механізму регулювання відносин "центр - регіони", адміністративно-територіального устрою України, правових, економічних, організаційних та інших засад розвитку державного управління і місцевого самоврядування, поліпшення роботи з надання місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування адміністративних послуг населенню;

- участь у розробленні та впровадженні правового, економічного й організаційного механізму вирівнювання і стимулювання сталого розвитку регіонів, їх співробітництва, вжитті відповідно до законодавства заходів щодо подолання депресивності окремих територій, забезпечення функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій пріоритетного розвитку тощо.

У новій Концепції державної регіональної політики (2008 р.), яку підготувало Мінрегіонбуд, передбачено саморозвиток регіонів, що, у свою чергу, вимагає передачі на рівень регіональної влади відповідних завдань, повноважень і ресурсів. Одним із аргументів на користь її прийняття були невідповідність бюджетного законодавства концептуальним засадам розвитку та вдосконалення регіональної політики й зміцнення місцевого самоврядування. Це означає, що мають відбутися глибока децентралізація влади і передача значної частини повноважень на рівень регіонального самоврядування. У Концепції інституційному забезпеченню регіонального розвитку приділено окрему увагу. Інституційне забезпечення передбачає:

- функціонування діяльності консультативно-дорадчого органу з питань державної регіональної політики при Кабінеті Міністрів України;
- створення координаційних рад з питань регіональної політики в регіонах України;
- введення в структуру центрального органу виконавчої влади з питань регіонального розвитку територіальних органів у складі обласних державних адміністрацій;
- створення при центральному органі виконавчої влади з питань регіонального розвитку наукового центру для розроблення наукових засад державної регіональної політики, здійснення методологічного, аналітичного, правового, інформаційного забезпечення та моніторингу реалізації Концепції;
- створення на засадах публічно-приватного партнерства агенцій регіонального розвитку в регіонах України.

З метою поглиблення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на основі поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів із забезпечення ефективного розвитку регіонів у 2009 р. Кабінет Міністрів України утворив постійно діючий консультативно-дорадчий орган - Раду з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування.

У грудні 2010 р. відповідно до Указу Президента України № 1085/2010 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" Міністерство економіки України було реорганізовано в Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, в межах якого створено Департамент координації регіональної економічної політики. Відділ моніторингу розвитку регіонів цього департаменту аналізує тенденції соціально-економічного розвитку регіонів, виконання стратегій/програм регіонального розвитку; готує аналітичні довідки із соціально-економічного розвитку регіонів. Відділ стратегічного планування регіонального розвитку координує процес визначення цільових показників реалізації стратегічних і програмних документів держави. Ще один напрям діяльності Міністерства - гармонізація регіональної політики України зі стандартами, прийнятими в Європейському Союзі; це означає запровадження об'єктивних і прозорих критеріїв оцінювання рівня розвитку регіону й адресності з метою підвищення ефективності державної підтримки в депресивних регіонах.

Відповідно до згаданого Указу Президента України було також реорганізовано і на базі двох міністерств (Міністерства регіонального розвитку та будівництва та Міністерства з питань житлово-комунального господарства України) створено Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Отже, необхідною умовою інституційного забезпечення реалізації державної регіональної політики є перебудова регіонального управління у напрямі розширення прав і самостійності регіонів щодо вирішення багатьох питань економічного й соціального характеру. Регіональна ланка управління має забезпечувати створення належних умов для проживання населення, ефективного використання територіальних ресурсів, розвитку взаємовигідних міжрегіональних економічних відносин. Проведення дієвої регіональної політики на основі використання ринкових економічних механізмів вимагає подальшого вдосконалення нормативно-правових та інституційних засад.

5.6. Управління ресурсами регіонального розвитку

Ресурси регіонального управління, їх формування

Під ресурсами регіонального управління у широкому розумінні мають на увазі реальні можливості суб'єкта (суб'єктів) управління щодо доцільного та раціонального використання елементів системи регіонального управління (які формуються під впливом вищої за рангом системи) для досягнення в певний період часу цілей управління та реалізації завдань державної регіональної політики.

Ресурси регіонального управління формуються з ресурсів суб'єкта управління, об'єкта управління та середовища функціонування системи регіонального управління.

Ресурси суб'єкта (суб'єктів) регіонального управління - це засоби ефективного здійснення публічної влади на регіональному рівні, які необхідно враховувати з двох позицій: як ресурси державного управління на регіональному рівні та як ресурси регіонального врядування.

Ресурси державного управління на регіональному рівні - це реальні можливості, які є в розпорядженні держави, для забезпечення ефективності процесу управління як діяльності

органів державної влади з управління регіональними процесами та організаційно-правового забезпечення і практичної реалізації завдань державної регіональної політики (влада, право, демократія, управлінські повноваження, персонал), досягнення цілей управління, які являють собою суб'єктивне відображення об'єктивного за принципом пріоритету потреб та інтересів розвитку регіону (час, організація, знання, інформація, компетентність, кадри, фінанси).

Ресурси регіонального врядування - це спільні ресурси територіальних громад у межах області, ресурси міських рад, ресурси суб'єктів господарювання та фінансові ресурси держави, які на основі узгодження інтересів мобілізуються з метою: оперативного розв'язання проблем регіонального рівня власними силами; розробки та реалізації стратегій розвитку громад; посилення міжрегіонального співробітництва; підвищення рівня надання послуг населенню тощо (інституційно-правовий ресурс гарантування місцевого самоврядування, знання потреб та інтересів регіону, комунальна власність, "дозвільний" ресурс, компетентність депутатів, бюджетні ресурси, територія).

Ресурси об'єкта регіонального управління - це максимально доступні можливості забезпечення поліфункціональності регіональної системи, що складаються з ресурсів:

- функціонування регіону, від яких залежить здатність існуючої територіальної організації суспільства забезпечити гідні умови життя населення певної території;

- регіонального розвитку, від яких залежить здатність органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємців і населення узгоджено діяти в системі розподілу і використання суспільних ресурсів у напрямі підвищення конкурентних переваг певної території.

Ресурси середовища функціонування системи регіонального управління - це елементи вищої за рангом системи, на які регіональна влада не може ніяк вплинути, але й не може не враховувати, визнаючи "глобальну мету" регіонального управління та вибираючи модель регіонального розвитку (державна політика; правове поле; стан економіки в цілому; соціальний настрій; екологічні умови; геополітичний ресурс).

Суб'єкти регіонального управління розпоряджаються різним обсягом ресурсів, і більше того, сукупний ресурс кожного суб'єкта відрізняється особливою структурою, що "задає" специфічні стратегії дій.

Складові ресурсного потенціалу

Ресурсний потенціал територій регіону являє собою джерело і засіб їх відтворення, а також відіграє ключову роль у визначенні функцій, спрямованості та динаміки їх розвитку. Його можна оцінити шляхом комплексного аналізу сукупності ресурсів - внутрішніх складових потенціалу. Існують різні підходи до класифікації ресурсного потенціалу. Так, у сучасній науковій літературі використовуються різні категорії потенціалу, зокрема: поселенський, демографічний, природний, трудовий, кадровий, економічний (виробничий), соціальний та фінансовий, що характеризують компонентну структуру сукупного потенціалу поселенської мережі. Вважаємо за потрібне диференціювати їх за походженням, а саме: на природний, поселенський, людський, економічний, соціальний та фінансовий.

Природний потенціал. Природний потенціал - це сукупність природно-ресурсного капіталу (матеріальні цінності та їх запаси і ресурси), а також умови навколишнього природного середовища (атмосферне повітря, земельні та водні ресурси, корисні копалини, рослинний і тваринний світ тощо). Це сукупність усіх даних природою можливостей, запасів, джерел, які є на певній території і можуть бути використані для економічного та соціального розвитку (природні ресурси), а також природних чинників, які об'єктивно, незалежно від волі людей впливають на цей розвиток (природні умови).

Складові природних ресурсів регіонального розвитку. До природних ресурсів відносять: земельні, мінерально-сировинні (корисні копалини), водні, ресурси флори, ресурси фауни, рекреаційні ресурси. Природними умовами вважаються територіальне розташування регіону та його ландшафт, особливості клімату. Природні ресурси і природні умови тісно пов'язані між собою, оскільки природні умови, якщо вони сприятливі, також є ресурсом для розвитку господарства, а ресурси, які не перебувають у господарському обороті (земельні, водні, лісові), продовжують залишатися природними умовами, справляючи позитивний вплив на розвиток людей, стан їхнього здоров'я.

Напрями державного регулювання у сфері використання та охорони природних ресурсів. Державна регуляторна політика у сфері використання та охорони природних ресурсів є комплексною і пов'язана з необхідністю конкретизації її цілей та створенням юридичних, економічних та організаційних умов для їх досягнення. Насамперед це стосується розширеного відтво-

рення природних ресурсів у кількісному та якісному вимірах; збереження й відновлення їх різноманіття та стабільності; раціонального, комплексного та ефективного використання; забезпечення виконання їх екосистемами захисних і соціальних функцій.

Вирішення стратегічного завдання зі збереження та охорони природних ресурсів передбачає також вжиття різноманітних заходів постійної дії. Серед них:

- упровадження екологічнобезпечних методів видобування корисних копалин;
- комплексна переробка сировинних матеріалів та промислове використання відходів гірничовидобувної промисловості;
- рекультивація порушених земель;
- раціональне використання сільськогосподарських угідь;
- розширення оборотного водопостачання;
- використання сучасної техніки і технологій очищення стічних вод, уловлення та знешкодження шкідливих речовин з відхідних газів;
- економне використання в галузях господарства всіх видів матеріальних ресурсів;
- утилізація побутових відходів.

*Поселенський потенціал**. Поселенський потенціал - територія регіону, що являє собою елемент поселенської мережі, який поєднує всю сукупність населених пунктів: міст, селищ, сіл, хуторів, односімейних житлових утворень (фермерських та ін.) тощо, які перебувають під юрисдикцією міських (селищних, сільських) рад. Вона має певні історичні традиції, обряди, звички тощо залежно від характеру зайнятості населення.

Комплексний розвиток населеного пункту. Забезпечення комплексного розвитку в системі загальнодержавного регулювання передбачатиме такі повноваження:

- загальну координацію комплексної розбудови населених пунктів, забезпечення єдиної державної політики щодо розвитку територій, визначення її основних напрямів;
- організацію юридично-правової системи, забезпечення реального самоуправління самоврядних структур з метою розв'язання проблем відродження населеного пункту з урахуванням ринкових перетворень, контроль за дотриманням нормативно-правових актів у процесі територіальної розбудови;
- підготовку державних довгострокових комплексних програм, упровадження концептуальних і методологічних основ їх формування, розроблення стандартів загальнодержавного рівня, встановлення контрольних цифр, нормативів та контроль за їх виконанням;
- проведення єдиної цільової інвестиційної політики щодо здійснення державних комплексних та регіональних програм з питань розвитку регіону, розробку та обґрунтування в правовому аспекті пільг з надання фінансової допомоги, а також контроль за виконанням державного бюджету;
- наукове та інформаційне забезпечення розвитку територій регіону, надання наукових та юридичних консультацій;
- залучення установ і навчальних закладів до планування та проведення наукових досліджень, підготовки та перепідготовки фахівців для соціального підкомплексу.

Людський потенціал. Людський потенціал - специфічний і найважливіший з усіх видів ресурсів. Ця категорія визначається інтеграцією вроджених, набутих та розвинутих кількісно-якісних характеристик фізіологічних, освітніх, творчих, соціальних, економічних властивостей індивідів, соціальних, духовних та інших потреб у процесі соціально-економічної діяльності.

Відтворення людського потенціалу відбувається внаслідок безперервного, циклічного проходження ним фаз формування, розподілу та використання. Разом з тим цей процес має дві системи оцінки - кількісну і якісну. З позицій першої відтворення людського потенціалу може бути простим, розширеним або звуженим, що детермінується внутрішньою структурною, ресурсно-територіальною та соціально-економічною диференціацією регіонів країни. Разом з тим якісна оцінка людського потенціалу включає відновлення, скорочення або формування нових його характеристик (стану здоров'я, освіти, культури, духовності, адаптованості до нових умов, професійно-кваліфікаційної відповідності та ін.). З огляду на це встановлено, що прискорення трансформацій регіональних соціально-економічних систем в умовах значного скорочення та

*Зміст рубрик "Визначення населеного пункту", "Поділ поселень на міські та сільські", "Визначення та характеристика міських поселень", "Визначення та характеристика селищних поселень", "Визначення та характеристика сільських поселень" докладно розкрито в підрозд. 5.6.

обмеження суспільних ресурсів потребує розширеного відтворення саме якісної складової людського потенціалу.

Вивчення людського потенціалу має велике значення для оцінки ринку праці й розробки відповідної демографічної, соціальної й економічної політики з метою впливу на процеси відтворення населення та його зайнятості. Він включає процеси природного та механічного руху населення, зміни його загальної чисельності та статево-вікової структури. Відтворення населення - багатоаспектний складний процес, який можна характеризувати під різними кутами зору.

Дослідження подібних процесів нерозривно пов'язане з виявленням особливостей демографічного руху, який поділяється на три види: природний, механічний (просторовий) і соціальний. Останній включає багато підвидів, що визначаються на основі виділення соціальних груп за різними критеріями. Демографічний рух поділяється на види та підвиди за причинами, покладеними в їх основу. Для природного руху - це народжуваність і смертність, для механічного - імміграція та еміграція, для соціального - переміщення населення в межах соціуму між окремими соціальними групами.

Демографічна ситуація - важлива складова, що впливає на середньо- та довгострокові плани розвитку як країни, так і окремих регіонів. Складність, багатоаспектність та регіональна специфіка демографічних процесів потребують особливої уваги до їх вивчення.

Визначення людських ресурсів. Людські ресурси належать до найважливіших видів ресурсів регіону і мають певну специфіку, яка полягає в тому, що: 1) люди не лише створюють, а й споживають матеріальні та духовні цінності; 2) багатогранність людського життя не вичерпується лише трудовою діяльністю, щоб ефективно використовувати людську працю, слід завжди враховувати потреби людини як особистості; 3) науково-технічний прогрес і гуманізація суспільного життя стрімко підвищують економічну роль знань, моральності, інтелектуального потенціалу та інших особистих якостей працівників, які формуються роками і поколіннями, а розкриваються людиною лише за сприятливих умов.

Кількісно людські ресурси регіону як джерело сукупної пропозиції праці характеризують такі категорії, як населення, трудові ресурси.

Населення - це сукупність людей, що проживають на певній території (в країні, області, місті, районі, селі тощо).

Трудові ресурси - це частина населення регіону, що за своїм фізичним розвитком, розумовими здібностями і знаннями здатна працювати в галузях економіки України. База формування людських ресурсів характеризується просторовими, історичними та демографічними особливостями. Диференціація рівня розвитку людських ресурсів регіонів визначається відмінностями демографічних тенденцій, зайнятості населення на ринку праці, освітньо-кваліфікаційного рівня трудового потенціалу, матеріального та фінансового забезпечення населення, розвитку соціальної інфраструктури і системи забезпечення соціальними послугами.

Управління людськими ресурсами. Управління людськими ресурсами необхідно розглядати крізь призму системного підходу. У вузькому розумінні під системою управління людськими ресурсами мається на увазі переважно багатовекторна діяльність відповідних підрозділів (відділів) організацій, органів галузевої компетенції, місцевих, центральних і спеціальних органів виконавчої влади та інших суб'єктів, предметом якої є регулювання трудових відносин та цілеспрямований вплив на людські ресурси. У широкому розумінні це система взаємозалежних організаційно-економічних і соціальних заходів з метою створення умов для нормального функціонування, розвитку й ефективного використання потенціалу робочої сили на організаційному, регіональному чи загальнодержавному рівнях.

Державна регіональна політика управління людськими ресурсами. Державна регіональна політика полягає у забезпеченні всебічного розвитку людських ресурсів на основі принципів, закладених у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. Підвищення рівня розвитку людських ресурсів можна досягти в результаті виконання таких стратегічних завдань:

- реалізація права людини на працю, підприємницьку діяльність, забезпечення повної зайнятості працездатного населення, створення нових робочих місць, розв'язання проблеми нерационального використання людського потенціалу, що передбачає вжиття таких заходів, як: реструктуризація економічної бази окремих регіонів і створення умов для диверсифікації на новій технологічній основі; активізація міжнародних контактів, розвиток туризму та різних

форм відпочинку; розвиток соціальної інфраструктури загальнодержавного і міжнародного значення, а також інфраструктури культури та мистецтва;

- використання загальнодержавних і міжнародних соціальних стандартів при формуванні державного та місцевих бюджетів у галузі охорони здоров'я та соціального захисту;

- забезпечення високих стандартів навчання, доступного для працівників протягом усього періоду їх виробничої діяльності, поліпшення якості освіти шляхом створення систем управління якістю освітніх послуг відповідно до національних та міжнародних стандартів;

- активізація співпраці у сфері науки і освіти, участь наукових кадрів у міжнародному співробітництві;

- подолання бідності на основі підвищення рівня реальних доходів та рівня життя населення регіонів;

- регулювання внутрішньо- та міжрегіональної трудової міграції;

- розвиток інфраструктури охорони навколишнього середовища, покращення умов життя населення, екологічної ситуації у регіонах.

- розширення міжрегіональної економічної взаємодії.

Економічний потенціал. Економічний потенціал регіону - сукупні можливості регіону, його підприємств та окремих суб'єктів господарювання визначати, формувати і найбільш ефективно забезпечувати та задовольняти суспільні потреби (фактичні та потенційні) в процесі взаємодії із середовищем оточення і раціонального використання ресурсів з метою забезпечення економічного зростання, суспільного добробуту, підвищення еколого-економічної безпеки регіону та країни в цілому. Він характеризує здатність суспільства виробляти товари і послуги, забезпечувати розширене відтворення для задоволення споживчих потреб та поліпшення якості життя населення.

Економічний потенціал регіону можна подати у вигляді комплексу взаємопов'язаних потенціалів: за видами економічних ресурсів, за напрямками використання, за функціональною спроможністю, за сферою діяльності.

Також економічний потенціал регіону може бути визначений сукупністю галузей народного господарства, підприємств, установ, які виробляють промислову, сільськогосподарську, будівельну продукцію, надають різні послуги виробничого й невиробничого призначення тощо. Цей принцип покладений в основу класифікації економічного потенціалу країни за ознакою сфери діяльності.

Властивості економічного потенціалу. У процесі прийняття рішень щодо формування та подальшого використання і розвитку економічного потенціалу регіону необхідно враховувати його властивості. До головних з них слід віднести взаємозв'язок і збалансованість елементів, що повинні функціонувати одночасно і в сукупності, оскільки закономірності розвитку можливостей економіки регіону не можуть бути розкриті окремо, а тільки в сукупності, що потребує досягнення збалансованого оптимального співвідношення між ними.

В умовах затяжної економічної кризи важливе значення має стійкість економічного потенціалу, тобто збереження цілісності при справлянні зовнішніх впливів, яка реалізується передусім завдяки гнучкості та адаптивності. Становлення ринкової економіки та зміцнення ринкових відносин в Україні передбачають вивчення та використання закономірностей, у тому числі у сфері формування та використання економічного потенціалу регіону.

Дослідження закономірностей використання економічного потенціалу зумовлено практичними потребами суспільства. Будь-який регіон може успішно функціонувати лише за умови наявності всебічної інформації про стан ресурсів, їх економічної оцінки, чинників, які впливають на формування та використання його ресурсної бази. Важливе значення має пізнання закономірностей формування та використання економічного потенціалу регіонів під час підготовки регіональних програм, спрямованих на поліпшення соціально-економічного становища регіону, прогнозування розвитку окремих сфер економічної діяльності і міжгалузевих комплексів з урахуванням невирішених проблем регіонів. Основними серед них є ті, що пов'язані із спеціалізацією, планомірністю, комплексністю, відносною автономністю, сталим розвитком, соціальною спрямованістю.

На формування та використання економічного потенціалу регіону також впливають загальні економічні закони: сталого розвитку продуктивних сил, територіального поділу праці, погодження інтересів, наукової організації управління, регіоналізації та глобалізації. Найбільшу роль у цьому відіграє закон сталого розвитку продуктивних сил, оскільки він визначає

стратегічний напрям досягнення соціально-економічного розвитку регіону на основі існуючого економічного потенціалу. Основним завданням сталого розвитку є посилення соціальної складової, забезпечення раціонального природокористування, відтворення ресурсної бази виробництва, реструктуризація господарського комплексу регіону у зв'язку з новими економічними і соціальними умовами.

Принципи використання економічного потенціалу. На основі пізнання законів і закономірностей формуються принципи використання економічного потенціалу регіону. Одним із головних є принцип раціонального та ефективного використання економічного потенціалу регіону, який спрямований на припинення руйнівного впливу виробництва на природне середовище, перехід до еколого-економічних напрямів використання економічного потенціалу. Значення цього принципу зростає у зв'язку з поглибленням дефіциту низки природних ресурсів при нерівномірності їх географічного розподілу.

Для успішного здійснення в країні ринкових реформ особливо важливе значення має принцип комплексного використання економічного потенціалу регіону (природних ресурсів і їх відходів, трудових, фінансових ресурсів та основних засобів виробництва тощо). Соціально-економічний розвиток регіону на основі комплексного та більш повного використання економічного потенціалу ґрунтується на поєднанні існуючої ресурсної бази, ринкової спеціалізації і новітніх потреб провідних галузей виробництва та інфраструктури.

Фактори, що впливають на формування і використання економічного потенціалу. Обґрунтування принципів вимагає глибокого вивчення різноманіття факторів, що впливають на формування та використання економічного потенціалу регіону. Фактори його розвитку мають загальносуспільне значення, оскільки визначають розвиток усіх сфер економічної діяльності в регіоні. Об'єктивна і всебічна оцінка впливу факторів у кожному регіоні зумовлює специфіку формування та використання його ресурсної бази. Оскільки економічний потенціал регіону характеризується такими системоутворюючими засадами, як цілісність, зв'язок із зовнішнім середовищем, внутрішня структура, ієрархічність, пріоритет інтересів системи глобального рівня, взаємозв'язок елементів системи, то доцільно спочатку розглядати економічний потенціал як єдине ціле, а потім - його складові компоненти, тобто передусім слід проаналізувати його зв'язки із зовнішнім середовищем і тільки потім - формування і розвиток окремих складових потенціалу.

До основних зовнішніх факторів формування і розвитку економічного потенціалу окремого регіону відносять політичні, економічні та соціальні умови, які обмежують або стимулюють його функціонування. Політичні умови впливають на функціонування економічного потенціалу через політичну структуру, рівень політичної та законодавчої стабільності, податкове законодавство, антимонопольне регулювання, державне регулювання зовнішньої торгівлі. Економічні умови характеризують фазу економічного циклу країни, рівень інфляції і безробіття, валовий національний продукт та його динаміку, наявність та рівень товарного дефіциту, стан доходів та купівельної спроможності населення, структурні зміни у виробництві.

Соціальний потенціал. Соціальний потенціал регіону - це сукупність організаційних елементів соціального середовища, які можуть бути використані у сфері послуг для задоволення різноманітних соціальних потреб громадян на регіональному рівні. Він характеризує резерви регіону стосовно поліпшення медичного, побутового, культурного, транспортного і житлово-комунального обслуговування населення на основі розширення номенклатури і підвищення якості, доступності послуг для населення. Основу соціального середовища становлять 16 інтегрованих галузей і понад 50 підгалузей соціальної інфраструктури, що об'єднані в галузі соціально-культурного та соціально-побутового призначення, завдяки яким відтворюються фізичні і духовні сили особистості.

Кожній галузі, що утворює соціальний потенціал регіону, притаманні власна організаційна структура, форми обслуговування населення, механізм функціонування тощо. Все це зумовлює надзвичайну різноманітність і складність проблем розвитку галузей, що становлять соціальний потенціал регіону, тим більше в умовах реформування економіки. З діяльністю підприємств, організацій та установ соціальної інфраструктури пов'язана життєдіяльність людини від її народження і далі - в процесі виховання у дошкільному закладі, навчання у загальноосвітніх школах, спеціальних середніх та вищих закладах освіти або в процесі трудової діяльності тощо. Водночас результати діяльності окремих галузей соціального призначен-

ня визначаються рівнем загальної та професійної освіти населення, його культури, станом здоров'я, тривалістю життя, вільного часу та його використанням.

Державне регулювання соціального розвитку на місцевому рівні, яке визначається різними формами власності та базується на самоврядних принципах влади, пов'язане з виконанням таких функціональних повноважень, як:

- ринкова орієнтація соціального підкомплексу, розробка чіткої стратегії і тактики реформування управління з урахуванням місцевих пріоритетів. Нині в умовах обмежених ресурсів тільки такий принцип може забезпечити оптимальне вирішення соціальних проблем. Усі ресурси (навіть мінімальні) концентруються на пріоритетних напрямках розвитку кожного поселення;

- забезпечення реального самоуправління, створення єдиної збалансованої системи управління соціальною розбудовою населеного пункту, перехід від галузевого до самоврядно-територіального управління комплексним розвитком територій, регулювання соціального розвитку та відродження кожного поселення органами самоврядування як єдиними повноправними суб'єктами управлінської діяльності;

- вирішення проблем адміністративно-територіального характеру: проведення моніторингу (соціальних обстежень та паспортизації), упорядкування адресної характеристики населених пунктів, уточнення нових меж, визначення їх у натурі та на схематичних планах, окреслення перспектив загального розвитку населених пунктів, визначення мети та стратегії соціального розвитку;

- проведення інвентаризації та якісної оцінки функціонування об'єктів соціальної сфери, визначення етапів їх передачі в комунальну, приватну та інші форми власності, їх фізичного стану та фінансових можливостей підприємств - власників соціальних об'єктів. Оцінку необхідно проводити по кожному об'єкту, блоку, підкомплексу, порівнюючи їх стан функціонування з науково обґрунтованими соціальними нормами послуг у розрахунку на кожного мешканця, які потрібно терміново розробити на перехідний і більш віддалений періоди;

- розробка та затвердження відповідними регіональними державними адміністраціями генеральних планів (проектів) забудови і розвитку мережі соціальних об'єктів у комплексі з інженерним облаштуванням. Особливу увагу слід звернути на створення альтернативних, комбінованих (поєднання державних та приватних) підприємств, визначення пільг щодо їх створення, виділення їм земельних ділянок, приміщень тощо для господарського облаштування;

- прогнозування чисельності населення та розробка на цій основі нормативів забезпеченості об'єктами соціальної сфери на рівні населених пунктів. Нормативи необхідно розрахувати на планований період, беручи до уваги гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг, на більш віддалену перспективу виходячи з оптимальної потреби в них;

- розробка на місцевому рівні поточних та перспективних прогнозів, загальних і цільових комплексних програм соціального розвитку територій з оптимальним поєднанням принципу централізації з господарською самостійністю самоврядних структур, узгодження територіальних можливостей з регіональними та державними можливостями реалізації соціальних програм, цілей і завдань щодо соціальної розбудови за схемою "мета - завдання - організаційна структура - загальні способи передбачених завдань" на більш віддалену перспективу;

- формування ресурсних та фінансових джерел забезпечення об'єктів соціального підкомплексу, адекватних нинішнім умовам, створення на цей період спеціального цільового фонду за пріоритетним принципом, тобто формування стратегії фінансування, орієнтованої лише "на виживання" соціального блоку об'єктів, а в подальшому - поступова перебудова формування місцевих фондів та забезпечення гарантованого місцевого фінансування для обслуговування комплексної соціальної розбудови населеного пункту;

- вжиття заходів щодо кадрового оздоровлення соціального підкомплексу, орієнтації на цільову підготовку фахівців соціального спрямування. Така підготовка має базуватися безпосередньо на мікропитті, що дасть можливість конкретизувати добір і підготовку спеціалістів, направлених на роботу безпосередньо самоврядними структурами згідно з місцевими пріоритетними потребами, гарантувавши їм місце роботи, відповідну оплату праці та умови проживання;

- обґрунтування цілісної концепції ресурсного та фінансового забезпечення, об'єднання державних, регіональних, місцевих асигнувань та позабюджетних фондів, орієнтація їх переважно на гарантований чинним законодавством мінімум безплатних послуг з поступовим

збільшенням обсягу додаткових до мінімуму послуг кожному жителю, регулювання і контроль адресності та цільового використання коштів;

- переорієнтація організаційно-розпорядних функцій командно-адміністративної системи на самоврядно-територіальні структури, розробка комплексних соціальних моделей з урахуванням конкретних територіально-демографічних, соціально-економічних та екологічних особливостей кожного населеного пункту;

- ліквідація диспропорції у рівнях споживання послуг соціального спрямування між окремими населеними пунктами та територіями, радикальна зміна господарського механізму самоврядних структур, що здійснюють соціальну розбудову, покращання управління інвестиційними процесами стосовно розвитку матеріальної бази галузей соціально-культурного призначення;

- удосконалення управління соціальною розбудовою поселень за рахунок переорієнтації з мінімальних на раціональні рівні надання соціальних послуг, упровадження передового досвіду інших країн світу, надання цих послуг в Україні, забезпечення рівних можливостей щодо задоволення послугами громадян незалежно від розміру та категорії населеного пункту;

- створення реальних умов для управління розбудовою потужностей соціального підкомплексу і на цій основі - для розвитку вільної конкуренції в наданні жителям послуг соціального спрямування, забезпечення права самоврядним структурам самостійно формувати соціальну інфраструктуру за принципом реального попиту (портфеля замовлень) та фактичної можливості задоволення потреб споживача в соціальних послугах.

Фінансові ресурси регіону. Під фінансовими ресурсами регіону доцільно розуміти грошові кошти органів місцевого самоврядування та фінансові ресурси підприємств та організацій, а також населення, що утворюються в процесі відносин, пов'язаних з розподілом і перерозподілом частини вартості ВВП, та залучаються місцевими органами влади для забезпечення економічного і соціального розвитку регіону.

Складові фінансових ресурсів регіону. Фінансові ресурси на регіональному рівні мають такі складові.

1. Власні бюджети, тобто кошти місцевих бюджетів та зведеного бюджету області, призначені для цілей розвитку свого регіону. Можна виділити низку найважливіших позицій, які б давали змогу підвищити рівень фінансової забезпеченості власних регіональних програм, зокрема: збільшення розміру доходної частини місцевих бюджетів; об'єднання коштів кількох місцевих бюджетів для виконання спільних програм.

2. Підтримка за рахунок коштів державного бюджету країни. У цій групі підвищення дієвості фінансової підтримки з боку держави може здійснюватись за такими головними позиціями: підтримки розвитку регіонів за рахунок трансфертів та субвенцій, що передбачені в державному бюджеті; системи заходів із соціально-економічного розвитку регіонів, що були включені до відповідних державних програм і будуть здійснюватись безпосередньо за рахунок коштів держбюджету; підтримки програм регіонального розвитку шляхом компенсації державою процентів за взяті кредити, що використовуються для реалізації регіональних програм.

3. Залучення на цілі соціально-економічного розвитку регіону небюджетних коштів шляхом участі в реалізації регіональних проектів бізнесу, населення, громадських структур тощо. Такі заходи підтримки можна класифікувати залежно від рівня, з якого вони надаються, а саме як загальнодержавні заходи підтримки та як місцеві, що здійснюються структурами свого регіону. На загальнодержавному рівні заходи спрямовані передусім на сприяння залученню іноземних інвестицій, а також на створення відповідного законодавчого та нормативного поля, яке б стимулювало або навіть у ряді випадків не обмежувало участь бізнесу в реалізації регіональних програм. На місцевому рівні такі заходи мають бути максимально конкретизованими і, зокрема, стосуватись таких питань, як вплив місцевих органів влади на підвищення рівня та соціальної відповідальності бізнесу, створення регіональних інвестиційних фондів, передусім цільового характеру, залучення вітчизняних та іноземних інвесторів до фінансування проектів, що приводять до збільшення кількості робочих місць, покращення інфраструктури, вирішення соціальних питань.

Напрями зміцнення фінансово-ресурсної бази регіонів. Загалом можна виділити низку найважливіших напрямів щодо зміцнення фінансово-ресурсної бази регіонів виходячи із аналізу досвіду, що застосовується в інших країнах світу, та специфічних чинників, що справляють суттєвий вплив на подібні процеси в Україні:

- поліпшення законодавчого забезпечення формування та ефективного використання фінансових ресурсів регіонів, міжбюджетних відносин та надання трансфертів;
- розширення фінансових можливостей та наповнення місцевих бюджетів за рахунок збільшення їх дохідної частини, а також можливостей запозичень та інших форм залучення коштів;
- удосконалення організаційних та методологічних підходів щодо державного управління процесами регіонального розвитку і, зокрема, процесами фінансової підтримки впровадження програм регіонального розвитку, та їх регулювання, насамперед шляхом створення Фонду регіонального розвитку;
- вжиття комплексу організаційних заходів, спрямованих на залучення на взаємовигідних засадах до реалізації програм регіонального розвитку місцевого бізнесу та місцевої громадськості, забезпечення прозорості та ефективності цього процесу;
- забезпечення реальної участі регіонів у формуванні та реалізації загальнодержавних програм, що здійснюються за рахунок коштів державного бюджету та конкретно реалізуються на території того чи іншого регіону, а також удосконалення механізму розподілу субвенцій, що виділяються із державного бюджету регіонам;
- розробка та реалізація регіональних програм стимулювання інвестиційної діяльності;
- суттєве підвищення ролі та значення регіональних фінансових структур (страхових компаній, недержавних пенсійних фондів, венчурних інвестиційних фондів та ін.) в накопиченні фінансових ресурсів та їх застосуванні для фінансування програм регіонального розвитку.

5.7. Природні ресурси як фактор соціально-економічного розвитку регіонів України

Поняття природних ресурсів

Україна - одна з найбільших держав світу. За площею (603,7 км²) вона займає друге (після Росії) місце в Європі. Природні ресурси (ПР) України багаті й різноманітні, вони відносно добре вивчені, інтенсивно розробляються і використовуються в господарській діяльності. Цьому сприяє значна територіальна концентрація виробництва й населення, високий рівень розвитку продуктивних сил, вигідне економіко-географічне положення, унікальність природних ресурсів.

У сучасних умовах унаслідок серйозного погіршення екологічної ситуації забезпечення конституційного права громадян на сприятливе навколишнє природне середовище стає найважливішим завданням органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суспільства в цілому. З огляду на специфіку екологічна проблема актуальна для всіх рівнів організації публічної влади в Україні - державного, регіонального і місцевого, що вимагає спільної та скоординованої діяльності для її вирішення.

Природні ресурси - сукупність об'єктів і систем живої і неживої природи, компоненти природного середовища, що оточують людину, які використовуються в процесі суспільного виробництва для задоволення матеріальних і культурних потреб людини і суспільства.

Під природними ресурсами розуміють тіла і сили природи, які використовуються і можуть бути використані людиною. ПР класифікують за різними критеріями: належністю до тих чи інших компонентів природи (мінеральні, кліматичні, лісові, водні); можливістю відтворення в процесі використання (вичерпні - відновлювальні й невідновлювальні ПР - і невичерпні) та ін.

Теоретичний інтерес становить класифікація природних ресурсів, яка дає змогу оцінити їх запаси, можливість використання і розробити комплекс необхідних охоронних заходів. Невідновлювані ресурси характеризуються обмеженими запасами, використовувати їх можна лише один раз. Поповнення цих ресурсів на Землі практично неможливе через відсутність умов, у яких вони виникли багато мільйонів років тому, або відбувається надзвичайно повільно. До таких ресурсів належать насамперед багатства надр.

До невичерпних природних ресурсів належать водні, пов'язані єдиним кругообігом, ресурси атмосферного повітря і космічні ресурси. Вони невичерпні як фізичне тіло. Однак такі ресурси, як вода і повітря, зазнають впливу технічного прогресу, а в разі сильного забруднення можливе якісне виснаження цих видів ресурсів. Космічні ресурси, до яких належать сонячна енергія, енергія морських припливів, також можуть змінюватися під впливом господарської діяльності людини (зокрема, зміна складу атмосфери може спричинити зміни площі сонячної

радіації). Заходи щодо охорони невичерпних ресурсів мають бути спрямовані на запобігання їх якісному виснаженню і боротьбу із цим.

До відновлюваних ресурсів належать: ґрунт, рослинний і тваринний світ, деякі мінеральні ресурси, наприклад солі, які осідають в озерах і морських лагунах. Вони можуть відтворюватись у природних процесах і підтримуватись у деякій постійній кількості, що визначається рівнем їх щорічного відтворення і споживання.

Охорона і раціональне використання природних ресурсів в Україні регулюються відповідними нормативно-правовими актами природоресурсного законодавства. Так, чинним законодавством визначено, що природні ресурси - це земля, в тому числі ґрунт, ліси та інша рослинність; надра; води, в тому числі підземні; тваринний та рослинний світ; ландшафти; атмосферне повітря; сонячна енергія, екосистеми; території, що особливо охороняються, та інші природні комплекси.

ПР є елементом продуктивних сил, на який спрямована праця людини. Вигідність чи не вигідність використання природних ресурсів визначають за критеріями господарської віддачі цих ресурсів при порівнянні витрат на їх освоєння і переробку. Ці витрати залежать від виду ресурсу, його розміщення і корисного вмісту. Вони не є постійними, а можуть підвищуватись чи знижуватись залежно від об'єктивних економічних обставин.

Останнім часом з'явився новий соціально-економічний термін - "сталий розвиток". Цей термін використовується як у глобальному сенсі - "сталий розвиток людства", "сталий розвиток окремої країни", так і на рівні регіону або окремого населеного пункту. Такі глобальні утворення, як "суспільство", "людство", "країна", складаються з первинних елементів, якими є населені пункти та їх територіальні громади. Тому добробут глобальних утворень складається з добробуту кожного, навіть найменшого, населеного пункту і залежить від цього добробуту.

Сталий розвиток - це узгодження між збереженням довкілля та соціально-економічним розвитком суспільства, коли задоволення потреб сучасних поколінь не повинне ставити під загрозу можливості майбутніх поколінь задовольняти свої потреби.

За визначенням **А.В.Степаненка**, основним завданням сталого розвитку регіонів є задоволення найбільш важливих життєвих потреб усіх людей і надання всім однакових можливостей задовольняти власні прагнення до кращого життя. Він має базуватись на таких основних принципах:

1. Людство здатне надати розвитку сталий і довготривалий характер, з тим щоб він відповідав потребам людей, які живуть нині, не позбавляючи при цьому майбутні покоління можливості задовольнити свої потреби.

2. Існуючі обмеження в галузі експлуатації природних ресурсів досить відносні. Вони пов'язані із сучасним рівнем техніки і соціальної організації, а також із здатністю справлятися з наслідками людської діяльності.

3. Однією із найважливіших причин екологічних та інших катастроф є злиденність, яка стала у світі звичайним явищем. Необхідно задовольнити елементарні потреби всіх людей і всім надати можливості реалізувати надії на більш благополучне життя.

4. Потрібно узгодити спосіб життя тих, хто володіє значними (грошовими, матеріальними) ресурсами, з економічними можливостями планети, зокрема відносно споживання енергії.

5. Розміри і темпи збільшення кількості населення повинні бути узгоджені із змінним продуктивним потенціалом глобальної екосистеми Землі.

Охорона та використання природних ресурсів є однією з найважливіших проблем, які вирішують органи місцевого самоврядування на своїх територіях. Це пов'язано насамперед зі збільшенням кількості і масштабністю самих екологічних проблем, усвідомленням їх впливу на стан здоров'я людей, з негативними змінами у водному та повітряному басейнах та іншими несприятливими процесами, що відбуваються в довіллі й негативно позначаються на якості життя населення.

Сутність екологічної політики

Екологічна політика є видом суспільної діяльності, що здійснюється органами державної влади і державного управління шляхом вжиття заходів, спрямованих на реалізацію екологічних цілей і завдань у галузях економіки.

Складовими екологічної політики є:

- постановка цілей і завдань щодо вирішення екологічних проблем у галузях економіки;
- розроблення комплексу заходів щодо досягнення поставлених цілей і виконання завдань;
- вибір інструментів для вжиття тих чи інших заходів;

- організація діяльності відповідних державних органів, до компетенції яких належить вирішення екологічних проблем.

Для реалізації державної екологічної політики визначають три рівні управління: національний, регіональний, місцевий.

**Основні функції
управління державної
екологічної політики**

До функцій національного рівня управління належать:
- розроблення методологічного, нормативно-методичного та правового забезпечення;

- вироблення політики регулювання ядерної безпеки;
- проведення державної екологічної експертизи;

- формування економічного механізму природокористування;
- регулювання використання природних ресурсів та запобігання забрудненню довкілля;
- ліцензування екологічно небезпечних видів діяльності;
- вироблення державної політики щодо зон надзвичайних екологічних ситуацій;
- установлення нормативів якісного стану природних ресурсів;
- формування та використання державних позабюджетних фондів охорони довкілля;
- регулювання використання ресурсів державного значення;
- державний контроль за дотриманням природоохоронного законодавства, в тому числі ядерної та радіаційної безпеки;
- упровадження екологічного аудиту;
- проведення єдиної науково-технічної політики щодо охорони, раціонального використання та відновлення природних ресурсів;
- проведення державної політики щодо збереження біорізноманіття;
- забезпечення екологічної безпеки як складової національної безпеки;
- реалізація міжнародних угод і виконання Україною взятих на себе в рамках цих угод зобов'язань та підтримання міждержавних відносин у природоохоронній сфері;
- забезпечення процесу прийняття державних рішень з урахуванням екологічних вимог (організація моніторингу, впровадження інформаційних технологій, ведення обліку забруднень, прогнозування);

- екологічна освіта та екологічне виховання населення.

До функцій регіонального рівня управління належать:

- регулювання використання природних ресурсів місцевого значення;
- визначення нормативів забруднення природного середовища (встановлення нормативів ГДВ, ГДС та розміщення відходів);
- упровадження економічного механізму природокористування;
- здійснення моніторингу та обліку об'єктів природокористування і забруднення довкілля;
- проведення державної екологічної експертизи;
- державний контроль за дотриманням природоохоронного законодавства;
- розроблення програм вжиття природоохоронних заходів, визначення та реалізація інвестиційної політики;
- інформування населення та заінтересованих підприємств, установ і організацій з екологічних питань.

До функцій місцевого рівня управління належать:

- проведення локального та об'єктного моніторингу;
- державний контроль за дотриманням природоохоронного законодавства;
- організація розробки місцевих екологічних програм та проектів.

Аналіз основних показників техногенного навантаження на навколишнє природне середовище свідчить про пом'якшення екологічної безпеки довкілля як життєво важливого середовища для існування людини та складової національної безпеки країни.

Охорона атмосферного повітря є одним з основних життєво важливих елементів повноцінної життєдіяльності людини. Найбільш гострою природоохоронною проблемою в Україні є розробка і реалізація заходів із запобігання забрудненню атмосферного повітря та усунення його наслідків.

**Галузь охорони
атмосферного повітря**

Охорона атмосферного повітря та усунення його наслідків.

Зростання протягом останніх років обсягів викидів небезпечних забруднюючих речовин в атмосферне повітря значною мірою зумовлено поступовим нарощуванням обсягів виробництва основних видів промислової продукції, відновленням роботи багатьох об'єктів в умовах зношеності основних фондів, недосконалістю технологічних процесів базових галузей промисловості, недостатньою забезпеченістю останніх очисними спорудами для уловлення та утилізації забруднюючих речовин.

Атмосферне повітря - це життєво важливий компонент навколишнього природного середовища, який являє собою природну суміш газів, що перебуває за межами житлових, виробничих та інших приміщень

Свідченням недостатньої ефективності впливу діючих економічних механізмів, зокрема штрафів за забруднення атмосферного повітря, на стан навколишнього природного середовища є велика частка небезпечних забруднюючих речовин у загальних обсягах викидів, що потрапили в повітря.

У галузі охорони атмосферного повітря чинне законодавство регулює збереження та відновлення природного стану атмосферного повітря, створення сприятливих умов для життєдіяльності людини, забезпечення екологічної безпеки та запобігання шкідливому впливу атмосферного повітря на здоров'я людей і навколишнє природне середовище.

Одним із основних документів у цій сфері є Закон України "Про охорону атмосферного повітря". Відносини в галузі охорони атмосферного повітря регулюються також законами України: "Про охорону навколишнього природного середовища", "Про екологічну експертизу", постановами Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку найбільш поширених і небезпечних забруднюючих речовин, викиди яких в атмосферне повітря підлягають регулюванню", "Про утворення Міжвідомчої комісії з питань моніторингу довкілля", "Про затвердження Концепції зменшення обсягів викидів важких металів в атмосферне повітря", "Про затвердження Порядку організації та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря" тощо.

Існують такі види природоохоронної діяльності у сфері охорони атмосферного повітря:

- організація виробництва, установа і реконструкція устаткування для очищення газопилового потоку від забруднюючих речовин хімічного та біологічного походження, що викидаються в атмосферне повітря, та зниження рівня впливу фізичних і біологічних факторів на атмосферне повітря; розроблення технологій, організація виробництва та застосування матеріалів, використання методів та впровадження технологій, що забезпечують запобігання виникненню, зниження рівня впливу чи усунення факторів забруднення атмосферного повітря;
- будівництво дослідних та дослідно-промислових установок для розроблення методів очищення газів, що відводяться від джерел шкідливих викидів в атмосферу;
- розроблення та виготовлення систем і приладів контролю та оснащення ними стаціонарних джерел викидів шкідливих речовин в атмосферу та пунктів контролю і спостереження за забрудненням атмосферного повітря;
- спорудження і оснащення контрольно-регулювальних пунктів для перевірки і зниження токсичності відпрацьованих газів транспортних засобів;
- розроблення та організація виробництва пристроїв для очищення відпрацьованих газів двигунів та оснащення ними транспортних засобів;
- проведення робіт з інвентаризації джерел забруднення навколишнього природного середовища.

Водозабезпечення населених пунктів та галузей економіки є однією з найважливіших проблем раціонального використання природних ресурсів і містобудування.

Галузь охорони водних ресурсів

До водного фонду України належать:

- 1) поверхневі води: природні водойми (озера); водотоки (річки, струмки); штучні водойми (водосховища, ставки) і канали; інші водні об'єкти;
- 2) підземні води та джерела;
- 3) внутрішні морські води та територіальне море.

Завданням водного законодавства є регулювання правових відносин з метою забезпечення збереження, науково обґрунтованого, раціонального використання вод для потреб населення і галузей економіки, відтворення водних ресурсів, охорони вод від забруднення, засмічення та вичерпання, запобігання шкідливим діям вод та ліквідації їх наслідків, поліпшення стану водних об'єктів, а також охорони прав підприємств, установ, організацій і громадян на водокористування.

Основоположним документом водного законодавства є Водний кодекс України, в якому зазначені органи, що здійснюють державне управління в галузі використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів, а також визначена компетенція державних органів у галузі управління і контролю за охороною водних ресурсів.

Напрями розвитку природоохоронної діяльності деталізуються в Постанові Верховної Ради України "Про Концепцію розвитку водного господарства України", а окремі аспекти управління природоохоронною діяльністю у сфері водних ресурсів розглядаються в Указі Президента України "Про Положення про Державний комітет України по водному господарству".

Відповідно до чинного законодавства до видів природоохоронної діяльності у сфері збереження водних ресурсів належать:

- будівництво у населених пунктах, на новобудовах і розширення та реконструкція на діючих підприємствах необхідних споруд для очищення стічних вод, що утворюються в промисловості, комунальному господарстві, інших галузях економіки;
- придбання насосного і технологічного обладнання для заміни того, що вичерпало свої технічні можливості на комунальних каналізаційних системах, установок, обладнання і технічного флоту для збирання нафти, сміття та інших рідких, твердих відходів із суден;
- будівництво та реконструкція розсіюючих випусків очищених стічних вод та вжиття заходів щодо запобігання тепловому забрудненню водойм;
- вжиття заходів з охорони підземних вод та ліквідації джерел їх забруднення;
- реконструкція або ліквідація фільтруючих накопичувачів стічних вод з метою відвернення чи припинення забруднення підземних і поверхневих вод;
- роботи, пов'язані з поліпшенням технічного стану та благоустрою водойм;
- паспортизація малих річок і водойм;
- обстеження та паспортизація ставків-відстійників шахтних вод, шламонакопичувачів та хвостосховищ, гідротехнічних споруд;
- розроблення методик, технологій, установок, обладнання, приладів контролю, проведення робіт з очищення водних ресурсів, забруднених пестицидами і агрохімікатами та їх знезараження;
- спорудження установок для очищення і поліпшення якості води для зрошення сільськогосподарських культур.

Галузь земельних ресурсів та їх охорона

Земельні ресурси відіграють особливо важливу роль у житті і діяльності людини. Тому їх раціональне використання, збереження, підвищення родючості ґрунтів - неодмінна умова нарощування продовольчого потенціалу країни.

Основоположним документом, що регулює земельні відносини, є Земельний кодекс України, в якому розкривається основний зміст землеустрою, визначаються його організація, порядок та здійснення, зазначаються органи, що здійснюють державне управління в галузі використання й охорони земельних ресурсів, визначається компетенція державних органів у галузі управління і контролю за охороною земельних ресурсів.

До органів, що здійснюють державне управління у галузі використання і охорони земель, належать: Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради та обласні державні адміністрації, Державний комітет України по земельних ресурсах, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та ін. До їх компетенції у сфері здійснення природоохоронної діяльності входить:

- здійснення державного контролю за використанням і охороною земель, додержанням земельного законодавства;
- сприяння створенню екологічно чистого середовища і поліпшенню природних ландшафтів;
- організація землеустрою;
- розробка і вдосконалення земельного законодавства;
- розробка і здійснення програм щодо раціонального використання земель, підвищення родючості ґрунтів, охорони земельних ресурсів у комплексі з іншими природоохоронними заходами тощо.

Основні напрями здійснення природоохоронної діяльності у цій сфері розглядаються в Постанові Верховної Ради України "Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки". Важливе значення у сфері охорони земельних ресурсів мають закони України "Про меліорацію земель" та "Про плату за землю".

Окремим пунктом виділяється законодавство у сфері охорони та раціонального використання надр. Під надрами розуміють частину земної кори, що розміщена під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння.

Основним документом, що регулює відносини в цій сфері, є Кодекс України "Про надра". Завданням Кодексу є регулювання гірничих відносин з метою забезпечення раціонального, комплексного використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва, охорони надр, гарантування при користуванні надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, а також охорона прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій та громадян.

До видів природоохоронної діяльності у галузі охорони земельних ресурсів можна віднести:

- провадження ґрунтозахисної системи землеробства з контурно-меліоративною організацією території;
- будівництво, розширення та реконструкцію протиерозійних, гідротехнічних, протикарстових, берегоукріплювальних, протизсувних, протиобвальних, протилавинних і протизсувних споруд, а також вжиття заходів щодо захисту від підтоплення і затоплення;
- вжиття агролісотехнічних заходів на ярах, балках та інших ерозійно небезпечних землях;
- рекультивацію порушених земель та використання родючого шару ґрунту під час проведення робіт, пов'язаних із порушенням земель;
- терасування крутих схилів;
- консервацію деградованих і забруднених земель;
- поліпшення малопродуктивних земельних угідь;
- розроблення технології, обладнання для знезараження, очищення землі, забрудненої пестицидами і агрохімікатами.

Рекреаційні ресурси

Рекреаційні ресурси забезпечують відновлення та розвиток життєвих сил людини, витрачених у процесі трудової діяльності, тобто слугують для регенерації здоров'я і підтримки працездатності населення. До рекреаційних ресурсів відносять об'єкти і явища природного походження, які можуть бути використані для лікування, оздоровлення, відпочинку, туризму. До їх складу входять бальнеологічні (мінеральні води, грязі), кліматичні, ландшафтні, пляжні та пізнавальні ресурси. Вони розміщені практично на всій території України, однак дуже нерівномірно.

Завдяки поєднанню певних природних факторів та ресурсів формуються потужні рекреаційні комплекси. Територіальна структура рекреаційного комплексу представлена рекреаційними пунктами (окремо розміщені санаторії, пансіонати тощо), рекреаційними районами (рекреаційні пункти і курорти з відповідною інфраструктурою), рекреаційними регіонами (група рекреаційних районів) та рекреаційними зонами (сукупність взаємопов'язаних регіонів). В Україні діють курорти місцевого, загальнодержавного і міжнародного значення та санаторії. Разом з тим за останні роки спостерігається тенденція до зменшення мережі та місткості закладів організованого відпочинку, скоротилася мережа туристичних баз, що значно звузило можливості ефективного використання рекреаційних ресурсів. Основні проблеми щодо ефективного використання рекреаційних ресурсів України полягають у максимально повному задоволенні потреб населення в повноцінному оздоровленні та лікуванні, охороні і відновленні цих ресурсів, підвищенні якості послуг у цій сфері. Перспективи розвитку рекреаційного комплексу України полягають у залученні додаткових інвестицій в оновлення інфраструктури, пов'язаної із задоволенням потреб рекреаційного комплексу; інтенсивному розвитку туризму та індустрії відпочинку і оздоровлення в цілому; збільшенні питомої ваги рекреаційної сфери у зростанні національного доходу країни.

Збереження біологічного розмаїття

Сучасна екологічна ситуація в Україні складається під впливом взаємодії елементів техногенезу, з одного боку, та біогеоценотичного покриву - з другого. Останній регулює або врівноважує вплив складових техногенезу на довкілля. На сьо-

годні вже усвідомлено, що для повної ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС необхідною (поряд з інженерно-технічними та санітарно-технічними заходами) є фітомеліорація - рекультивация уражених ґрунтів і відновлення рослинності. Людство дедалі більше розуміє, що існує пряма залежність здоров'я людей від екологічного стану довкілля. При цьому різко зростає значення зелених насаджень як природного фактору захисту та нейтралізації негативного техногенного впливу на здоров'я людей, тому основна увага має бути спрямована як на збереження та примноження рослинних ресурсів, так і на підвищення екологічної ефективності існуючих лісопокритих територій.

Головним документом у цій галузі можна вважати Концепцію про збереження біологічного різноманіття України. Об'єктами Концепції є різноманіття всіх рослин, тварин та мікроорганізмів (разом із середовищами їх існування) в стані природної волі, у неволі чи напіввільних умовах, на суші, у воді, ґрунті та повітрі, що постійно чи тимчасово населяють територію, територіальне море, континентальний шельф та виключну (морську) економічну зону.

Природоохоронну діяльність у зазначеній сфері можна здійснювати у кількох напрямках: охорона і збереження рослинного світу, охорона тваринного світу, охорона та збереження природозаповідного фонду.

Завданням законодавства України про рослинний світ є регулювання суспільних відносин у сфері охорони, використання та відтворення дикорослих та інших несільськогосподарського призначення судинних рослин, мохоподібних, водоростей, лишайників, а також грибів, їх угруповань і місцезростань.

До системоутворюючих документів, що регулюють правові відносини у сфері охорони рослинного світу, належать: закони України "Про рослинний світ", "Про охорону навколишнього середовища" та Лісовий кодекс України.

Природоохоронна діяльність у зазначеній галузі здійснюється в кількох напрямках: охорона і збереження рослинного світу та охорона тваринного світу.

Рослинний світ - це сукупність усіх видів рослин, грибів та утворених ними угруповань. До нього належать лісові ресурси; природна рослинність, яку не відносять до лісових ресурсів; рослинність сільськогосподарського призначення; лишайники, мохи, водорості та ін.

Чинним законодавством України визначено, що до об'єктів рослинного світу загальнодержавного значення належать:

а) дикорослі та інтродуковані несільськогосподарського використання судинні рослини, мохоподібні, а також гриби, що утворюють природні рослинні угруповання:

- внутрішніх морських вод та територіального моря, континентального шельфу та виключної (морської) екологічної зони України;

- поверхневих вод (озер, водосховищ, річок, каналів), що розміщені і використовуються на території більше як однієї області, а також їх приток усіх порядків;

- природних та біосферних заповідників, національних природних парків, а також заказників, пам'яток природи, ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків, парків - пам'яток садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення;

б) рідкісні, зникаючі і типові природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України;

в) рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення у природних умовах, дикорослі та інтродуковані несільськогосподарського використання судинні рослини, мохоподібні, водорості, лишайники, а також гриби, види яких занесені до Червоної книги України.

Збирання та знешкодження виробничих, побутових відходів та їх переробка

Накопичення, збирання та утилізація відходів є однією із найбільш гострих проблем функціонування будь-якого регіону. Відходи виробництва та споживання при їх накопиченні є джерелом значної екологічної небезпеки та соціального напруження, створюють негативний імідж населеного пункту. Разом з тим накопичення значної кількості відходів свідчить

про нездатність держави використовувати достатньою мірою такий вид місцевої сировини, якою є вторинні матеріальні ресурси.

Проблема утворення, накопичення, збирання, видалення та утилізації відходів у сільській місцевості має три аспекти, пов'язані:

- з побутовими відходами;

- з відходами біологічного походження;
- з відходами виробничого походження.

Кількість твердих побутових відходів постійно збільшується, а їх склад змінюється, що, в свою чергу, пов'язане із застосуванням нових пакувальних матеріалів, які завозяться із-за кордону, та деяких матеріалів вітчизняного виробництва.

Розрізняють такі основні види знешкодження відходів, як утилізація, нейтралізація, консервація та переробка.

Утилізація являє собою ланцюг технічних процесів, спрямованих на використання будь-яких відходів або залишків як сировини, напівфабрикатів, палива, добрива у виробництві та недопущення їх негативного впливу на навколишнє середовище. Утилізація є найбільш загальним поняттям, яке включає нейтралізацію і переробку технологічних відходів.

Нейтралізація - це вид утилізації, який не передбачає добування цінних компонентів і використання корисних властивостей технологічних відходів, вона полягає лише в послабленні чи припиненні дії їх шкідливого впливу на навколишнє середовище. Залежно від призначення нейтралізація може здійснюватися у вигляді консервації технологічних відходів або їх заховання.

Консервація - це спосіб нейтралізації, який полягає в піддаванні спеціальній обробці, створенні відповідних умов ізоляції технологічних відходів від елементів навколишнього середовища, щоб запобігти їх псуванню, розкладу тощо, при якому охороняється доступ до закладованих відходів, і вони після закінчення строку можуть бути повернені у виробництво.

Переробка технологічних відходів являє собою добування цінних компонентів шляхом піддавання обробці, перетворення та виготовлення із якогось матеріалу чи сировини і використання корисних властивостей технологічних відходів.

Стимулювання розвитку регіонів - це комплекс правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному та регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави в цілому.

Отже, екологічна ситуація у регіонах України тісно пов'язана із соціально-економічними проблемами, які проявляються у тому, що, з одного боку, внаслідок скорочення виробництва зменшуються викиди шкідливих речовин, а з другого - в тому, що діючі підприємства намагаються максимально скоротити виdatки, спрямовані на природоохоронні заходи, а також справляють вплив на соціально-демографічний стан населення. Проте економічне пожвавлення в майбутньому може призвести до зростання техногенного навантаження на довкілля і, як наслідок, до погіршення екологічного стану в країні. Тому одним з пріоритетів сталого розвитку є створення і реалізація стратегії, яка спрямована на підтримку соціально-економічного розвитку регіонів за рахунок розвитку найменш екологічно небезпечних високотехнологічних галузей і виробництв та збереження їх екосистеми.

5.8. Демографічний та трудовресурсний потенціал у регіонах

Сутність категорії "населення"

Населення являє собою сукупність людей, яка проживає у населених пунктах (місто, селище, село). З погляду природного відтворення визначають демографічну ситуацію, тобто конкретний у певних географічних умовах стан населення країни в цілому, в тому числі регіону, області, району, що визначається соціально-економічними умовами певного місця і часу.

На 1 січня 2010 р. чисельність населення України становила 45,9 млн осіб, у тому числі міського - 31,5 млн осіб, сільського - 14,4 млн осіб. В останні роки спостерігається тенденція до зменшення трудових ресурсів.

Населення має такий склад і основні категорії: діти віком 0-12 років; чоловіки (16-60 років) і жінки (16-55 років) у працездатному віці; населення з обмеженою працездатністю, яке бере участь у виробництві (підлітки віком 12-16 років, пенсіонери, які ще можуть працювати, безробітні та тимчасово непрацюючі), а також пенсіонери та інваліди.

Структура сільського та міського населення значно відрізняється за регіонами України. На 1 січня 2012 р. у п'яти областях (Вінницька, Закарпатська Івано-Франківська, Рівненська, Чернівецька) чисельність сільського населення перевищувала чисельність міського. Велика питома вага сільського населення також у Житомирській, Київській, Львівській, Полтавській, Херсонській Хмельницькій, Черкаській, Чернігівській областях. Інша ситуація склалася в промислових регіонах, зокрема Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій Луганській, Харківській областях, де чисельність міського населення значно перевищує чисельність сільського. Така відмінність у структурах населення за регіонами вимагає проведення відповідної державної та регіональної політики щодо зайнятості населення, створення нових робочих місць, об'єктів соціальної інфраструктури тощо.

Демографічна ситуація в Україні набула характеру гострої демографічної кризи: відбуваються несприятливі зміни в чисельності населення внаслідок депопуляції та його деградація. Демографічна криза є результатом деформацій у суспільному житті, насамперед у виробництві, коли порушується узгоджене функціонування і розвиток його основних компонентів - засобів виробництва і праці, що призводить до порушення механізму демографічного відтворення, втрати здатності соціального організму до самовідтворення населення у його суспільно необхідній кількості та якості. Крім того, вона є наслідком міграційної деформації їх статеві-вікової структури в 60-80-х рр. минулого століття та погіршення соціального середовища в результаті кризового стану основних сфер життя, загострення суперечностей та соціальної невизначеності у 90-х рр.

Ситуація в регіонах України характеризується скороченням основи формування робочої

Характеристика життєвого потенціалу

сили - життєвого потенціалу населення. Життєвий потенціал - це період життя, який має прожити досліджувана група осіб згідно з потенційною демографією, вимірюється людино-роками і визначається як добуток їх чисельності та середньої очікуваної тривалості життя. Абсолютна величина життєвого

потенціалу залежить від багатьох факторів, насамперед від статеві-вікової структури населення, його природного і механічного руху, середньої тривалості очікуваного життя для окремих вікових груп, інших факторів, які не враховує традиційна демографія.

Серйозною проблемою для України залишається депопуляція, тобто зменшення населення внаслідок перевищення чисельності померлих над чисельністю народжених. Це співвідношення досягло межі депопуляції в містах у 1992 р. і проявилось у загальноукраїнському масштабі. Унаслідок депопуляції за 1991-2009 рр. було втрачено понад 5 млн осіб.

З початку 1993 р., коли чисельність населення України була найбільшою (52,2 млн осіб), до початку 2010 р. (46 млн осіб) його природне скорочення і негативне міграційне сальдо становили понад 6 млн осіб.

Низькі рівні народжуваності й високі рівні смертності, за експертними оцінками, можуть призвести протягом кількох десятиліть при нульовому сальдо міграції до скорочення населення України майже вдвічі. Суть цього процесу полягає насамперед у тому, що в незадовільних соціально-економічних умовах сім'ї, не народжуючи бажану кількість дітей, намагаються зберегти досягнутий рівень життя.

Скорочення частини населення призводить до збільшення демографічного навантаження на працюючих, що підвищує ресурсні потреби при розв'язанні економічних та соціальних проблем, пов'язаних із соціальним забезпеченням непрацездатної частини населення.

У зв'язку з цим збільшується диспропорція структури міського населення за статтю: чисельність жінок перевищує кількість чоловіків на 17,8%, що свідчить про значний вплив жінок фертильного віку до міста із сільської місцевості навіть за даними офіційної статистики, яка не враховує велику частку міграційних потоків усередині країни. Порушення статевого співвідношення загрожує погіршенням процесу відтворення міської частини населення. Розвивається відтворювальний потенціал для заміщення поколінь батьків поколіннями дітей.

Сучасні тенденції та ймовірні перспективи соціально-демографічних процесів ставлять українське суспільство перед необхідністю вирішення комплексу таких першочергових завдань, як:

- структурно-технологічна переорієнтація виробництва на інноваційній основі, зниження його трудомісткості, підвищення якості робочої сили, рівня оплати праці, збільшення доходів, зростання інвестицій у людський капітал, забезпечення рівного доступу громадян до якісної освіти;

- сприяння навчанню впродовж життя, підвищення мотивації до нарощування інтелектуального потенціалу, формування традицій самоосвітньої діяльності, модернізація системи підготовки й перепідготовки кадрів, підвищення їх кваліфікації;

- відновлення і розвиток соціальної інфраструктури в сільській місцевості і, зокрема, транспортної мережі для підтримки маятникової трудової міграції у міста, підвищення рівня життя сільського населення, створення нових робочих місць для селян у сфері послуг та інших видах економічної діяльності;

- формування недискримінаційної системи соціального забезпечення осіб похилого віку, розвиток відповідної інфраструктури та забезпечення літніх людей необхідними засобами для самостійного життя, підтримки і збереження здоров'я.

В останні роки спостерігаються негативні тенденції у використанні трудового потенціалу. Участь населення у суспільному виробництві та особистому підсобному господарстві супроводжується низькою продуктивністю праці. У галузях економіки України зайнято 20,2 млн осіб, або 43,5% від загальної чисельності населення, що значно більше, ніж у розвинутих країнах світу.

Зайнятість населення

Зайнятість населення виступає одним з головних індикаторів трансформаційних процесів в економіці. Характерною особливістю ринку праці на нинішньому етапі здійснення галузевих реформ є збереження тривалої негативної тенденції до зростання обсягів як відкритого, так і прихованого безробіття серед населення. Криза впродовж десяти років призвела до різкого підвищення попиту на робочу силу.

Систематизація та групування визначень зайнятості дали можливість виділити основні її ознаки - характеристики, які умовно можна об'єднати у три групи: зайнятість як джерело доходів і багатства; зайнятість як система економічних і суспільних відносин; зайнятість як вираження трудової активності населення.

Найбільш поширеним є трактування зайнятості як економічної категорії крізь призму суспільних відносин у сфері праці. Так, у довідковій економічній літературі зайнятість визначається як соціально-економічні відносини із забезпечення працездатного населення робочими місцями, розподілу його для участі у суспільно-корисній праці та забезпечення розширеного відтворення робочої сили.

Світова практика за умов функціонування розвиненої ринкової економіки дещо по-іншому трактує сутність поняття "зайнятість", акцентуючи увагу саме на соціальному аспекті праці. Свого часу з цього приводу власне бачення висловила ООН. За методологією, якої вона дотримується, зайнятість - це діяльність, що приносить доход. Зайнятими вважаються особи певного віку, які виконують будь-яку роботу за плату і відпрацювали хоча б третину робочого часу.

Продуктивна та повна зайнятість населення

Згідно з рекомендаціями Міжнародної організації праці (МОП) стратегічною метою є сприяння досягненню продуктивної та повної зайнятості населення.

Продуктивна зайнятість - це така форма організації трудової діяльності зайнятого населення, рівень, обсяги, структура та інші параметри якої приводять до неухильного підвищення продуктивності праці, добробуту і життєвого рівня населення та прискорення соціально-економічного прогресу суспільства на основі високої мотивації до праці та виробництва висококонкурентної продукції, що забезпечена платоспроможним попитом. Продуктивна зайнятість ґрунтується на сукупності трьох взаємопов'язаних компонентів, зокрема:

- високій продуктивності праці;
- виробництві висококонкурентної продукції, що користується попитом на внутрішніх та зовнішніх ринках;
- гідній оплаті праці, що забезпечує розширене відтворення робочої сили, високі добробут і життєвий рівень населення.

Під повною зайнятістю розуміють рівень зайнятості при природному рівні безробіття.

У Законі України "Про зайнятість населення" поняття "зайнятість" розглядається як діяльність громадян, що пов'язана із задоволенням особистих та суспільних потреб і як така, що, як правило, приносить їм доход у грошовій або іншій формі. Причому до зайнятих відносять і громадян, які працюють за наймом, і тих, хто самостійно забезпечує себе роботою,

включаючи підприємців, осіб, зайнятих індивідуальною трудовою діяльністю, творчою діяльністю, членів кооперативів, фермерів та членів їхніх сімей, які беруть участь у виробництві, та ін. Таке трактування означає, що вітчизняне законодавство суттєво розширює права і можливості стосовно розвитку недержавних (приватних) форм господарювання та створення принципово нових можливостей для розширення сфери зайнятості.

Більш розширене тлумачення поняття зайнятості подає МОП. Зокрема, виділяється категорія "економічно активного населення", куди входять особи певного віку, які протягом певного періоду забезпечують пропозицію робочої сили для виробництва товарів та надання послуг. До економічно активних відносять осіб, зайнятих економічною діяльністю, яка приносить дохід (зайняті), та безробітних (за визначенням МОП). Зайняті економічною діяльністю - це особи, які виконують роботу за винагороду за наймом на умовах повного або неповного робочого часу, працюють індивідуально (самостійно) або в окремих громадян, на власному (сімейному) підприємстві, члени домашнього господарства, які працюють безкоштовно.

До населення, зайнятого у всіх сферах економічної діяльності, належать такі категорії:

- громадяни, які працюють за наймом на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм їх власності;
- особи, що самостійно забезпечують себе роботою (підприємці, фермери), а також безоплатно членів сімей, які працюють;
- працівники, зайняті в органах влади, управління та громадських організаціях, релігійні служителі;
- громадяни, які проходять службу в армії, військах, спецконтингентах;
- особи, що проходять професійну підготовку, підвищують кваліфікацію або навчаються на денних формах різних закладів освіти;
- особи, що виховують дітей, доглядають хворих, інвалідів та людей похилого віку;
- іноземні громадяни, які працюють в Україні.

Важливу роль у розвитку кожного регіону відіграє економічно активне населення, тобто населення обох статей віком 15-70 років, яке протягом певного періоду забезпечує пропозицію робочої сили для виробництва товарів та надання послуг.

Усе населення у віці 15-70 років розподіляється на три категорії: зайняті, безробітні та економічно неактивні.

Характеристика основних категорій населення

Особи, які працюють за наймом (наймані працівники), - це особи, які уклали письмовий (або усний) трудовий договір (контракт) з адміністрацією підприємства, установи, організації, фізичною особою про умови та оплату трудової діяльності.

Особи, які працюють не за наймом у секторі самостійності зайнятості, - особи, які, на відміну від найманих працівників, самостійно здійснюють свою трудову діяльність на базі організації та ведення господарської діяльності фізичної або юридичної особи, відповідають за результативність та ефективність цієї діяльності, а також за виконання зобов'язань відносно інших осіб, зокрема щодо виконання умов трудових договорів з найманими працівниками, тощо. До таких осіб відносять: роботодавців, самозайнятих, членів сім'ї, які працюють безкоштовно.

Роботодавці - це особи, які працюють на власному підприємстві із залученням на постійній основі найманих працівників.

Самозайняті - особи, зайняті індивідуально/самостійною трудовою діяльністю, яку вони здійснюють самостійно, тобто без залучення постійних найманих працівників.

Члени сім'ї, які безкоштовно працюють, - особи, які працюють без оплати на сімейному підприємстві, що очолює родич (якщо така діяльність належить до економічної).

Безробітні (за методологією МОП) - особи у віці 15-70 років (zareєстровані та незareєстровані в державній службі зайнятості), які одночасно мають задовольняти три умови:

- а) не мали роботи (прибуткового заняття);
- б) активно шукали роботу або намагались організувати власну справу впродовж останніх чотирьох тижнів, що передували опитуванню, тобто робили конкретні кроки протягом названого періоду з метою знайти оплачувану роботу за наймом чи на власному підприємстві;
- в) були готові приступити до роботи впродовж двох найближчих тижнів, тобто почати працювати за наймом або на власному підприємстві з метою отримання оплати або доходу.

До категорії безробітних належать також особи, які приступають до роботи протягом найближчих двох тижнів; знайшли роботу, чекають відповіді з державної служби зайнятості та ін.

Рівень безробіття (за методологією МОП) - показник, що розраховується як відношення (у відсотках) кількості безробітних певної вікової групи до кількості економічно активного населення (робочої сили) відповідного віку або відповідної соціально-демографічної ознаки. Цей показник характеризує загальний стан і тенденції розвитку ринку праці щодо пропозиції робочої сили, використовується для прогнозування та розробки політики у сфері соціально-трудових відносин.

До економічно неактивного населення відносять осіб, які не можуть бути класифіковані як "зайняті" або "безробітні". У цю категорію входять: учні та студенти, пенсіонери, особи, які зайняті в домашньому господарстві, вихованням дітей та доглядом за хворими, особи, що зневірилися знайти роботу, інші особи, які не мали потреби у працевлаштуванні, і ті, що шукають роботу, але не готові приступити до неї найближчим часом.

Кількість безробітних, які отримували допомогу з безробіття, на кінець 2009 р. становила 408,6 тис. осіб, або 76,9% від тих, які перебували на обліку. Середній розмір допомоги з безробіття у грудні 2009 р. становив 655,56 грн.

Реформування економіки України в останні десятиріччя зруйнувало систему зайнятості людей, що склалася раніше, яка ґрунтувалася на зв'язку: працівник - одна професія - одне підприємство. Цей зв'язок посилювався завдяки традиції підтримки вибору зайнятості старших поколінь наступними поколіннями.

Ринок праці характеризує систему відносин, яка виражає попит і пропозицію. Сучасний ринок праці виконує низку функцій, а саме: суспільного поділу праці, інформаційну, посередницьку, ціноутворюючу, стимулюючу, оздоровчу та регулюючу.

Нині у вітчизняних та зарубіжних наукових дослідженнях цього напрямку використовуються економічні категорії "ринок праці", "ринок робочої сили", як об'єкти цих відносин розглядаються також "людський капітал" і "трудові послуги", наводяться визначення ринку робочої сили, ринку праці. Так, **Д.Богиня** і **Е.Гришнова** пропонують такі трактування цього терміна: "ринок праці - це система суспільних відносин, пов'язаних з наймом і пропозицією праці, тобто з її купівлею і продажем; це також економічний простір - сфера працевлаштування, в якій взаємодіють покупці і продавці праці, і це механізм, що забезпечує узгодження ціни і умов праці між роботодавцями і найманими працівниками та регулює її попит та пропозицію".

Вітчизняний вчений **Е.Лібанова** зазначає, що таке явище, як ринок праці, необхідно розглядати в широкому і вузькому розумінні. У широкому розумінні "ринок праці є системою суспільних відносин соціальних, у тому числі юридичних - норм та інститутів, які забезпечують нормальне відтворення й ефективне використання праці, кількість і якість якої відповідним чином винагороджуються". У вузькому розумінні ринок праці вона розглядає як систему соціально-економічних відносин між роботодавцями - власниками засобів виробництва, та населенням - власником робочої сили щодо задоволення попиту перших на працю, а других - на робочі місця, які є їх джерелом засобів існування". Далі Е.Лібанова уточнює, що оскільки на момент продажу товару на ринку праці праця як доцільна діяльність ще не існує, то на ринку праці "продається робоча сила, тобто здатність до праці".

С.Мочерний розрізняє такі явища, як ринок праці і ринок робочої сили.

Ринок робочої сили він трактує, як "певну сукупність економічних відносин між найманими працівниками, підприємцями та біржами праці (державними і приватними) з приводу організації, використання й купівлі-продажу робочої сили". При цьому він виділяє основні елементи цієї системи: організаційно-економічні відносини, які забезпечують роботу бірж робочої сили, виконання ними своїх функцій (збирання і надання інформації про наявність вакансій, підготовка і перепідготовка кадрів, часткове регулювання процесу зайнятості), організацію процесу підготовки і перепідготовки кадрів у державних і недержавних установах; відносини між підприємцями і найманими працівниками з приводу купівлі-продажу робочої сили і її привласнення.

До основних напрямів регулювання ринку праці відносять:

**Основні напрями
регулювання ринку праці**

- досягнення високої конкурентоспроможності робочої сили;
- формування ціни робочої сили, достатньої для її розширеного відтворення;

- створення умов і стимулів для модернізації основних засобів;
- забезпечення професійної та кількісної збалансованості потреб економіки у робочій силі та її пропозиції;
- удосконалення структури зайнятості в напрямі, характерному для розвинених інноваційних економік.

Збереження та зміцнення демографічного і трудових потенціалів у міських поселеннях та сільській місцевості, подолання кризових демографічних процесів, відновлення фізичного і духовного здоров'я населення, поліпшення ситуації на ринку праці та зменшення безробіття внаслідок вжиття відповідних заходів сприятиме забезпеченню національної безпеки держави в соціальній сфері.

5.9. Регіональна інфраструктура

Поняття регіональної інфраструктури

У сучасних умовах посилюється роль регіону не тільки як елемента адміністративно-територіального устрою держави, а і як територіально-господарської одиниці та просторового середовища життєдіяльності громадян. У цих умовах основне навантаження несе комплекс підприємств та організацій, які забезпечують базові необхідні умови для розвитку економіки регіону та життєзабезпечення населення та які вже традиційно об'єднуються поняттям "інфраструктура регіону", або "регіональна інфраструктура".

Як зазначається в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 21 червня 2006 р. № 1001, маючи значний економічний та соціальний потенціал, українські регіони поки що не досягли належного рівня розвитку економіки та якості життя. За більшістю показників вони все ще значно поступаються країнам Західної і Центральної Європи. Серед таких показників - і низький рівень розвитку регіональної інфраструктури та забезпеченості основними послугами її структурних підрозділів. Усунення цього недоліку сьогодні визначається одним з основних пріоритетів державної регіональної політики.

У світовій практиці рівень розвитку виробничо-економічної інфраструктури регіону завжди виступає одним із провідних факторів розвитку підприємництва, залучення приватних інвестицій та підвищення конкурентоспроможності території. Стан соціальної інфраструктури є однією із ключових матеріальних складових розвитку людського капіталу.

В Україні ж стан, у якому зараз перебуває інфраструктура більшості регіонів, не дає підстав вести мову про якісні умови та навіть безпеку життя населення, конкурентоспроможність, інвестиційну привабливість регіонів та інноваційну активність в них, повноцінне задіяння та ефективне використання ресурсного потенціалу регіонів, досягнення європейських стандартів та інтегрування у світове економічне співтовариство. Це актуалізує проблему вдосконалення управління інфраструктурою, розв'язання якої передусім передбачає формування наукових засад інфраструктурної політики на рівні регіону.

Незважаючи на те, що термін "регіональна інфраструктура" є досить поширеним, його визначення в чинному законодавстві України немає. Не розкриваючи зміст понять "соціальна інфраструктура регіону", "виробнича інфраструктура регіону" та ін., законодавець використовує їх для позначення напрямів регіонального розвитку (зокрема й у згадуваній вище Стратегії), відводить їм одне з основних місць серед індикаторів досягнення сталості у розвитку населених пунктів тощо.

Така невизначеність негативно впливає і на локальну нормотворчу діяльність та управлінську практику, тому чітке визначення терміна "регіональна інфраструктура", пізнання її соціально-економічної сутності, закономірностей формування та функціонування має не лише академічно-наукове, а й прикладне значення.

Термін "інфраструктура" походить від двох латинських слів: "infra" ("нижче" або "під") та "structure" ("структура"). Процес формування "інфраструктури" як відносно самостійної економічної категорії пройшов низку етапів, що відповідали етапам суспільного поділу праці.

Уперше термін "інфраструктура" з'явився в економічній зарубіжній літературі в середині минулого століття, зокрема в працях американського ученого-економіста **П.Розенштейн-Родана** та німецького дослідника **Х.Зінтера**. **П.Розенштейн-Родан** запропонував "усі умови на-

вколишнього суспільного середовища, необхідні для того, щоб приватна промисловість була в змозі робити перший ривок", визначати поняттям "інфраструктура", включаючи в нього "базові галузі економіки (енергетику, транспорт, зв'язок), розвиток яких передують більш швидко-окупним і прямо продуктивним інвестиціям". Початок активного вивчення (а, відповідно, й уживання) цієї категорії в Україні відносять до 70-х рр. минулого століття.

У сучасному розумінні "інфраструктура" - це основа, фундамент певної економічної системи та її підсистем, що забезпечує цілісність. Будь-який регіон є складним та багатовимірним територіальним утворенням, яке потрібно розглядати як надвелику соціально-економічну систему. Функції із забезпечення цілісності такої системи виконують численні підприємства та організації, які в сукупності утворюють її інфраструктуру.

Виходячи з таких міркувань регіональну інфраструктуру визначають як комплекс об'єктів та видів діяльності, що забезпечують на території регіону створення необхідних умов для ефективного функціонування економічної системи, вільного руху всіх видів товарів і ресурсів та нормальної життєдіяльності населення.

Соціально-економічний зміст поняття "регіональна інфраструктура" трактується як відносини з приводу виробництва та надання різноманітних послуг, створення базових зручностей, суспільних та приватних благ, без яких не існуватимуть жодна людина та суб'єкт господарювання.

У такому аспекті регіональна інфраструктура - невід'ємна складова економіки будь-якого регіону. За функціональним навантаженням вона є фундаментом життєзабезпечення та збалансованого розвитку регіону, що вимагає формування особливої політики управління нею. Її потрібно розглядати як базову підсистему регіону із власними взаємозв'язками та пропорціями, що безпосередньо залежить від територіального фактору: диференціація інфраструктур регіонів залежить від географічного положення та природно-кліматичних умов, демографічної ситуації та статевовікової структури населення, історико-культурних традицій регіону, його ресурсного потенціалу та економічної спеціалізації.

Кожний з регіонів України має унікальні природничо-географічні, історичні, культурні, демографічні, рекреаційні ресурси. Це зумовлює різний склад об'єктів інфраструктури в кожному окремому регіоні, її внутрішню будову та пропорції, варіативність стандартизації та нормування послуг, а також відмінності у системі управління нею. Щонайкраще використання ресурсного потенціалу регіону та його "унікальностей" має бути покладено в основу розбудови та модернізації регіональної інфраструктури. Водночас максимально вигідне використання та просування регіональних особливостей, у свою чергу, є одним із завдань інфраструктури. Інфраструктура поглинає значну частину капітальних вкладень будь-якої території, тому суттєвим чинником є розміщення на ній виробництв, які найбільш ефективно використовують наявну інфраструктуру та місцеві умови.

Основні складові регіональної інфраструктури

Зрозуміло, що кількість інфраструктурних підрозділів, підприємств та організацій на рівні регіону буде досить значною. Тому склад об'єктів та будова регіональної інфраструктури структуруються.

Попри те, що це питання розглядається в багатьох наукових джерелах з інфраструктурної тематики, одностайного бачення такої структури серед науковців немає. Основними складовими регіональної інфраструктури виходячи із сучасних тенденцій і потреб регіонального розвитку вважатимемо:

- економічну інфраструктуру регіону, в тому числі виробничо-економічну та ринково-економічну;
- соціальну інфраструктуру регіону, у тому числі соціально-побутову та соціально-культурну.

Економічна інфраструктура регіону - це сукупність підрозділів, що не створюють продуктів у натурально-речовій формі, однак без їх діяльності виробництво таких продуктів було б ускладненим, а то й взагалі неможливим.

Соціальна інфраструктура регіону є матеріально-організаційною основою задоволення життєвих потреб населення.

В окремий підвид регіональної інфраструктури часто виділяють інституційну інфраструктуру регіону, що зумовлено підвищенням значення її об'єктів для утвердження регіону як повноцінного й рівноправного суб'єкта суспільно-політичного процесу на основі принципів

належного регіонального врядування та демократії. У такому розумінні видається коректнішим термін "інституційна інфраструктура регіонального розвитку".

У контексті концепції сталого розвитку, яка передбачає рівноважність екологічного чинника в розвитку будь-якого територіального утворення та регіону, як окремий підрозділ може бути також виділена екологічна інфраструктура регіону.

Збалансований розвиток регіону з урахуванням його особливостей та конкурентних переваг потребує підвищення ефективності функціонування всіх без винятку підрозділів регіональної інфраструктури.

Регіональна інфраструктура є особливим комплексним об'єктом управління, що зумовлено такими чинниками.

По-перше, регіональна інфраструктура, як уже зазначалося, є багатогалузевою складноструктурною системою. Її об'єкти значно відрізняються за сферою та видом діяльності, рівнем підпорядкованості, формою власності та правовим режимом майнового стану, організаційно-правовою формою господарювання та ін., що, відповідно, спричиняє потребу в різних методах та інструментах управління регіональною інфраструктурою.

Однак при всій різноманітності спільною рисою інфраструктурних підрозділів є те, що вони (за деяким винятком) виробляють особливий продукт - послугу. Специфічні риси "послуги" як економічної категорії та результату господарювання (невідчутність, невіддільність від джерела, неможливість зберігання та ін.) породжують суттєві особливості інфраструктури як об'єкта управління, модернізації та реформування.

З погляду особливостей механізму господарювання на управління регіональною інфраструктурою суттєво впливає також наявність у ній суб'єктів природної та штучної монополії, комерційного та некомерційного секторів, підрозділів із різним ступенем можливої конкуренції та залучення форм делегованого приватного управління. До того ж на сучасному етапі в Україні у її складі співіснують підгалузі, що мають різний ступінь ринкового реформування: "передовики" (банківська система, сектор малого й середнього бізнесу) межують з практично не реформованими житлово-комунальним сектором, системою соціального захисту тощо. Виникає підґрунтя для наростання системних суперечностей, які зумовлюють економічні диспропорції та соціальну напруженість.

По-друге, природа існування інфраструктури, зокрема й на регіональному рівні, зумовлена тим, що економіка вільного ринку в принципі не здатна забезпечувати громадян та економічних агентів певними видами послуг. Цю прогалину за допомогою інших факторів виробництва заповнюють інфраструктурні ланки, якими традиційно опікується публічний (суспільний) сектор. Тому на фоні активного розвитку в регіональній інфраструктурі приватного та корпоративного секторів публічний сектор зберігає провідну роль.

Механізм господарювання публічного сектору особливий, адже основною метою його діяльності є не фінансово-економічний результат, а виробництво соціально значущих суспільних благ. Структурно публічний сектор включає державний, комунальний та громадський підсектори. Усі вони можуть бути присутні в регіональній інфраструктурі, але на даному етапі за часткою підприємств та об'єктів найбільшим є комунальний підсектор.

У зв'язку із цим однією з суттєвих проблем у системі управління регіональною інфраструктурою є законодавча невпорядкованість багатьох питань у сфері функціонування та розвитку комунального сектору економіки, зокрема: щодо суб'єктності територіальної громади у майнових та господарських правовідносинах, участі територіальних громад у корпоративних відносинах, щодо статусу комунальної та спільної комунальної форм власності (окремий законодавчий акт очікується із 1997 р.), особливостей правового режиму майна комунального унітарного підприємства та ін. Проблему спільної комунальної власності фахівці відносять до найсерйозніших проблем місцевого самоврядування. Особливо це стосується об'єктів спільної власності територіальних громад, що відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" перебувають в управлінні обласних та районних рад. Оперативне ж управління такими об'єктами всупереч Конституції України практично здійснюється відповідними місцевими державними адміністраціями.

По-третє, крім певної кількості об'єктів загальнодержавного значення, у територіальному аспекті регіональну інфраструктуру потрібно розглядати як певну сукупність "місцевих інфраструктур" - інфраструктур окремих адміністративно-територіальних одиниць та громад, кожна з яких формуватиметься на основі місцевих потреб та умов.

Відповідно система управління регіональною інфраструктурою є ієрархічною. Її суб'єктами виступають як органи місцевої виконавчої влади (обласна та районні місцеві державні адміністрації), так і органи місцевого самоврядування (обласна та районні ради, міські, сільські, сільські ради) та окремі територіальні громади. З окремих засадничих питань оподаткування, стандартизації, ліцензування, галузевої, технічної та регуляторної політики суб'єктами управління також є відповідні галузеві міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Існують й інші чинники, що зумовлюють особливості регіональної інфраструктури як об'єкта управління, частина з яких є похідними від тих, що наведені вище, решта притаманні окремим підрозділам економічної та соціальної регіональної інфраструктури, що розглядаються далі.

5.10. Економічна інфраструктура регіону

Економічна інфраструктура

Економічна інфраструктура регіону - це комплекс об'єктів та видів діяльності, що забезпечують створення необхідних умов для ефективного функціонування економічної системи та вільного руху всіх видів товарів і ресурсів на території регіону.

Зрозуміло, що для діяльності економічних суб'єктів на ринку потрібні не тільки виробничі потужності, сировина і комунікації, а й доступ до ринків капіталу, інвестицій та інших фінансових послуг. Тому залежно від виконуваних функцій, видів економічної діяльності та характеру послуг, що надають певні групи об'єктів, в економічній інфраструктурі виділяють окремі підрозділи:

- виробничо-економічну інфраструктуру регіону;
- ринково-економічну інфраструктуру регіону.

Виробничо-економічну інфраструктуру регіону у спрощеному вигляді можна охарактеризувати як групу підгалузей, підприємств, мереж та комунікацій, діяльність яких спрямована на створення виробничо-комунальних зручностей та виробництво послуг, що забезпечують функціонування усіх секторів економіки регіону.

Характеристика виробничо-економічної інфраструктури

До складу виробничо-економічної інфраструктури входять: комунальні служби в частині обслуговування підприємств, енергогосподарство, інженерні споруди та мережі, складське господарство та система матеріально-технічного постачання, лізингові компанії, транспорт і транспортна інфраструктура,

підприємства комунікаційно-інформаційного забезпечення, різноманітні сервісно-супроводжувальні центри та інші організації, що обслуговують суб'єктів господарювання.

Однак виробничо-економічна інфраструктура - це не просто сукупність певних об'єктів, це, передусім, характеристика загальних первісних умов ефективного розвитку основних галузей виробництва, вільного пересування та споживання. Створення таких умов у найкращий (оптимальний) спосіб і є змістом діяльності виробничо-економічної інфраструктури, тим, що відрізняє її від інших секторів економіки регіону.

З погляду такого функціонального підходу розвиток виробничо-економічної інфраструктури пов'язаний із необхідністю забезпечення взаємоузгодженості її розвитку із пріоритетами економічного розвитку регіону, його економічною спеціалізацією та ефективним використанням наявних ресурсів. Одним з основних завдань виробничо-економічної інфраструктури є забезпечення належних допоміжних умов для активізації реального сектору економіки регіону. Належне функціонування підприємств виробничо-економічної регіональної інфраструктури має бути безпосередньо пов'язане із ефективністю використання майнових комплексів комунальної та спільної комунальної власності, адже значна їх кількість належить саме до цих форм власності.

Надаючи необхідні послуги основному виробництву, об'єкти виробничо-економічної інфраструктури підвищують його ефективність, тому виробнича діяльність цих об'єктів суттєво примножує результат суспільного виробництва регіону загалом, забезпечує безперервність обороту всіх форм і частин сукупного регіонального продукту, сприяючи тим самим нормальному функціонуванню і поступальному розвитку базових секторів господарства, а також самого інфраструктурного комплексу.

Економічна сутність регіональної виробничо-економічної інфраструктури полягає в економії, що досягається за рахунок концентрації допоміжних виробництв у період як їх будівницт-

ва, так і функціонування. Тому особливо важливе значення цей підрозділ інфраструктури має також для малого й середнього бізнесу, який, економлячи на допоміжних виробництвах, отримує можливість підвищити конкурентоспроможність своєї продукції. Доступність виробничо-інфраструктурних об'єктів забезпечує необхідні умови організації будь-якої сфери підприємництва, тому це є вагомим чинником для підвищення підприємницької активності в регіоні.

Зарубіжні фахівці безпосередньо пов'язують рівень розвитку регіону (як і країни в цілому) з обсягом публічних інвестицій у будівництво електростанцій, автошляхів, аеропортів, каналізаційних систем, міських комунікацій та інших об'єктів, необхідних для виробництва та розподілу товарів і послуг. Вони також звертають увагу на взаємозв'язок між станом розвитку інфраструктури, з одного боку, та динамікою приватних капіталовкладень, нормою прибутку приватного сектору і продуктивністю праці в усіх секторах економіки - з другого.

Слід зазначити, що в середині 90-х рр. минулого століття групою експертів Світового банку за результатами дослідження економік країн, що розвиваються, було зроблено висновок, що приріст активів виробничо-економічної інфраструктури на 1% відповідає збільшенню ВВП на 1% по всіх країнах, що досліджувались.

Натомість аналіз нинішнього стану виробничо-економічної інфраструктури в регіонах України дає підстави зробити кілька невтішних висновків.

Високий рівень зношеності основних засобів багатьох інфраструктурних об'єктів є загрозою для стабільного функціонування економіки та й національної безпеки країни в цілому. Рівень амортизації основних фондів у галузі виробництва та розподілу електроенергії, газу та води становить понад 60%, у зношеному та аварійному стані перебувають більш ніж третина водогонів та майже 43% водопровідних мереж. Такий стан інфраструктурного сектора об'єктивно зумовлює низьку якість інфраструктурних послуг.

При тому, що територією України пролягають міжнародні та національні транспортні коридори довжиною 5240 км, лише 375 км швидкісних автомобільних доріг відповідають усім міжнародним нормам. Рівень безпеки, показники якості та ефективності перевезень пасажирів та вантажів, енергоефективності, техногенного навантаження на довкілля не відповідають більшості вимог. Збитки від ДТП в Україні становлять від 1,4 до 3,5% ВВП. Існуюча сервісна інфраструктура на автошляхах за архітектурно-будівельними характеристиками, оснащенням, переліком і якістю послуг не може задовольнити сучасні потреби. Через недостатній обсяг фінансування дорожнього господарства, використання застарілих технологій та матеріалів наявний стан доріг зумовлює низькі швидкості руху автотранспорту, знижує продуктивність транспорту і безпеку руху.

Стан інфраструктури газопостачання привернув увагу Євросоюзу, який вимагав від України вкласти 2,5 млрд дол. США в модернізацію газопроводів, одночасно підтримуючи альтернативні варіанти постачання газу.

Інфраструктурні проблеми в Україні вже звикли пояснювати гострим браком фінансування та неефективним використанням виділених коштів. Проте з цим можна погодитися тільки частково. Головна проблема полягає і в тому, що структурні реформи в цьому секторі гальмуються, за цим показником Україна сьогодні відстає від інших країн з перехідною економікою.

Отже, низька якість виробничо-економічної інфраструктури призводить до додаткових непродуктивних витрат, що фактично стримують зростання реального ВВП. Через неефективність та невпорядкованість регіональна інфраструктура не може стати прозорим та ефективним бізнесом, привабливим для приватних інвесторів. Зрозуміло, що без масштабних приватних інвестицій виробничо-економічна інфраструктура регіону, як і інфраструктура загалом, просто не зможе далі розвиватися.

**Сутність
публічно-приватного
партнерства**

Донедавна за стан інфраструктури відповідав державний сектор. Проте визнання публічною владою всієї серйозності своїх завдань з розвитку інфраструктури спонукали її до пошуку нових механізмів вирішення проблем у цій сфері, в тому числі й за допомогою приватного сектору. Одним із поширених інструментів надання публічних послуг та управління державними (комунальними) активами у сфері інфраструктури у різних країнах світу стало публічно-приватне партнерство (ППП).

У світовій практиці публічно-приватне партнерство - це довготривалі контрактні відносини між публічним і приватним секторами, що передбачають реалізацію проекту з новими інвестиціями приватного підрядника (у різних формах), переведенням ключових проектних ризиків у приватний сектор, здійсненням платежів публічним сектором в обмін на виконану роботу з метою надання послуги (управління активами), що традиційно забезпечується публічним сектором.

На сьогодні сфера застосування ППП є різною в різних країнах. У країнах ЄС, наприклад, за 1990-2010 рр. загалом було укладено більш як 1300 угод з ППП загальною вартістю понад 250 млрд євро. Публічно-приватні партнерства дістали найбільше поширення у великих інфраструктурних проектах (транспорт, енергетика, телекомунікації, водопостачання тощо), але довели свою застосовність і для окремих секторів соціальної сфери та інших сфер публічної відповідальності.

В Україні з прийняттям у 2010 р. Закону України "Про державно-приватне партнерство" (ДПП) та пакету нормативно-правових актів, що забезпечують реалізацію положень цього Закону, відкриваються нові можливості для залучення приватних інвестицій у розвиток інфраструктури*.

Згідно із ст. 1 зазначеного Закону ДПП - це співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) і юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами - підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому законодавством.

З метою ефективного використання державних ресурсів і їх спрямування на вирішення найбільш гострих проблем у ст. 4 Закону наводиться перелік сфер діяльності, які є пріоритетними для впровадження та реалізації ДПП: пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування; машинобудування; виробництво, транспортування, постачання тепла та розподіл і постачання природного газу; будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури; збирання, очищення та розподілення води; функціонування зрошувальних і осушувальних систем; оброблення відходів; виробництво, розподілення та постачання електричної енергії; охорона здоров'я; туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт; управління нерухомістю.

У цих сферах реалізація ДПП передбачає здійснення однієї чи кількох таких функцій: проектування; фінансування; будівництва; відновлення (реконструкції, модернізації); експлуатації; пошуку; обслуговування, а також інших функцій, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках ДПП.

Форми здійснення ДПП в Україні встановлені ст. 5 Закону. У рамках здійснення ДПП можуть укладатися договори про концесію, спільну діяльність, розподіл продукції, інші договори.

Вид договору, що укладається в рамках ДПП, визначається органом, який приймає рішення про здійснення ДПП. Істотні умови таких договорів мають відповідати вимогам законодавства України.

У світовій практиці залежно від сфери, мети та предмета створення ППП застосовується багато різноманітних форм контрактів: будівництво - експлуатація - передача (БЕП) та модифікації цієї моделі (будівництво - володіння - експлуатація; будівництво - володіння - експлуатація - передача; проектування - будівництво - фінансування - експлуатація та ін.); приватна фінансова ініціатива (ПФІ); концесія; оренда/лізинг; контракти на обслуговування або надання послуг (аутсорсінг); контракти на управління, про спільну діяльність та ін. Інакше кажучи, в різних країнах існує доволі широкий спектр форм ППП. У деяких країнах поняття ППП співвідноситься виключно з концесією, в інших передбачає будь-яку форму аутсорсінгу та спільних підприємств, створених публічним та приватним секторами.

До ринково-економічної інфраструктури регіону відносять комплекс інститутів, підприємств та організацій, які забезпечують нормальний режим безперебійного функціонування ринку. Зрозуміло, що за специфікою своєї діяльності на території регіону такі служби зосереджені в містах.

Ефективність сучасного ринку безпосередньо залежить від постійно відтворюваного ринкового середовища, що забезпечується відповідною мережею об'єктів - ринковою інфраструк-

* У світовій практиці вживається узагальнюючий термін - "публічно-приватне партнерство" (ППП), в Україні ж Законом України "Про державно-приватне партнерство" визначено термін "державно-приватне партнерство" (ДПП).

турою, яка являє собою сукупність організаційно-правових та економічних відносин, що пов'язує ці відносини при всьому їх різноманітті в цілісну систему державних, приватних та суспільних інститутів і технічних засобів, які задовольняють інтереси та потреби суб'єктів ринкових відносин, забезпечують ефективну взаємодію між основними такими суб'єктами: продавцями і покупцями.

Ринково-економічна інфраструктура містить у собі розвинену мережу підприємств торгівлі, постачальницько-збутових організацій, ярмаркової діяльності, банків, різних видів бірж, страхових, інвестиційних, лізингових компаній, мережу підприємств, що торгують позичковим капіталом, дилерських та брокерських контор, служби зайнятості, транспорту і зв'язку, комерційну інформаційну мережу, консультаційних і маркетингових фірм та інших обслуговуючих служб, що загалом забезпечують вільний рух (обіг) на ринку товарів, послуг, капіталу, грошей, цінних паперів та робочої сили тощо.

У складі ринково-економічної інфраструктури регіону виділяють організаційно-технічний, фінансово-кредитний, регулятивний та науково-інформаційний підрозділи. Дуже важливим її підрозділом, особливо на сучасному етапі, є інфраструктура з розвитку підприємництва і малого бізнесу (бізнес-центри, бізнес-інкубатори, технопарки, різного роду регіональні та місцеві агентства з розвитку бізнесу, фонди підтримки підприємництва тощо). У комплексі підрозділи ринкової інфраструктури регіону мають виконувати такі важливі функції:

- підвищення оперативності та ефективності роботи суб'єктів ринку;
- правове та економічне консультування підприємств;
- захист інтересів суб'єктів підприємництва;
- страховий захист підприємницької діяльності;
- забезпечення фінансової підтримки і кредитування підприємств;
- створення умов для розширення ділових контактів підприємців;
- сприяння руху (реалізації) товарів та послуг;
- регулювання руху робочої сили;
- маркетингове, інформаційне та рекламне обслуговування ринку.

На жаль, сьогодні у вітчизняній практиці розвиток ринкової інфраструктури регіону відбувається здебільшого стихійно та лише частково відображає потреби у становленні регіональних суб'єктів ринкових відносин.

5.11. Соціальна інфраструктура регіону

Сутність, зміст і мета соціальної інфраструктури

Соціальна інфраструктура - це мережа підприємств, установ, закладів, а також окремих служб (з їх матеріальною базою, працівниками, господарськими та іншими зв'язками), що забезпечують задоволення життєвих потреб людини, крім

потреби в праці у сфері суспільного виробництва.

До соціальної інфраструктури входять 16 інтегрованих галузей і понад 50 підгалузей. Укрупнено у ній виділяють:

- галузі соціально-побутового призначення (житлово-комунальне господарство, побут, пасажирський транспорт і зв'язок), торгівлю і ресторанне господарство;
- галузі соціально-культурного призначення (освіта, охорона здоров'я і соціальне забезпечення, культура та мистецтво, фізкультура, спорт, туризм і відпочинок).

Основна мета регіональної соціальної інфраструктури полягає в досягненні рівних можливостей у задоволенні особистих потреб населення незалежно від того, в якому регіоні воно проживає.

Об'єкти соціального призначення за видами можна згрупувати:

- за сферами діяльності (житлові, комунальні, побутові, медичні, торговельні, громадського харчування, освітні, культурні, спортивно-оздоровчі, поштово-телеграфні, транспорту та зв'язку тощо);

- за тривалістю функціонування (постійні, тимчасові, сезонні);
- за мобільністю (стаціонарні, пересувні);
- за місцем надання послуг (за місцем проживання, вдома, за місцем роботи).

До основних функцій галузевого складу елементів соціальної інфраструктури належать:

- розподіл та обмін (мережа підприємств оптової та роздрібною торгівлі, ресторанного господарства, заклади кредитного та страхового забезпечення);
- надання споживчих послуг (житлово-комунальне господарство, підприємства побутового обслуговування, пасажирський транспорт та зв'язок);
- охорона здоров'я (зклади медичного та санаторно-курортного обслуговування, фізкультури і спорту, соціального забезпечення населення);
- формування суспільної свідомості та наукового світогляду (мережа культурно-освітніх закладів, мистецтва та релігії);
- управління та охорона громадського порядку (органи державного управління, громадські організації, органи громадського порядку).

Основні принципи розвитку та розміщення соціальної інфраструктури

Розвиток економіки в Україні вимагає перегляду й переоцінки принципів розвитку та розміщення соціальної інфраструктури, їх переорієнтації і доповнення. Найважливішим при розміщенні об'єктів соціальної інфраструктури та їх розвитку є принцип соціальної орієнтації, що полягає в тому, щоб кожен регіон мав таку соціальну інфраструктуру, яка максимально задовольняє потреби населення у відповідних послугах. Шляхом реалізації цього принципу відновлюється рівноправне функціонування сільських територій, підвищується соціальний ефект територіального розвитку, що, зрештою, приводить до відносно однакових умов формування розвиненої особистості. На першому місці постає людина з її потребами та інтересами. Удосконалення розвитку і розміщення об'єктів соціальної інфраструктури має на меті поліпшення соціально-економічних умов життя сільського населення чи держави в цілому.

Важливе значення має принцип наближення до споживача. Саме споживач є доміантом у розвитку і розміщенні соціальної інфраструктури. Він формує попит на послуги і поряд із цим утворює трудові ресурси. Врахування наведеного принципу дає змогу так розмістити підприємство, щоб скоротити відстань до місця споживання.

Принцип раціонального розміщення соціальної інфраструктури передбачає всебічне врахування економічних, демографічних, соціальних та екологічних передумов і чинників розміщення об'єктів соціальної інфраструктури з пріоритетністю економічних чинників.

Останнім часом актуальності набуває принцип різноманітності форм господарювання. Ринкові перетворення в Україні включають різні форми господарювання. Поряд з державними, кооперативно-колективними рівноправно розвиваються кооперативні, орендні, акціонерні, приватні форми господарювання.

Це вимагає нового підходу до соціальної інфраструктури, дає змогу поєднати різні сфери діяльності, форми власності та територіального розміщення.

Принцип провідної ролі самоуправління проявляється у створенні нових форм районування та регіональних об'єднань. Особливо яскраво він проявляється в сучасних умовах, коли регіонам надається більше повноважень. Поліпшення управління та планування приводить до позитивних змін у територіальній організації соціальної інфраструктури. Близьким за змістом є принцип обмеженого централізму, який має на меті поєднання інтересів країни та окремих економічних регіонів. При цьому створюються умови для покращення розвитку соціальної інфраструктури в кожному регіоні, але це не повинне суперечити державній політиці.

Попередній принцип доповнює принцип вирівнювання рівнів економічного розвитку регіонів, що передбачає зближення територій за показниками, які характеризують соціальну інфраструктуру. Цей принцип ґрунтується на активній державній регіональній політиці.

Принцип збалансованості та пропорційності передбачає дотримання збалансованості між кількістю створених послуг і потребами в них, пропорційним розміщенням соціальної інфраструктури та в ширшому розумінні - між виробничою і соціальною інфраструктурою. Передбачається таке розміщення галузей інфраструктури, за якого їх зв'язок буде оптимальним, а діяльність підприємств економічно доцільною та задовольнятиме споживчі потреби в послугах.

Характеристика галузей соціально-побутового призначення

Галузі соціально-побутового призначення - це сукупність об'єктів, діяльність яких спрямована на створення повсякденних умов життєдіяльності населення. До основних галузей соціально-побутового призначення належать: житлове госпо-

дарство, комунальне господарство, торгівля, ресторанне господарство, служба побуту, транспортне обслуговування населення, зв'язок та ін. Послуги об'єктів соціально-побутового призначення переважно матеріальні, надаються (за деяким винятком) на платній основі. Крім того, ці галузі являють собою динамічну складну систему, розвиток якої спрямований на задоволення потреб населення в житлі, комунальних послугах, транспорті, зв'язку тощо.

Розвиток житлово-комунального господарства. Житлово-комунальне господарство - складний комплекс різноманітних підприємств, організацій, служб, господарств, інженерних споруд і мереж, які розміщені на території населеного пункту і задовольняють потреби населення та інші категорії споживачів у житлово-комунальних послугах, суттєво впливають на розвиток економічних відносин у державі.

Згідно з діючим класифікатором галузей економіки України до складу житлово-комунального господарства входять: житлове господарство, водопровідно-каналізаційна підгалузь, тепло-, електро- і газопостачання, шляхове господарство, пасажирський транспорт, готельне господарство, зелене господарство, благоустрій та санітарне очищення, зовнішнє освітлення, система протизсувних заходів, ритуальне обслуговування.

Сучасний стан житлово-комунального господарства характеризується відсутністю належного матеріального, фінансового, кадрового та ресурсного забезпечення, необхідного для виконання завдань і повноважень місцевого самоврядування у сфері житлово-комунального господарства і, як наслідок, кризою у цій сфері, яка проявляється насамперед у сферах утримання об'єктів благоустрою, житлового фонду та енерго-, тепло-, водопостачання населення.

Розвиток комунального господарства. Комунальне господарство - підрозділ, який забезпечує найважливіші умови життєдіяльності населення, а також функціонування всього господарського комплексу населеного пункту шляхом надання комунальних послуг.

До складу комунального господарства входять підприємства, служби та господарства з обслуговування населення міст (селищ і сіл). Підприємства комунального господарства обслуговують також промислові підприємства, забезпечуючи їх водою, електроенергією, газом та ін. Однак залежно від місцевих умов промислові підприємства мають і власні системи теплозабезпечення, водопостачання, каналізацію та інші споруди комунального призначення.

До основних об'єктів соціально-побутового призначення відносять торгівлю і ресторанне господарство.

Торгівля - це господарська діяльність щодо обороту, купівлі та продажу товарів; сфера діяльності соціальної інфраструктури, що справляє безпосередній вплив на всі сфери життя населення.

Як елемент соціальної інфраструктури торгівля являє собою мережу закладів роздрібної та оптової торгівлі. До її складу входять магазини (продуктових та промислових товарів, спеціалізовані, універсальні тощо), павільйони, кіоски, лотки, рундуки, крамниці, ринки, їдальні, кафе, ресторани, бари, продовольчі та промислові ринки та інші торговельні заклади, які задовольняють потреби населення у продовольчих та промислових товарах, а також виконують необхідні види робіт з доведення товарів до споживачів, організації їх продажу.

Розвиток ресторанного господарства. Ресторанне господарство як підрозділ соціальної інфраструктури - це загальнодоступна мережа закладів, яка складається з їдалень, закусточних, буфетів, магазинів кулінарних виробів, кафетеріїв, кафе, барів, ресторанів та інших закладів. Їх діяльність спрямована на задоволення потреб споживачів у харчуванні, різноманітних продуктах харчування, а також на раціональне використання вільного часу людини.

Розвиток побутової мережі. Побутове обслуговування населення являє собою мережу різноманітних організацій, що надають населенню послуги господарського та побутового характеру і тим самим поліпшують побутові умови життєдіяльності громадян, збільшують обсяг їх вільного часу.

Ця підгалузь є частиною сфери обслуговування, надає побутові послуги суб'єктами підприємницької діяльності (ремонт житла, прання, хімчистка речей, ремонт одягу, взуття, автотехобслуговування, прокат речей, послуги лазень та ін.).

Мережа закладів цієї галузі складається з будинків побуту, ательє, майстерень, салонів та інших сервісних установ.

Побутове обслуговування населення ланок сільської соціальної інфраструктури, де обсяг виробництва нарощується, здійснюється переважно за рахунок зростання чисельності працюючих. Здебільшого тут неможливо використовувати переваги концентрації, механізації, автоматизації виробництва.

Розвиток транспорту і зв'язку. Транспорт - сукупність засобів, призначених для переміщення людей, вантажів з одного місця в інше; складова соціальної інфраструктури, яка надає транспортні послуги населенню. Ця галузь задовольняє потреби населення та суспільного виробництва в перевезеннях.

Розвиток та розміщення сучасної транспортної мережі у регіонах характеризується досить значною нерівномірністю, рівень транспортного обслуговування населення значно відстає від його запитів, рухомий склад пасажирського транспорту фізично і морально застарів, уповільнився процес його оновлення, розподіл обсягів перевезень за видами транспорту нераціональний, стан дорожньо-транспортних магістралей не відповідає сучасним вимогам і потребам.

Організація роботи та рівень обслуговування сільських жителів підприємствами транспортного обслуговування потребує активнішого розвитку автобусного сполучення, оскільки нині значну частину необхідних товарів і послуг сільські жителі можуть придбати в місті чи районному центрі. Тому існує потреба в якісному шляховому будівництві.

Важливою інфраструктурною складовою є галузь зв'язку й інформатизації - одна з найбільш науко- та капіталоемних складових інфраструктури держави, що, з одного боку, відображає стан її економіки, а з другого - повинна випереджати її розвиток, щоб не стримувати розвиток суспільного виробництва.

***Характеристика
галузей соціально-культурного
призначення***

Результати діяльності галузей соціально-культурного призначення визначаються рівнем загальної та професійної освіти населення, культури, станом його здоров'я, середньою тривалістю життя, тривалістю вільного часу та його використання. До цих галузей належать освіта,

культура і мистецтво, охорона здоров'я та соціальне забезпечення, фізична культура, спорт, туризм і відпочинок.

Розвиток освітянської системи. Освіта - це сукупність знань, здобутих у процесі навчання. Потреба в освіті - одна з важливих суспільних потреб, оскільки вона становить основу духовного, соціального, економічного розвитку людини, суспільства і держави.

Рівень розвитку соціальної інфраструктури насамперед визначається рівнем розвитку інноваційної структури, де одне із провідних місць займає освіта. Світовий досвід свідчить, що саме освітянська сфера є найважливішим джерелом оновлення усіх складових життєдіяльності суспільства, у тому числі навчально-виховного процесу.

Заклади освіти виконують важливі функції, зокрема: соціальні функції (отримання та нагромадження знань, створення умов для їх засвоєння кожним членом суспільства, гармонійний розвиток особистості); економічні функції (задоволення потреби виробництва у кваліфікованій робочій силі, створення умов для підготовки та самопідготовки фахівців тощо).

Дошкільна освіта здійснюється у сім'ї, дошкільних закладах освіти у взаємодії із сім'єю і має на меті забезпечення фізичного, психологічного здоров'я дітей, їх всебічного розвитку, набуття життєвого досвіду, вироблення умінь, навичок, необхідних для подальшого навчання.

До дошкільних навчальних закладів належать ясла, ясла-садки, дитячі садки, ясла-садки сімейного, або компенсуючого типу, навчально-виховні комплекси тощо.

Загальна середня освіта забезпечує обов'язковий рівень освіти дитини, всебічний розвиток її як особистості, її здібностей, талантів, трудову підготовку, професійне самовизначення, формування загальнолюдської моралі, засвоєння визначеного суспільними, національно-культурними потребами обсягу знань про природу, людину, суспільство і виробництво, екологічне виховання, фізичне вдосконалення.

До загальноосвітніх навчальних закладів належать школи, ліцеї, гімназії, колегіуми, навчально-виховні комплекси (об'єднання), санаторні школи всіх ступенів, а також спеціальні школи (школи-інтернати) та школи соціальної реабілітації.

Професійно-технічна освіта забезпечує здобуття громадянами професії відповідно до їх покликань, інтересів, здібностей, перепідготовку, підвищення їх професійної кваліфікації.

Вища освіта забезпечує фундаментальну наукову, професійну та практичну підготовку, здобуття громадянами освітньо-кваліфікаційних рівнів відповідно до їх покликань, інтересів і здібностей, удосконалення наукової та професійної підготовки, перепідготовку їх кваліфікації. Вона здійснюється на базі повної загальної середньої освіти.

Розвиток галузі культури. Важливою умовою становлення української політичної нації є активізація її культуротворчого потенціалу в процесі державотворення. Подальший розвиток культурної самобутності нації передбачає консолідацію та взаємодію усіх культурних груп українського суспільства.

Культура - це сфера діяльності людей, пов'язана з їхнім духовним життям, утвердженням норм моралі та гуманістичних ідей, моральних засад у суспільному житті, вихованням глибоких та твердих переконань людей, їх гідності, вірою у своє високе призначення, розвитком особистості, формуванням поглядів на істину тощо.

Ця галузь соціальної інфраструктури покликана задовольняти духовні запити населення, формувати, розвивати здібності та високі естетичні смаки, забезпечувати умови для поширення самодіяльної народної творчості.

Збереження і розвиток національної культури повинні відбуватися через виховання, постійне збагачення культурних цінностей кожної особистості. Історична своєрідність українського села як першооснови щодо збереження культурного багажу нації - обрядів, народних пісень, звичаїв, традицій, уподобань тощо заслуговує на найпильнішу увагу держави. Поряд з освітою культура має надзвичайно велике значення у життєвому соціумі саме сільських жителів.

Розвиток галузі охорони здоров'я. Охорона здоров'я являє собою систему державних, громадських, індивідуальних заходів та засобів, спрямованих на забезпечення збереження та розвитку фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості життя.

Функціональне призначення охорони здоров'я полягає у збільшенні довголіття та тривалості активної діяльності людини, зміцненні її здоров'я. Система охорони здоров'я являє собою мережу лікувально-профілактичних закладів, діяльність яких спрямована на збереження й поліпшення стану здоров'я населення, забезпечення високої та тривалої працездатності людини, запобігання хворобам та їх лікування, профілактику захворювань, задоволення потреб населення в лікарських засобах, медичному обслуговуванні тощо.

Безпосередню охорону здоров'я населення забезпечують санітарно-профілактичні, лікувально-профілактичні, фізкультурно-оздоровчі, санаторно-курортні, аптечні, науково-медичні та інші заклади охорони здоров'я. Крім того, заклади охорони здоров'я створюються підприємствами, установами та організаціями з різними формами власності, а також приватними особами за наявності необхідної матеріально-технічної бази і кваліфікованих фахівців.

До складу мережі охорони здоров'я належать поліклініки, лікарні, медичні консультації, амбулаторії, пологові будинки, санітарно-епідемічні станції, різноманітні медичні та діагностичні центри, диспансери, шпиталі, станції швидкої допомоги, спеціалізовані науково-медичні установи, фельдшерсько-акушерські пункти, аптеки тощо.

Розвиток галузі фізичної культури і спорту. Фізична культура і спорт - складова загальної культури суспільства, спрямована на зміцнення здоров'я, активне проведення часу, підвищення культури спілкування, розвиток фізичних, морально-вольових та інтелектуальних здібностей людини з метою гармонійного формування її особистості. Фізичне виховання - головний напрям упровадження фізичної культури і органічна частина загального виховання, покликана забезпечувати розвиток фізичних, морально-вольових, розумових здібностей та професійно-прикладних навичок людини.

Фізична культура є важливим засобом підвищення соціальної і трудової активності людей, задоволення їхніх моральних, естетичних та творчих запитів, життєво важливої потреби у взаємному спілкуванні, розвитку дружніх стосунків між народами різних країн світу.

Спорт являє собою органічну частину фізичної культури, особливу сферу виявлення та уніфікованого порівняння досягнень людей у певних видах фізичних вправ, технічної, інтелектуальної та іншої підготовки шляхом змагальної діяльності. Соціальна цінність спорту визначається його дійовим стимулюючим впливом на поширення фізичної культури серед різних верств населення.

Первинною ланкою самодіяльної організації фізкультурного руху є колективи фізкультури на підприємствах, в установах, організаціях, що об'єднують на засадах добровільності громадян за інтересами у фізкультурно-спортивному русі. Це, насамперед, добровільні спортивні товариства, спортивні федерації, клуби тощо.

Функції об'єктів підгалузі фізкультури і спорту полягають у підвищенні рівня фізичної культури населення, який характеризується зростанням кількості людей, що займаються спортом, підвищенням ефективності фізкультурно-масової роботи, організації дозвілля та активного відпочинку людей. Мережа галузі складається з численних об'єктів, до складу яких входять: стадіони, спортивні майданчики, басейни, спортивні школи та клуби, спеціалізовані спортивні установи та інші спортивні споруди.

Розвиток туризму. Туризм - це економічна діяльність юридичних та фізичних осіб, яка передбачає створення, пропозицію і реалізацію товарів та туристичних послуг.

За видами пересування розрізняють туризм: піший, водний, спортивний, зелений, сільський, міський, гірський, автомобільний, космічний та ін.

За метою в сучасному світі поширені: діловий, інсентив-туризм, бізнес-туризм, конгрес-туризм, шопінг-туризм, медичний, оздоровчий, індустриальний, винний, арт-туризм, релігійний туризм.

Серед основних видів туризму чільне місце займає сільський зелений туризм, який, з одного боку, сприяє подорожі туристів по сільській місцевості, знайомству з культурною спадщиною, традиціями, національною кухнею, перебуванню в екологічно чистому середовищі та споживанню натуральної їжі, а з другого - забезпечує участь сільського населення в підприємницькій діяльності. Для цього виду туризму характерне те, що він дає можливість міським мешканцям відпочивати в сільській місцевості на природі, позбутися стресів, відвідати місцеві пам'ятки, ознайомитися з побутом сучасних сільських жителів та народними традиціями, які вони зберігають, а за бажанням - взяти участь у сільськогосподарських роботах.

Сільський зелений туризм умовно можна поділити на такі різновиди:

- екологічний - туристична діяльність, яка здійснюється на території об'єктів природного заповідного фонду (національних природних парків, регіональних ландшафтних парків, біосферних заповідників тощо);

- зелений - туристична діяльність, здійснювана на території натуральних природних ландшафтів (лісо-, луго- і гідропарків, ботанічних садів, дендрологічних парків та ін.);

- сільський - туристична діяльність на території сільських населених пунктів, де є умови для відпочинку міських жителів (наявність екологічно чистого ландшафту, привабливого житла та необхідного набору об'єктів соціальної інфраструктури);

- агротуризм - туристична діяльність у сільській місцевості, де є умови для виробництва аграрної продукції та відпочинку міського населення.

Важливу роль у туризмі відіграють екскурсії. Вона є джерелом нової інформації, нових вражень і відчуттів, формою організації дозвілля та пропаганди збереження навколишнього природного середовища, формування інтересів людини до культурної та природної спадщини. Основою для підготовки екскурсій у сільській місцевості можуть стати матеріали краєзнавчих і меморіальних музеїв: як державних, так і тих, що працюють на громадських засадах (у школах або при клубах). Саме працівники та активісти таких осередків організують та проводять пошукову, методичну й екскурсійну роботу в сільській місцевості. Цей вид туризму, сприяючи розвитку малого бізнесу в аграрних регіонах, дає можливість міським мешканцям активно відпочивати у приватних сільських господарствах, а сільським господарям - поліпшити своє фінансове становище. За ним в Україні велике майбутнє.

**Управління розвитком
соціальної інфраструктури
населених пунктів**

Формування нового механізму управління соціальним розвитком на регіональному рівні має передбачати децентралізацію функцій, за якою вищому рівню управління передаються лише ті з них, які не може або не зацікавлений виконувати нижчий:

- міська (селищна, сільська) рада здійснює будівництво дитячих дошкільних закладів, загальноосвітніх шкіл, а також закладів торгівлі і служби побуту, лікувальних та інших медичних установ, тобто соціальних об'єктів щоденного користування;

- районний рівень забезпечує населення соціальними об'єктами періодичного попиту;
- у віданні областей зосереджуються функції координуючого характеру.

**Основні напрями
розвитку соціальної
інфраструктури регіону**

Вирішення проблем в основних галузях соціальної інфраструктури на регіональному рівні вимагає вжиття таких заходів.

Галузі соціально-побутового призначення:

У галузі житлово-комунального господарства передбачається впровадження ринкових механізмів будівництва житла на селі, збереження й раціональне використання існуючого житлового фонду, поліпшення житлово-побутових умов сімей, зокрема надання цільових довгострокових кредитів на купівлю або будівництво житла для молодих сімей, підвищення пільгового кредитування молодих сімей залежно від чисельності дітей у сім'ї, розроблення сучасних нормативів та умов надання соціального житла, вдосконалення системи адресної допомоги в оплаті цього житла для малозабезпечених сімей з дітьми, покращення його благоустрою, прийняття загальнодержавної програми розвитку сільсько-житлового будівництва, удосконалення системи кредитування житлового будівництва.

Побутове обслуговування населення належить до ланок соціальної інфраструктури, де обсяги виробництва нарощуються переважно за рахунок зростання чисельності працюючих. Здебільшого тут неможливо використовувати переваги концентрації, механізації, автоматизації виробництва. Мережа сервісних установ складається з будинків побуту, ательє, майстерень, салонів та ін.

Соціальне значення побутового обслуговування населення полягає в тому, що воно дає змогу набагато скоротити витрати часу і праці населення на ведення домашнього господарства, особисту гігієну, а також організовано задовільняти індивідуальні потреби громадян, які не можна забезпечити за допомогою серійно вироблених товарів.

Побутове обслуговування - комплексна галузь, яка надає виробничі та невиробничі види послуг. Залежно від видів послуг, які надаються, сучасне побутове обслуговування поділяють більш як на 20 підгалузей.

Приватизація підприємств побутового обслуговування призвела до майже повної ліквідації централізованого управління галуззю. Нині на ринку побутових послуг понад 90% від обсягу реалізації припадає на недержавні підприємства, причому більшість з них (80-85%) надаються підприємцями - фізичними особами.

Побутові послуги умовно можна поділити на дві групи. Перша включає матеріальні послуги (ремонт та пошиття одягу, взуття, трикотажних виробів, ремонт житла, меблів, побутових приладів, хімічне чищення і фарбування одягу), друга - нематеріальні (послуги лазень, перукарень, прокатних пунктів, фотолабораторій тощо).

У галузі торгівлі та ресторанного господарства передбачається досягнення збалансованості попиту та пропозиції на ринку предметів споживання, задоволення попиту споживачів при високій якості обслуговування і мінімальному рівні витрат, пов'язаних з обігом продукції, повніше забезпечення населення товарами і відповідними послугами, покращення якості продукції через вивчення попиту на товар, нарощування темпів зростання товарообігу, прискорення просування товару від виробника до споживача, підвищення рівня та поліпшення технічної оснащеності галузі, вдосконалення форм обслуговування споживачів, розробки ефективних механізмів захисту прав громадян.

Ця галузь не тільки доводить до споживачів продукти матеріального виробництва, а й формує споживання, активно впливає на виробництво. До її складу входять магазини, павільйони, кіоски, ринки, їдальні, кафе, бари, ресторани та ін.

У галузі транспорту і зв'язку передбачається створення розгалуженої мережі транспортних шляхів, автобусних маршрутів для покращення транспортної доступності різних сільських населених пунктів, переоснащення та реконструкція застарілого аналогового устаткування на сучасне цифрове, впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій та послуг, мережі Інтернет.

Галузі соціально-культурного призначення:

У галузі освіти передбачається поліпшення освітнього та інтелектуального потенціалу суспільства, збагачення духовності окремої особистості; перетворення закладів освіти із суто навчальних в освітньо-просвітницькі та культурні осередки сільських населених пунктів; забезпечення рівних можливостей в освітянському просторі випускників сільських і міських

шкіл; створення умов для орієнтації учнів на подальший вибір професії, підвищення життєвої компетентності, формування нових мотивів навчання, самоорганізації та самореалізації особистості; вдосконалення системи підготовки та перепідготовки педагогічних кадрів; упровадження високих освітніх стандартів з метою інтеграції випускників професійної та вищої школи в загальноєвропейський та світовий освітній простір.

У галузі культури передбачається забезпечення прав людини на культурний розвиток, який сприятиме формуванню обізнаної особистості у всіх напрямках культури, її духовному збагаченню, справляє вплив на повноцінне культурне проведення вільного часу, забезпечення позитивних змін у системі духовних цінностей суспільства та світоглядних засадах громадян, покращення якості надання культурних послуг, а також забезпечення належної охорони культурних цінностей національного та світового значення та вільного доступу громадян до них, запровадження програм міжрегіональних культурно-мистецьких обмінів та гастрольно-концертної діяльності, популяризація етнічних і культурних традицій регіонів, традиційного народного та сучасного мистецтва України за кордоном, забезпечення населення закладами культури - регіональними і місцевими осередками культуротворчого життя, розвитку аматорства, народних промислів, професійного мистецтва.

У галузі охорони здоров'я передбачається максимально зберегти наявну мережу державних медичних закладів з поступовим нарощуванням потужностей та переорієнтацією на діагностично-профілактичну діяльність; максимально сприяти формуванню фізичного здоров'я селян, здорового способу життя, поліпшенню екологічних умов праці та побуту; активізувати розвиток мережі державних профілакторіїв, стаціонарів на дому, денних стаціонарів при фельдшерсько-акушерських пунктах, спеціалізованих закладів з утримання та лікування людей похилого віку, оснащувати їх сучасним профілактично-лікувальним устаткуванням та висококваліфікованими фахівцями типу сімейного лікаря, лікаря загальної практики та ін., забезпечувати їх житлом; постійно поліпшувати спеціалізовану допомогу селянам за рахунок створення при центральних та дільничних лікарнях виїзних амбулаторій, стоматологічних кабінетів, діагностичних лабораторій, бригад швидкої допомоги; впроваджувати добровільне медичне страхування, відкривати приватизаційні та комерційні центри з надання допомоги, зокрема кон-сультаційно-лікувального, стоматологічного та патронажного спрямування; розвивати санаторно-курортну мережу, створювати бази відпочинку для дорослих та дітей безпосередньо у сільській місцевості.

У галузі фізичної культури, спорту і туризму передбачається призупинити згорання та руйнацію об'єктів цього спрямування, створити належні умови для занять фізичною культурою за місцем проживання та в місцях масового відпочинку населення; прискорити формування фізкультурно-оздоровчих центрів, мережі дитячо-юнацьких спортивних шкіл, їх філіалів при дитячих садках, загальноосвітніх школах, рекреаційних куточків у виробничих приміщеннях; нарощувати потужності спортивно-туристичного спрямування за рахунок створення різних за формою власності спортивно-туристичних центрів, баз, їх філіалів, відновлювати закриті та прокладати нові туристичні маршрути у сільській місцевості; поліпшити матеріально-технічну базу фізкультурно-спортивних та туристичних комплексів, забезпечити їх необхідними фінансовими коштами, устаткуванням та фахівцями, відродження й актуалізацію культурної спадщини та осередків культурної самобутності регіонів країни як основи розвитку внутрішнього та міжнародного культурного туризму.

5.12. Інноваційні підходи в управлінні регіональним розвитком

Сутність інноваційного підходу

Інноваційний підхід в управлінні регіональним розвитком - це сукупність нових способів, форм і методів у діяльності суб'єктів регіонального управління щодо вирішення певного завдання регіонального розвитку на основі емпіричного досвіду і новітніх наукових досягнень. В основу підходу покладено нові якості і способи використання соціальних, економічних, екологічних, управлінських та інших ресурсів, що перебувають у розпорядженні суб'єктів регіонального управління.

Інноваційні підходи в регіональному управлінні передбачають застосування принципів гуманізму, співробітництва, цілісності, різноманіття, урахування специфіки складових соціально-економічних процесів регіону, ефективного використання людського і соціального капіталу.

Наведемо приклади інноваційних підходів у регіональному управлінні: прийняття і впровадження нового закону, який вводить у практику регіонального управління певні нові інструменти регіонального розвитку, створення нових інституцій і структур для забезпечення регіонального розвитку, розробка і впровадження стратегії регіонального розвитку нової якості, застосування нових методів щодо стимулювання розвитку місцевого самоврядування у регіоні, нових інструментів для підвищення результативності діяльності структурного підрозділу місцевої державної адміністрації та ін.

Інноваційний підхід як процес передбачає:

- аналіз ефективності застосування управлінських механізмів щодо забезпечення регіонального розвитку, визначення потреби в їх удосконаленні або заміні;
- визначення цілей регіонального розвитку;
- організацію генерації та узагальнення відповідних ідей;
- вибір ідей;
- визначення суб'єктів і розробку технології застосування інноваційного підходу;
- визначення ризиків та відповідне коригування технології;
- упровадження інноваційного підходу, моніторинг та коригування;
- оцінку ефективності.

Технологія інноваційного підходу - це унікальна система методів виявлення та використання латентних потенціалів суб'єктів і об'єктів сфери, відносно якої розробляється інноваційний підхід; визначення певної послідовності взаємопов'язаних дій, які забезпечують найкращі результати з мінімальними витратами часу та ресурсів; комплекс взаємопов'язаних методів і засобів для реалізації інноваційного підходу.

Інноваційними технологіями можна вважати 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, у якому застосовуються нові ідеї, підходи, інструменти, технології та ін.

Особливості інноваційних підходів в управлінні регіональним розвитком полягають у тому, що деякі з них, з одного боку, можуть не потребувати суттєвих ресурсів і швидко впроваджуватися, а з другого - їх результативність може бути суттєво віддаленою в часі або такою, що складно визначається. Ураховуючи, що вони мають багатовимірний характер і вимагають ефективної координації та співробітництва в цілій низці різних сфер та галузей регіону, а також територій зовнішнього середовища, моделювання й технологізація управлінських процесів вимагає надійної науково-теоретичної бази, що забезпечує прийняття раціональних і найменш ризикованих рішень.

Значення інноваційних підходів в управлінні регіональним розвитком полягає в тому, що завдяки їм діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері регіонального розвитку стає більш раціональною та результативною, враховуються їх специфічні характеристики та особливості відповідних регіонів (природні, економічні, культурні, освітні та ін.).

На сучасному етапі розвитку України інноваційні підходи є необхідними для вирішення низки завдань з регіонального розвитку та управління, в тому числі:

- Основні завдання інноваційних підходів**
- підвищення ефективності організаційно-управлінських процесів в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування;
 - упровадження в діяльність органів регіонального управління принципів доброго врядування;
 - удосконалення нормотворчого процесу;
 - розробки більш ефективних стратегій, програм і проектів регіонального розвитку;
 - забезпечення результативної взаємодії органів регіонального управління з громадськістю та суб'єктами господарювання;
 - стимулювання розвитку підприємництва;
 - залучення інвестицій;
 - використання фандрайзингу для реалізації регіональних і місцевих проектів;
 - розробки ефективних стратегій територіального маркетингу;

- формування і розвитку регіональної культури;
- ефективного використання наявних ресурсів усіх видів;
- підвищення якості надання управлінських послуг;
- забезпечення людського і соціального розвитку та ін.

Ризики від упровадження інноваційних підходів

Слід враховувати, що впровадження інноваційних підходів завжди пов'язане з ризиками втрати ресурсів і часу, навіть якщо рішення щодо їх застосування приймаються колективно і є науково обґрунтованими. Тому будь-яке таке рішення необхідно оцінювати з погляду можливості виникнення взаємопов'язаних правових, матеріальних, фінансових, кадрових, політичних, економічних, екологічних і соціальних ризиків.

Зазвичай ризик розглядається як загроза відхилення результатів дій від очікуваних. Оцінка ризиків від упровадження інноваційних підходів полягає в якісній та кількісній оцінці можливих втрат і загроз. Якісна оцінка ризику проводиться переважно експертними методами і використовується при порівнянні обмеженої кількості альтернатив відповідних рішень, кількісна припускає математичну оцінку міри й ступеня ризику. При цьому слід враховувати, що ризики від упровадження інновацій у публічному секторі регіону оцінити набагато складніше, ніж у приватному, з огляду на складність регіональної системи та взаємовплив її елементів.

Управління ризиками розглядається як процес, пов'язаний з ідентифікацією, аналізом ризиків та прийнятих рішень, які спрямовані на мінімізацію негативних наслідків певних подій для органів регіонального управління, відповідних територій та їх мешканців.

Для мінімізації ризиків доцільно розробляти стільки варіантів технологій інноваційного рішення, скільки може бути сценаріїв розвитку певних подій. Звичайно, це потребує певного часу, наукового і практичного обґрунтування, але це є одним з необхідних заходів в умовах сучасних динамічних змін в усіх сферах суспільного життя.

У контексті мінімізації ризиків особливої актуальності сьогодні набувають мікроінновації, які забезпечують покращення окремих процесів і технологій у регіональному управлінні на основі дрібних винаходів, що, зрештою, може суттєво сприяти підвищенню його ефективності.

Типологія інноваційних підходів

Застосовуючи традиційну типологію інновацій, інноваційні підходи в регіональному управлінні можна характеризувати за такими основними ознаками складових:

- глибиною і якістю нововведень (радикальні, поліпшуючі та модифікаційні);
- формою інновацій (документи, інституції, технології);
- поширеністю (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);
- спрямованістю (заміщуючі, раціоналізуючі, розширюючі, ретровведення тощо);
- складовою управління (правова, організаційна, інформаційна);
- сферою застосування (система управління регіональним розвитком, регіон як соціально-економічна система, зовнішнє середовище регіону, галузі і сектори регіональної політики);
- часом отримання результатів (тактичні і стратегічні);
- частотою вживання (разові, багаторазові);
- сферою отримання результатів (економічна, соціальна, екологічна, науково-освітня, культурна тощо);
- джерелами походження ідеї нововведення (внутрішні, зовнішні).

Так, радикальні інноваційні підходи передбачають принципово нові способи вирішення завдань регіонального розвитку, що формуються на основі результатів фундаментальних досліджень. Їх головними завданнями є забезпечення довгострокових результатів і висока результативність. Проте такі інноваційні підходи в практиці регіонального управління застосовуються вкрай рідко, оскільки вони пов'язані з високим ступенем ризику. Зазвичай радикальні підходи виникають у результаті проведення адміністративних та адміністративно-територіальних реформ, появи нових нормативно-правових документів (переважно законів), тобто в умовах, що спричиняються загостренням суперечностей суспільного і регіонального розвитку.

Поліпшуючі інноваційні підходи найбільш поширені в практичній діяльності у зв'язку з помірним ступенем ризику щодо їх упровадження. Ці підходи полягають у доповненні існуючих підходів щодо забезпечення регіонального розвитку певними новими елементами. Прикладами таких підходів можуть слугувати різноманітні зміни в управлінні регіональним розвитком: введення нової посади у відділі, включення нового фінансового, інформаційного чи організаційного інструмента в існуючу управлінську технологію, часткова зміна комплексу принципів політики регіонального розвитку тощо.

Модифікаційні інноваційні підходи являють собою сукупність способів, форм і методів, за допомогою яких вирішуються певні завдання щодо регіонального розвитку з відносно невисоким або передбачуваним ступенем ризику. В разі їх застосування зберігаються основні характеристики системи, в якій впроваджуються інновації, наприклад ротація кадрів, перерозподіл завдань між інституціями, внесення змін у програмні документи за результатами моніторингу та ін.

Інноваційні підходи можуть застосовуватися для розв'язання однієї специфічної проблеми регіону, наприклад сприяння у просуванні специфічної продукції регіону (одиночні), а також проблем загального типу, що потребує застосування подібних інноваційних технологій багатьма суб'єктами, наприклад застосування інноваційного підходу до розробки стратегій розвитку багатьох або всіх територіальних громад регіону (дифузні).

**Сфери застосування
інноваційних підходів**

Інноваційні підходи застосовуються в таких основних сферах управління розвитком регіону:

1) безпосередньо в самій системі регіонального управління щодо оновлення структур, форм та методів діяльності, розв'язання суперечностей реалізації стратегічних завдань регіонального розвитку;

2) в економіко-соціальной системі регіону для стимулювання її розвитку;

3) у зовнішньому стосовно регіону середовищі для оновлення підходів до взаємодії із суб'єктами зовнішнього середовища, яка впливає на розвиток регіону.

**Методи інноваційного
управління**

Для формування інноваційних підходів в регіональному управлінні можуть застосовуватись вже відомі методи інноваційного менеджменту. Деякі з них наведені в табл. 5.1.

Інноваційні підходи можуть розроблятися як власними силами суб'єктів регіонального управління, так і на замовлення спеціалізованими організаціями та науково-дослідними установами.

Суб'єктами ідей для формування інноваційних підходів в управлінні регіональним розвитком можуть бути працівники, службовці, посадові особи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, депутати місцевих рад, підприємства, наукові та освітні заклади, громадські організації, політичні партії, громадські діячі регіону, експерти, різні суб'єкти зовнішнього щодо регіону середовища.

Таблиця 5.1

Методи інноваційного управління

Тип методу	Назва методу
Виявлення ідей	Інтерв'ю, анкетування, вибіркові опитування, експертиза
Аналітичні	Системний аналіз, факторний аналіз, ситуаційний аналіз, логістичний аналіз, функціональний аналіз, економічний аналіз, розробка сценаріїв
Оцінки	Оцінка витрат ресурсів, оцінка ризиків і можливостей, оцінка ефективності
Генерування ідей	Мозкова атака, ділові ігри, індивідуальна робота
Прогнозування	Експертні, аналогії, метод Дельфі, регресивний аналіз, імітаційні моделі
Прийняття рішень	Економіко-математичні моделі, порівняння альтернатив, побудова дерева рішень
Наочного уявлення	Графічні моделі, фізичні моделі
Аргументування доцільності інновації	Презентації, проведення переговорів

Перешкоди щодо застосування інноваційних підходів

Основними перешкодами щодо розробки і впровадження інноваційних підходів у вітчизняному регіональному управлінні є:

- кадровий дефіцит, зокрема в контексті знання процесів інноваційного регіонального управління, закономірностей територіального і суспільного розвитку;
- страх допущення ризиків і притягнення за це до відповідальності;
- інформаційна ізольованість муніципальних і державних службовців, органів та структурних підрозділів органів регіонального управління;
- перевантаженість фахівців системи регіонального управління стандартною роботою, що стримує творчо-креативні процеси;
- системна пам'ять регіонального управління про попередній досвід, який не стимулював управлінські інновації;
- адміністративно-правові обмеження.

Щодо фінансових ресурсів, то загалом вважається, що вони не є стримувальним чинником інновацій, а навпаки, їх відсутність стимулює впровадження нових підходів у діяльність. Це твердження справедливе для регіону, але для фахівців регіонального управління необхідне фінансове стимулювання вироблення і впровадження інноваційних рішень.

Стимулювання інноваційних підходів

Для застосування інноваційних підходів у регіональному управлінні потрібно створювати максимально можливе сприятливе інноваційне середовище на всіх рівнях. Насамперед необхідне усвідомлення проблематики інноваційного регіонального управління в органах влади центрального рівня, що формують державну регіональну політику, а також в обласних державних адміністраціях, які розробляють і виконують програми розвитку регіонів, координують відповідну діяльність районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування і, таким чином, є основними суб'єктами формування регіонального соціально-економічного та культурного середовища. Головним завданням при цьому є вироблення стратегії формування нової якості регіонального управління, яке базується на заохоченні творчості, ініціатив, використанні знанневого потенціалу його працівників та регіону в цілому. Йдеться про формування управлінської інноваційної культури, що пов'язано з розвитком творчих здібностей і реалізацією креативного потенціалу її головного суб'єкта - людини.

Важливими передумовами формування та ефективного застосування інноваційних підходів у регіональному управлінні є такі:

- наукові засади регіонального управління;
- лідерські якості керівництва;
- психологізація управління;
- практичне застосування концепції управління знаннями;
- створення сприятливого інноваційного середовища в органах публічної влади;
- зміцнення горизонтальних зв'язків та застосування діалогової форми діяльності в органах публічної влади регіону;
- підготовка висококваліфікованих фахівців, здатних розробляти інноваційні технології для розв'язання проблем регіонального розвитку.

5.13. Маркетинг території як інструмент регіонального розвитку

Визначення маркетингу території

Маркетинг території - це особливий вид публічної управлінської діяльності, що здійснюється з метою виявлення і просування інтересів населення території для вирішення конкретних завдань розвитку, створення, підтримки і/або зміни відносин та поведінки резидентів і нерезидентів в особі приватних осіб, компаній, інших суб'єктів господарювання і структур управління стосовно конкретної території.

"Маркетинг територій" як окреме поняття вперше згадується в 70-х рр. минулого століття в роботах американських та британських учених, пов'язаних із містобудівним плануванням та місцевим економічним розвитком. Відомий фахівець у галузі маркетингу Ф.Котлер зазначає, що "для маркетингу території є тільки одна мета - просування цінності та образу

території у такий спосіб, щоб потенційні користувачі території повною мірою усвідомлювали свої відмінні переваги, тобто відрізняли територію від інших".

Потрібно розрізняти поняття "маркетинг території" більш зовнішнього спрямування та "маркетинг на території" як внутрішньомаркетингову діяльність, спрямовану на задоволення спільних потреб громади.

Поняття "маркетинг території" може стосуватися міста, регіону, країни або туристичного напрямку та їх конкуренції за туристів, інвесторів, мешканців.

Слід зауважити, що регіон як територіально-організаційна одиниця (і не тільки в Україні) з погляду маркетингових підходів є особливим об'єктом, який відрізняється комплексом вихідних маркетингових факторів, суб'єктами маркетингової діяльності та навіть цільовими групами. Водночас регіон має ширші можливості для маркетингу та диверсифікації ризиків.

Необхідність подальшої розробки саме "регіонального маркетингу" як базової теорії територіального маркетингу пояснюється, передусім, тим, що цього вимагають динамічні процеси регіоналізації, підвищення ролі регіону як самостійного ринкового суб'єкта та зміна його позицій у суспільно-політичному середовищі. Це і посилення ролі регіонів завдяки регіональній політиці ЄС, а також конкуренції між самими регіонами, і потреба в кращому позиціонуванні та визначенні сильних сторін регіонів, дедалі більше значення регіональної ідентичності. Разом з тим це зменшення обсягу фінансових ресурсів на місцевому рівні, дедалі більша готовність територій і міст до більш інтенсивної співпраці між собою, визнання того, що окремі територіальні проблеми можуть бути вирішені лише за умови регіональної кооперації і що регіональна співпраця відкриває більше можливостей для місцевого рівня витримати конкуренцію із сусідніми регіональними центрами та підвищити своє економічне значення. Низка інструментів, наприклад міського маркетингу, не може бути застосована на рівні регіону, а решта потребує врахування фактору "регіональності".

Завдання маркетингу території

По-перше, маркетинг покликаний розширювати вплив території (міста, регіону, населеного пункту) зовні для досягнення своїх цілей, слугувати інструментом підвищення її конкурентоспроможності на найрізноманітніших аренах.

По-друге, маркетинг - це нестандартний, але досить ефективний інструмент вирішення територіальних проблем, які органи влади адміністративно-територіальної одиниці не в змозі розв'язати традиційними управлінськими способами. І спектр таких проблем найширший - від дефіциту інвестицій в інфраструктуру до екологічних загроз і криміналізації.

По-третє, маркетинг - не просто інструмент управління, а ідеологія, яка, якщо вона взята на озброєння, видозмінює всі сфери життєдіяльності і примушує їх працювати на розвиток адміністративно-територіальної одиниці. Маркетинг території - комплекс дій населення, що тут проживає (територіальної громади), спрямованих на виявлення і просування своїх інтересів для виконання конкретних завдань соціально-економічного розвитку.

По-четверте, органи місцевої влади є далеко не єдиним суб'єктом маркетингу і повинні враховувати інтереси своїх ринкових партнерів.

По-п'яте, маркетинг території - це тривалий процес кооперації і координації, поєднання всіх територіальних інтересів у комунікативну, креативну та інноваційну культуру співробітництва.

По-шосте - це спосіб вирішення завдань розвитку регіону шляхом розширення його впливу і створення позитивної репутації, бренду, поліпшення іміджу.

Застосування концепції маркетингу передбачає розподіл процесу на окремі фази прийняття рішень: аналіз, планування, впровадження, контроль, організацію.

Основний функціональний зміст маркетингу території полягає, з одного боку, в інформаційно-аналітичному дослідженні території та її ринків, виявленні існуючих та формуванні інноваційних потреб, підготовці обґрунтованої інформації для розробки стратегії розвитку, а з другого - в застосуванні маркетингових методів та інструментів з метою сприяння задоволенню потреб населення, підвищення конкурентоспроможності території, забезпечення плідної взаємодії влади, бізнесу і громадськості.

Дослідження, аналіз та сегментування ринку можливих споживачів

Маркетингова діяльність завжди починається з комплексного дослідження ринку (*перший етап*). Під час дослідження вивчають поведінку споживачів, їхні смаки і потреби, споживчі переваги, мотиви, які спонукають приймати

рішення щодо купівлі товару.

Таким чином, необхідно вивчити і спрогнозувати попит на територію як товар, проаналізувати ціну і "товар" конкурентів, визначити місткість "ринку" і частку території на ньому. Такий аналіз дає змогу оцінити ринкові можливості та визначити привабливий напрям маркетингової діяльності, за яким територія може набути конкурентних переваг.

Ідентифікація територій конкурентної боротьби може здійснюватися за принципом "релевантного ринку", тобто, конкурентами вважаються регіони з продуктами аналогічного характеру. Слід також забезпечити можливість їх ієрархічного та функціонального порівняння. З точки зору ієрархії доцільним видається аналіз конкурентної ситуації лише між адміністративно-територіальними утвореннями одного рівня (громади, міста, райони, області). Проте ці території також повинні забезпечувати можливість їх порівняння за функціональними критеріями.

Для дослідження ринку, аналізу конкурентної позиції територій необхідно встановити індикатори, придатні для визначення конкурентного становища. Залежно від конкретної форми територіального маркетингу можуть застосовуватися різні показники. Наприклад, у разі використання культурного або туристичного маркетингу можуть бути застосовані такі показники, як кількість відвідувачів культурних закладів, кількість туристів або кількість відвідувачів готелів. Можуть бути використані й узагальнені показники, до яких належить рівень безробіття або валовий регіональний продукт на душу населення тощо.

Крім того, корисними є огляд публікацій у ЗМІ, соціологічні опитування. Щодо останніх, то переважно для досліджень залучаються дві групи респондентів. По-перше, це експерти, які завдяки своїй діяльності та фаховим знанням добре поінформовані про територіальну специфіку, наприклад працівники торговельно-промислових палат, керівники органів державної влади або науковці. По-друге, становить інтерес також думка "клієнтів", тобто цільових груп маркетингових заходів. При цьому особливе місце посідають потенційні інвестори. Передусім у рамках емпіричних досліджень необхідно з'ясувати, які переваги та недоліки має регіон, наприклад як майданчик для розміщення нових підприємств. Погляди та думки представників компаній, відповідальних за прийняття рішень, є важливими параметрами для розробки маркетингових концепцій.

Найважливішими інструментами маркетингового аналізу територій є SWOT-аналіз, PEST-аналіз (аналіз політичних, економічних, соціальних та технологічних факторів), аналіз і вибір цільових груп та позиціонування (визначення нинішніх і бажаних позицій) територій.

Окремо розглядається пошук "своїх" потенційних споживачів (так званих цільових груп), потреби яких територія може та прагне задовольнити. При цьому використовують дуже важливий маркетинговий прийом - сегментацію ринку, що часто в процесі управління маркетингом виділяють в окремий - *другий етап*, особливо якщо йдеться про такий "складний" багатфакторний ринок, яким є ринок територій.

Сегментація - це розподіл споживачів на групи на підставі відмінності в їхніх потребах, характеристиках та поведінці і розроблення для кожної з груп окремого комплексу маркетингу. Якщо територією правильно визначено цілі, обрано ринковий сегмент (сегменти) для подальшої співпраці, то це означає, що вона знайшла свою "нішу" на ринку.

**Цільові групи
у територіальному
маркетингу**

У цілому виділяють чотири сегменти або великі цільові ринки в територіальному маркетингу:

- приїжджі;
- жителі і особи, що працюють за наймом на певній території;

- галузі економіки (промисловість, торгівля і т. ін.), інвестори;
- зовнішні ринки (цільові групи зовнішньоспрямованих заходів).

Ринок приїжджих складається з ділових (бізнесмени, особи, які перебувають у відрядженні, комівояжери) і приватних відвідувачів (туристи, мандрівники, друзі або родичі). Кожен відвідувач витрачає гроші на харчування, нічліг, придбання інших товарів та послуг. Ці витрати впливають з ефектом мультиплікатора на доходи населення, зайнятість і податкові надходження до бюджету. Чим більша кількість відвідувачів (довше їх перебування) і чим менші питомі витрати на них, тим більший чистий дохід територій. Тому території спрямовують свої зусилля на залучення відвідувачів, щоденні витрати яких найбільш високі, а перебування - найтриваліше. Разом з тим території прагнуть створити перешкоди для небажаних осіб, ускладнити їх приїзд й перебування на території.

Жителі і особи, що працюють за наймом - це другий важливий цільовий ринок. Території прагнуть або завезти додаткову некваліфіковану робочу силу (як це робили Німеччина і Франція в 60-70-ті рр.), або стимулювати народжуваність (Австрія, Швеція), або залучити окремі категорії високооплачуваних працівників та фахівців (малі міста США - лікарів). Разом з тим перенаселені території прагнуть, навпаки, до нульового приросту населення, в тому числі за рахунок міграції.

Галузі економіки та інвестори - третя категорія цільових ринків. Як правило, всі населені пункти намагаються збільшити свій економічний потенціал, щоб створити для своїх жителів робочі місця і отримати додаткові бюджетні надходження. Передумовою цього виступає відповідність території критеріям розміщення продуктивних сил: інвестиційному клімату, якості життя, доступності, якості трудових ресурсів тощо. Далі можливі такі варіанти або їх комплекс. По-перше, підтримуються підприємства, що вже існують, принаймні ті, які видаються бажаними. По-друге, підтримується їх зовнішня експансія. По-третє, полегшуються умови відкриття нових підприємств. По-четверте, залучаються підприємства і виробництва з інших місць, причому інтерес територій у певний час зміщується від традиційних (важка промисловість, автомобілебудування) до інноваційних (нано-, High- Tech-виробництва тощо).

Зовнішні ринки щодо території - вітчизняні інші регіональні, а також міжнародні ринки утворюють четверту групу цільових ринків. Активність території на цих ринках демонструє здатність міста або регіону виробляти товари і надавати послуги, необхідні фізичним і юридичним особам, що перебувають за його межами. Без вивезення своїх товарів і послуг неможливе ввезення того необхідного, що не можна або невигідно виробляти в регіоні. Тому кожен регіон спонукає розташовані на його території фірми до якомога ширшого збуту їх продукції, наприклад просуваючи їх товарні марки. Сам імідж регіону часто справляє позитивний або негативний вплив на обсяг продажів на зовнішніх ринках.

Позиціонування території

Другий етап процесу управління маркетингом - позиціонування товару (товарів) території та самої території як такої.

Завдання позиціонування можна вважати майже вирішеним, якщо у міста/регіону вже є комплексна стратегія розвитку на довгостроковий період. У стратегії встановлюються пріоритети розвитку адміністративно-територіальної одиниці, прогнозується, якою вона буде через 15-20 років, якими будуть її соціально-економічні функції і місце серед інших територій. Маркетинг у такому разі виступає одним з інструментів реалізації стратегії, ефективним способом досягти поставлених у ній цілей.

Тільки прийнявши рішення щодо позиціонування свого товару - території, можна розпочинати розроблення комплексу маркетингу.

Інструменти маркетингу території

Комплекс маркетингу включає набір засобів (інструментів), сукупність яких використовується для впливу на цільовий ринок, з метою домогтися бажаного реагування з його боку. Узагальнено їх традиційно поділяють на чотири основні групи: товар (Product), ціна (Price), місце та методи збуту (Place), методи просування (Promotion).

Перша складова - "товар". У філософії та теорії маркетингу товар взагалі займає ключову позицію. Він є базовим відносно інших елементів комплексу маркетингу, оскільки задовольняє потреби споживачів.

У маркетингу території товаром є не стільки різноманітні матеріальні ресурси та послуги, вироблені (надані) на території, скільки якість "середовища" та його компоненти, такі як земля, створена інфраструктура, якість публічних послуг та якість інститутів, що обслуговують цю територію, тощо. Визначені компоненти дають можливість користувачам середовища території отримувати додаткові переваги, не пов'язані з їх власними комерційними зусиллями, за які вони готові платити, що і перетворює територію на товар у різних комбінаціях (економічних і соціальних перевагах для розвитку виробництва, зниження виробничих витрат, ефективної спеціалізації і кооперації, одержання економії від масштабу діяльності, різноманіття доступних виробничих та комунікаційних послуг).

Більше того, в сучасному конкурентному середовищі економічно сильні території як уже "розкручений" привабливий товар, як правило, стають ще більш сильними: спрацьовує так

званий ефект "кластерингу", коли розвиток одного виду бізнесу стимулює розвиток пов'язаних із ним видів економічної діяльності. Це самопідтримувальне явище спостерігається повсюди у світі та пояснює масштабне зростання великих метрополій і дуже нерівномірний територіальний економічний розвиток всередині країн.

Товаром у територіальному маркетингу може бути власне територія з погляду розміщення бізнесу. Підприємець, який збирається інвестувати в цю територію, всебічно розглядає її характеристики, оцінює конкурентоспроможність. Чинниками конкурентоспроможності території для нього є географічне положення, трудові ресурси (робоча сила та її вартість), інфраструктура, сировинні ресурси, рівень ділової активності, доступ до капіталу, рівень розвитку підтримки бізнесу тощо. Такий підхід доречний лише в разі вибору того сектору ринку, на якому основним споживачем товару території виступає зовнішній інвестор. Для внутрішніх споживачів та інвесторів можуть вирішальне значення також мати інші чинники, причому іноді зовсім суб'єктивного, "м'якого" характеру.

Товаром території є певна "множина корисності", запропонована в платній, частково платній або безкоштовній формі зацікавленим групам споживачів. Тому можна констатувати наявність взаємопов'язаного і структурованого пакету матеріальних і нематеріальних товарів, доступних на території різним споживачам - своєрідний "портфель територіальних продуктів".

Як ціну в територіальному маркетингу розглядають дію, на яку очікує суб'єкт від об'єкта в разі задоволення потреб останнього. Ціна має багато складників, серед яких - витрати на комунальні послуги, місцеві податки, специфічні витрати (на подолання адміністративних бар'єрів, спонсорство) тощо. Цінова політика територіальних органів влади суттєво впливає на рівень доходів бюджету, тому перед місцевою владою завжди постає проблема вибору. З одного боку, це проблема наповнення бюджету, що зумовлює застосування високих цін і тарифів, з другого - необхідність вжиття заходів щодо соціального захисту, тобто врахування політичної, а не економічної доцільності прийняття рішень. Ціни на послуги органів влади формуються не співвідношенням попиту та пропозиції, а як наслідок установлених нормативно-правових засад державного, регіонального та місцевого управління.

Конкурентна перевага території пов'язана не лише з її товарною пропозицією, яку становлять територіальні товарні продукти, взаємозв'язки і структури виробників, посередників та споживачів цих благ і послуг, а й з умілим і результативним маркетинговим збутом.

Характеристика методів поширення в маркетингу території є досить складним завданням, оскільки "місце" продажу товару - територія - фактично незмінне. Крім того, в маркетингу територій практично немає посередників у чистому вигляді. Дещо умовно до посередників можна віднести таких суб'єктів маркетингу територій: 1) органи влади та громадські організації, асоціації вищого територіального рівня і їхніх представників; 2) торговельно-промислові палати, центри бізнесу та міжнародної торгівлі, виставкові центри, ярмарки; 3) транснаціональні та інші територіальні суб'єкти бізнесу; 4) різноманітні міжтериторіальні мережеві організаційні структури; 5) засоби масової інформації та комунікації; 6) туристичні агенції; туристичні інформаційні центри; 7) заклади професійної освіти.

Зміст заходів цього елемента комплексу маркетингу території полягає в наданні ділової інформації суб'єктам господарювання, укладанні договірних відносин з іншими територіями, організації виставок і ярмарок, інформуванні потенційних та наявних туристів, які бажають відвідати привабливі місця населених пунктів, тощо.

Важливою факторною складовою комплексу маркетингу території є "просування". Її, як правило, пов'язують із комплексом засобів маркетингових комунікацій, створенням образу та іміджу, підвищенням привабливості території, розробкою та просуванням бренду. До комплексу засобів маркетингових комунікацій території (адміністративно-територіальної одиниці) відносять: 1) традиційну комерційну рекламу; 2) засоби прискорення та (або) посилення позитивної реакції державних установ та економічних агентів; 3) зв'язки з громадськістю та "профільними" організаціями із розвитку територій та громад; 4) пропаганду; 5) особисті контакти.

Контактні аудиторії маркетингових комунікацій можна поділити на внутрішні та зовнішні. До внутрішніх можна віднести мешканців (зокрема й організації та групи мешканців), а також наявні на території господарські суб'єкти. Тут слід згадати про дуалістичну роль мешканців, які є як споживачами, так і суб'єктами, які активно формують товарне середовище території.

Натомість до зовнішньої аудиторії можна зарахувати "не місцевих" господарських суб'єктів, інвесторів, туристів, мешканців сусідніх територій та населених пунктів.

Прикладом адаптування маркетингових засобів до специфічних особливостей внутрішньої й зовнішньої аудиторії може слугувати розроблення та підтримання двох версій офіційної веб-сторінки адміністративно-територіальної одиниці із різними адресами для "своїх" - внутрішніх споживачів та "чужих" - зовнішніх споживачів.

Види маркетингових стратегій

Маркетингова стратегія - довго- або середньострокова програма (проект) здійснення маркетингу території. Рекомендована структура стратегії включає три розділи:

- 1) позиціонування (цілі, завдання проекту, концепція цільового іміджу міста/регіону, їх унікальна пропозиція, опис цільової аудиторії);
- 2) просування (комплекс заходів, методи дії, канали маркетингової комунікації);
- 3) організаційне забезпечення проекту (ресурсне забезпечення, механізми координації і контролю за реалізацією, система моніторингу і оцінки результативності).

Серед основних видів стратегій маркетингу територій (або рівнів прийняття стратегічних рішень) виділяють:

- стратегії для ключових галузей (передбачають визначення видів економічної діяльності, які є ключовими носіями регіонального розвитку);
- стратегії сегментування (ідентифікація релевантних цільових груп);
- стратегії стимулювання (визначення способу дій для впливу на ринок: системи фінансової мотивації чи/та підвищення привабливості регіону);
- ареальні стратегії (визначення головних територій регіону);
- стратегії співпраці (пошук належних партнерів для співпраці).

Ресурсний підхід включає такі типи стратегій: маркетинг населення, персоналу; маркетинг привабливості (визначних пам'яток), маркетинг інфраструктури, маркетинг іміджу.

На підставі вивчення досвіду передових міст у маркетингу зроблена спроба систематизації маркетингових стратегій за двома основними критеріями: за формою і змістом.

За способом реалізації (формою) існують такі види маркетингових стратегій: зовнішні; внутрішні; ієрархічні; мережеві; комплексні / структурні; об'єктні; еволюційні; революційні; маркетинг "від хорошого життя"; маркетинг виживання; стимулювання точок зростання; вирішення проблем; маркетинг залучення; маркетинг обмеження; диференційований маркетинг; недиференційований маркетинг; виправлення образу; виправлення дійсності.

Систематизація маркетингових стратегій за змістом включає такі критерії: тематику, зміст маркетингового проекту, цільову аудиторію, риторику проекту (гасла, символіка), цільові установки, показники успішності, інструменти, що застосовуються для виконання стратегії. Виділено 8 типів маркетингових стратегій, що включають близько 40 підтипів:

- міста-лідери (підтипи: столичні, флагмани економіки, міста-політики і елітарні, універсальні міста);
- міста-підприємці (торговельні, професіонали-ремісники, гастрономічні, книжкові столиці);
- розважальні міста (театральні, тематичні парки, курортні, лікувальні, пляжні, міста "при подіях", спортивні, столиці шоу-бізнесу, ігрові);
- міста-музеї (міста знаменитостей, художні міста, міста "при музеях", історичні міста, міста - архітектурні музеї, священні міста);
- наукові міста (міста-наукові парки, міста-університети, фабрики інновацій);
- міста-посередники, провідники і перехрестя (культурні перехрестя, міста-мости, міста-ворота, міста - медіа-центри, міста-супутники);
- міста унікального іміджу (міста "відбитого" іміджу, міста агресивних маркетингових стратегій, екзотичні, міста комбінованого іміджу).

Перед кожним містом, регіоном чи групою регіонів країни стоять свої цілі. Це може бути залучення інвестицій, створення туристичної привабливості, збільшення чи зменшення кількості іммігрантів, залучення спеціалістів високого рівня, креативні нововведення та ін. Для цього розробляється відповідна стратегія. Наведені базові види стратегій свідчать про різноманіття підходів, маркетингових технологій та застосування інструментів, вибір яких може бути аргументованим виходячи з ефективності їх впливу на цільові групи.

5.14. Стратегічне планування регіонального розвитку

Поняття про стратегічне планування

В управлінні регіональним розвитком надзвичайно важливе місце займає стратегічне планування, яке спрямовує весь процес подальшої реалізації регіональної соціально-економічної політики.

Стратегічне планування регіонального розвитку - це системна технологія обґрунтування та ухвалення найважливіших рішень щодо місцевого розвитку, визначення бажаного майбутнього стану території та способу його досягнення, що базується на аналізі зовнішнього оточення території та її внутрішнього потенціалу і полягає у формуванні узгоджених з територіальними громадами дій, на реалізації яких концентруються зусилля, ресурси основних суб'єктів регіонального розвитку.

Переваги стратегічного планування

До переваг стратегічного планування регіонального розвитку можна віднести те, що воно дає змогу:

- вирішувати завдання розвитку регіону, базуючись на його конкурентних перевагах;

- поліпшити координацію дій основних акторів регіонального розвитку;
- забезпечити більш раціональне використання ресурсів;
- перспективно мислити, використовувати майбутні можливості розвитку території місцевим органам державної влади, органам місцевого самоврядування та їх керівникам;
- контролювати події і керувати ними;
- готувати територію до можливих змін, пов'язаних із зовнішнім середовищем.

Стратегічне планування є потужним інструментом об'єднання інтересів громадськості, місцевого бізнесу та місцевої влади, що позитивно впливає на створення сприятливого підприємницького клімату, добробут громади, конкурентні позиції території. Це творчий процес визначення стратегічних напрямів та узгодження реалістичних цілей і завдань, виконання яких дасть змогу досягнути спільного бачення майбутнього.

Програмним документом, що готується в процесі стратегічного планування, є стратегія регіонального розвитку.

Визначення регіональної стратегії

Регіональна стратегія є стратегічним планом розвитку регіону, що визначає цілі, завдання, пріоритети, напрями сталого економічного і соціального розвитку регіону на довгостроковий період.

Стратегія регіонального розвитку не є всеосяжним документом, у якому визначаються заходи щодо вирішення всіх проблем розвитку соціально-економічних сфер життєдіяльності території. Навпаки, вона сконцентрована на ключових, найбільш перспективних напрямках (не більше від п'яти), які виявлені на основі аналізу соціально-економічного потенціалу, сильних і слабких сторін внутрішнього середовища території, можливих сприятливих чи негативних зовнішніх впливів.

Регіональна стратегія з погляду процесу її підготовки та методики є складним інструментом впливу на майбутнє регіону. Її розробка потребує чіткого алгоритму, політичної волі та знань місцевої влади, готовності та розуміння підприємницьких структур і населення. Під час підготовки стратегії регіонального розвитку переглядаються існуючі умови, аналізуються сили, які впливають на місцеву економіку, розробляються конкретні заходи, яких необхідно вжити, та плануються зміни, що мають впливати на регіональну економіку. Процес є складним у зв'язку з необхідністю вибору напрямів розвитку, узгодження дій та пошуку консенсусу, оскільки наявні в громаді можливості та ресурси завжди обмежені, а саме цілепокладання має базуватися на виявленні та відборі проблем і формуванні найбільш пріоритетних та результативних планів дій.

Особливості розробки регіональної стратегії

Складність і особливості розробки регіональної стратегії розвитку зумовлені також такими факторами:

- значна диференціація сфер економічної діяльності та велика територія, що суттєво розширюють коло питань, які потребують розгляду та узгодженого вирішення;

- часте визначення часового горизонту планування державними документами, а не особливостями проблематики конкретного регіону;
 - множинність центрів прийняття рішень і необхідність їх узгодження у зв'язку з наявністю в регіоні багатьох територіальних громад, що представлені органами місцевого самоврядування;
 - потреба в запровадженні двоступінчатої процедури розробки стратегії, коли на першому етапі збираються ініціативи "знизу", які в подальшому узагальнюються та опрацьовуються на регіональному рівні;
 - наявність випадків, коли проявляється місцевий "егоїзм", тобто окрема адміністративно-територіальна одиниця намагається вирішити передусім власні проблеми, а не розглядає себе як частину регіону, що має розвиватися збалансовано;
 - суттєві диспропорції розвитку окремих територій, що ускладнює прийняття узгоджених рішень щодо пріоритетних напрямів регіонального розвитку;
 - значно більший вплив політичних аспектів на прийняття стратегічних рішень на регіональному рівні, ніж на локальному;
 - існування певної невизначеності щодо того, хто саме має відповідати за реалізацію регіональної стратегії: місцеві органи державної виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування;
 - невизначеність поняття "регіональне врядування";
 - відсутність єдиної сформованої методологічної бази розробки регіональних стратегій розвитку.
- Наведені особливості та складності підготовки регіональної стратегії розвитку визначають необхідність посиленої уваги її розробників до таких питань:
- вироблення чіткої ідеології, системи цінностей, принципів, на яких базуватиметься стратегія;
 - організації обговорень, узгоджень між територіальними громадами щодо ключових питань регіонального розвитку;
 - визначення та врахування в регіональній стратегії загальнодержавних інтересів;
 - розроблення прозорих і зрозумілих конкурсних засад включення в стратегічний план місцевих проектів;
 - визначення механізмів співфінансування спільних проектів і програмних заходів;
 - чіткого розподілу та закріплення відповідальності за реалізацію стратегії;
 - формування системи моніторингу та оцінювання реалізації програмних заходів і стратегії в цілому;
 - вертикальної та горизонтальної координації всіх діючих на регіональному рівні програмних документів.

Процес стратегічного планування регіонального розвитку може відрізнитися в деяких деталях, але в узагальненому вигляді можна скласти досить типовий підхід, який містить такі етапи:

Етап 1. Підготовчий.

Етап 2. Аналіз розвитку регіону.

Етап 3. Формування бачення регіонального розвитку.

Етап 4. Визначення пріоритетів регіонального розвитку.

Етап 5. Схвалення та реалізація стратегії.

Етап 6. Моніторинг та оцінювання реалізації стратегії.

На підготовчому етапі здійснюються: ініціювання розроблення стратегії; аналіз зацікавлених сторін; формування організаційних структур; підготовки плану інформування та залучення населення.

Ініціювати процес розроблення стратегії може будь-який суб'єкт місцевого розвитку. В ініціативних пропозиціях необхідно обґрунтувати актуальність та корисність стратегічного планування для територіальної громади, свій погляд щодо її розробників, визначити можливі перешкоди щодо запровадження стратегічного планування та шляхи їх подолання.

Визначення та аналіз зацікавлених сторін, які виявили бажання брати участь у процесі стратегічного планування розвитку області, є важливим завданням підготовчого етапу.

**Визначення
зацікавлених сторін**

Зацікавлена сторона - це особа, організація, група осіб чи організацій, які виявляють інтерес до процесу та результатів стратегії (незалежно від того, позитивні чи негативні для них ці результати), а також ті, хто самі можуть позитивно чи негативно впливати на стратегію та її реалізацію.

Аналіз зацікавлених сторін проводиться з метою виявлення:

- інтересів усіх зацікавлених сторін, зокрема їхніх потреб в інформації;
- потенційних конфліктів інтересів та ризику, які можуть ставити під сумнів успіх стратегії чи окремих її частин;
- можливостей зацікавлених сторін (зокрема й ресурси), на які можна покладатися при реалізації стратегії;
- осіб та групи, які залучатимуться до участі в робочій групі та на різних етапах розроблення й реалізації стратегії;
- шляхів удосконалення процесу розроблення і власне стратегії та зменшення чи бажано - усунення впливу можливих негативних наслідків як на стратегію, так і на уразливі групи населення.

Після проведення аналізу необхідно сформувати робочу групу, що вирішуватиме питання стратегічного планування.

**Формування робочої групи
з питань стратегічного
планування**

Робоча група - це головний координаційний орган процесу стратегічного планування, що створюється для обговорення і затвердження всіх ключових рішень, пов'язаних з розробкою і реалізацією стратегічного плану територіального розвитку.

Можна запропонувати такий орієнтовний склад робочої групи (25-30 осіб):

- депутати місцевої ради (за згодою);
- керівники управлінь (відділів) виконавчого комітету місцевої ради;
- керівники (представники) громадських організацій;
- представники місцевого бізнесу;
- керівники органів самоорганізації населення;
- представники місцевих засобів масової інформації;
- інші представники місцевої еліти, агентств регіонального та місцевого розвитку, залучені експерти, консультанти.

Найбільш поширеними методами реалізації другого - аналітичного етапу стратегічного планування регіонального розвитку - є:

- соціально-економічний аналіз;
- порівняльний аналіз;
- SWOT-аналіз;
- соціологічний аналіз.

Результати соціально-економічного аналізу оформлюються у вигляді окремого розділу стратегії - Профіль громади.

**Визначення
профілю громади**

Профіль громади являє собою детально викладений документ, у якому здійснений аналіз та оцінка фактичного стану розвитку території у динаміці (аналізуються, як правило, п'ять попередніх років).

Розробникам стратегії важливо провести порівняльний аналіз. Бажано, щоб статистичні дані території порівнювалися із середніми в Україні, зі статистичними даними територій - потенційних конкурентів, регіонів-аналогів в інших країнах світу, необхідно визначити місце території в загальнодержавному поділі праці.

Задля визначення якісних параметрів регіонального розвитку найчастіше використовують SWOT-аналіз.

**Складові
SWOT-аналізу**

Складовими SWOT-аналізу є: сильні сторони - внутрішні можливості (навички, потенціал) чи ресурс регіону, що можуть зумовити формування конкурентної переваги; слабкі сторони - види діяльності, ресурси, обставини, які використовуються неефективно або не за призначенням; можливості - шанси, що можна використати для досягнення

стратегічних цілей (результатів) розвитку регіону; загрози - будь-які процеси або явища, що перешкоджають виконанню місії та досягненню цілей розвитку регіону.

SWOT-аналіз дає змогу у з'ясувати, яка зі стратегій розвитку з урахуванням наявних сильних і слабких сторін є найбільш прийнятною для ефективного і дієвого реагування на зміни в зовнішньому середовищі та використання сприятливих шансів і мінімізації існуючих ризиків.

Для аналітичного обґрунтування стратегічного вибору регіону, крім наведених вище інструментів, використовуються також експертне опитування громадян - фахівців у різних галузях та соціологічний аналіз.

На основі даних, отриманих на аналітичному етапі, та узагальнення уявлень основних суб'єктів територіального розвитку про модель бажаного майбутнього формується Стратегічне бачення, яке є новим елементом довгострокового планування розвитку. Стратегічне бачення окреслює різнобічний оптимістичний погляд на розвиток території в майбутньому і є основою завдань, виконання яких буде визначено регіональною стратегією розвитку.

Наступним кроком процесу стратегічного планування розвитку регіонів є визначення стратегічних цілей, операційних цілей та оперативних завдань.

Стратегічні цілі розвитку регіону - описані у формальному вигляді орієнтири, яких бажано досягти в довго-, середньо- та короткостроковому періоді.

Вимоги до операційних цілей

Операційні цілі призначені для конкретизації стратегічних цілей у середньостроковій перспективі та мають відповідати певним вимогам, а саме мають бути:

1) конкретними. Формулювання цілей у конкретних формах створює вихідну точку відліку для прийняття в подальшому правильних рішень щодо розвитку території. Завдяки цьому можна більш обґрунтовано визначити, наскільки ефективно діють суб'єкти економічної діяльності в напрямі досягнення стратегічного бачення та стратегічних цілей;

2) вимірюваними, тобто сформульованими в такий спосіб, щоб можна було встановити чіткі показники вимірювання досягнення операційних цілей;

3) взаємно узгодженими з огляду на специфіку та багатоаспектність функціонування території, тобто дії та рішення, які необхідні для досягнення однієї мети, не повинні перешкоджати реалізації інших цілей. У противному разі це може призвести до виникнення конфліктної ситуації між суб'єктами діяльності, відповідальними за досягнення тих чи інших поставлених цілей. Крім того, операційні цілі розвитку території мають бути повністю узгодженими зі стратегічним баченням;

4) реалістичними. Недосяжні або частково досяжні цілі призводять до негативних наслідків, наприклад, до зниження рівня мотивації основних суб'єктів територіальної громади ефективно працювати над реалізацією стратегічного плану, зниження конкурентоспроможності території в цілому;

5) обмеженими в часі, тобто мати конкретний горизонт прогнозування та планування, який устанавлюється на тривалий або короткотривалий проміжки часу.

Оперативні завдання є найбільш конкретними, що дає змогу пов'язати стратегічну діяльність з поточною та з бюджетним плануванням. У стратегічних планах короткострокові цілі набувають форми проектів (заходів), що, у свою чергу, дає змогу встановити зв'язок між потребами та можливостями розвитку регіону, оскільки вони більш орієнтовані на використання наявного ресурсного потенціалу.

Розроблений проект регіональної стратегії розвитку затверджується рішенням обласної ради.

Визначення моніторингу

Надзвичайно важливим для вдалої реалізації регіональної стратегії розвитку є здійснення моніторингу. Моніторинг - це управлінська функція, яка передбачає безперервне забезпечення керівництва програми, бенефіціарів і зацікавлених сторін даними, що підтверджують чи спростовують наявність прогресу в досягненні очікуваних результатів програми.

Основними завданнями моніторингу є: стимулювання реалізації окремих проектів і стратегії в цілому; оцінювання досягнення стратегічних цілей, отримання інформації для ухвалення рішень про розподіл ресурсів для досягнення мети або коригування цілей; оцінювання ступеня реалізації заходів, їх уточнення і коригування.

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2011 р. № 1186 "Про затвердження Порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку" відповідні місцеві державні адміністрації своїм рішенням визначають відповідального за проведення моніторингу і оцінку реалізації регіональної стратегії. Відповідальний за проведення моніторингу і оцінку реалізації регіональної стратегії на підставі отриманої інформації готує щорічний підсумковий звіт про результати реалізації регіональної стратегії, який повинен містити:

- короткий опис заходів та вплив наслідків їх запровадження на регіон;
- інформацію про рівень виконання заходів порівняно з попередньо визначеними в плані очікуваними результатами;
- дані про заплановані та фактичні обсяги і джерела фінансування заходів;
- резюме з основних перешкод у вжитті певних заходів щодо їх подолання;
- інформацію про зміни в показниках соціально-економічного розвитку.

Відповідальний за проведення моніторингу в разі необхідності готує пропозиції щодо доцільності продовження вжиття заходів, включення додаткових заходів, уточнення показників, обсягів і джерел фінансування, переліку виконавців, строків виконання, які враховуються під час підготовки плану заходів на наступний рік.

Звіт про результати реалізації регіональної стратегії заслуховується щороку та публікується в місцевих засобах масової інформації.

Крім моніторингу, реалізація програмних документів має супроводжуватися оцінюванням її результатів.

Оцінювання - періодичне збирання та аналіз інформації з метою формулювання висновків щодо відповідності програми потребам розвитку певної сфери чи території, її результативності, ефективності та сталості.

Визначення оцінювання

На основі оцінювання формується звіт про реалізацію стратегії. Результати оцінювання є підставою для внесення коректив у проект стратегії (в разі попереднього оцінювання), уточнення чи перегляду її цілей, припинення реалізації (у разі проміжного оцінювання), прийняття рішення про продовження реалізації стратегії, розробку нової (в разі підсумкового оцінювання).

Оцінювання, яке сприяє поліпшенню процесу прийняття рішень органами влади, повинно містити чіткі й корисні рекомендації. При цьому більш доцільним є подання невеликої кількості чітких рекомендацій, безпосередньо пов'язаних з висновками дослідження замість довгого переліку необхідних поліпшень.

5.15. Залучення недержавних структур до участі в забезпеченні програм регіонального розвитку

У країнах ЄС коло інститутів, які безпосередньо залучаються до процесу розвитку територій (крім органів державної влади й органів місцевого самоврядування різного рівня), є дуже широким. Можна навести різні інститути й інституції, які безпосередньо залучаються до процесу розвитку територій: асоціації муніципалітетів; національні агентства розвитку; торговельно-комерційні та промислові палати; технополіси; бізнесові та інноваційні центри; регіональні фінансові компанії; приватні консультанти та експерти; профспілки; організації з працевлаштування населення; організації, які спеціалізуються на поширенні нових технологій; бізнес-інкубатори; венчурні фонди; гарантійні фонди; благодійні фонди; місцеві агентства розвитку; комунальні фундації; заклади вищої освіти та наукові центри; технологічні дослідницькі лабораторії; агентства регіонального розвитку тощо.

На особливу увагу заслуговує аналіз агентств регіонального розвитку - своєрідного інституційного феномену останньої чверті ХХ ст., філософія якого була запозичена в Європі з досвіду США. Своєрідність агентств регіонального розвитку полягає в тому, що вони виконують функцію "посередника" між місцевими та регіональними "громадами" підприємців і стратегічними намірами влади цих рівнів щодо соціально-економічного розвитку території.

У багатьох країнах світу агентства регіонального розвитку (АРР) є якісно новою інституційною формою управління та сприяння розвитку територій. У Західній Європі їх діяльність координує міжнародна громадська організація EURADA, яка пропонує розглядати АРР як організацію, основною місією якої є узагальнення колективного інтересу до розвитку певної території. Саме тому АРР повинно мати чіткі зв'язки з місцевими та регіональними органами влади, зокрема в питаннях управління, фінансування та визначення завдань розвитку території. Як будь-яка управлінська інновація, вона супроводжується ризиками і визначається багатьма організаційними, економічними, соціальними, фінансовими, культурними, психологічними та іншими передумовами.

Агентство регіонального розвитку є інституцією, яка сприяє партнерству між державним, приватним і громадським секторами щодо розвитку відповідної території та становлення системи демократичного врядування. АРР має відповідати таким критеріям: сприйматися як інституційний механізм територіального розвитку органами державної влади та місцевого самоврядування, політичними структурами; координувати свою діяльність з державними і самоврядними структурами та водночас зберігати автономію у прийнятті рішень, тобто мати власну стратегію; володіти фінансовими ресурсами для реалізації узгоджених з місцевою владою регіональних проектів; мати кваліфікований персонал.

На початку 90-х років ХХ ст. в Україні діяло кілька агентств регіонального розвитку - громадських організацій, які функціонували за рахунок зарубіжних грантів, не мали єдиних принципів діяльності та чітко визначеного власного статусу в процесі розв'язання територіальних проблем. З 1995 р. вони створюються в обласних центрах - Вінниці, Дніпропетровську, Запоріжжі, Івано-Франківську, Львові, Сімферополі, Харкові. В одних випадках їх засновниками були бізнесові структури, в інших - місцеві органи влади. Лише кілька з них розробляли програми соціально-економічного розвитку територій, переважна їх більшість надавала консалтингові послуги місцевим підприємствам. У 2001 р. мережа АРР становила 17, у 2002 р. - 27, у 2004 р. - 38, у 2005 р. - 39, сьогодні налічує близько 100 організацій в усій державі.

***Асоціація агентств
регіонального розвитку***

Створена на національному рівні Асоціація агентств регіонального розвитку у листопаді 1999 р. стала членом Європейської Асоціації агентств регіонального розвитку. Сьогодні напрямками їх діяльності є:

- аналіз чинного законодавства й експертна оцінка проектів нормативно-правових актів та інших загальнодержавних документів, що стосуються регіонального розвитку, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення;

- створення реєстру нормативно-правових актів, необхідних для діяльності своїх членів, державних і регіональних інформаційних систем про регіони і територіальні громади України, їх потенціал і потреби;

- участь у розробленні проекту концепції регіонального розвитку та заснуванні територіальних центрів поширення високих технологій;

- сприяння міжрегіональному та транскордонному співробітництву шляхом участі у відповідних проектах;

- створення та підтримка на загальнодержавному і регіональному рівнях позитивного іміджу своєї діяльності, пропаганда її державної та суспільної значущості шляхом видання серії популярних брошур, інших видань, у тому числі про кращий іноземний досвід аналогічних інституцій, проведення тематичних зустрічей, прес-конференцій, використання ЗМІ, створення Інтернет-сторінки;

- розвиток людських ресурсів, сприяння підвищенню фахової кваліфікації її членів шляхом формування та підтримки корпоративних стандартів якості, розповсюдження кращих вітчизняних та іноземних практик, проведення тренінг-курсів, вивчення питання про ліцензування членів Асоціації, забезпечення стажування співробітників у кращих навчальних і наукових закладах України, провідних інституціях зарубіжних країн.

Суттєве значення в сучасних умовах мають такі напрями діяльності Асоціації: орієнтування на забезпечення інтеграції України в Європейський Союз, формування та реалізація стратегій регіонального розвитку, забезпечення фінансової самодостатності регіонів і територіальних громад, внесення пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-територіального

устрою країни. Зазначене створює сприятливі умови для системної реалізації потенціалу таких інституцій в інтересах держави, її регіонів і громад.

На рівні області доцільно сформувати раду агентств з двох представників від кожного з агентств, що функціонують на території області, незалежно від розміру громади та одного представника від кожних 15 тис. жителів району, міста, селища. Рада уповноважена приймати рішення щодо програм регіонального розвитку обласного масштабу, які здійснюватимуться на території кількох територіальних громад. Рішення вважаються прийнятими, якщо за них проголосувала більшість у 2/3 делегатів, які потім направлятимуться до ОДА.

АРР мають розробляти стратегічні плани розвитку території, складати інвестиційні проекти з відповідною фінансовою базою, забезпечувати дотримання юридичними і фізичними особами встановленого регіонального вектора в їх соціально-економічній діяльності на близьку і далеку перспективу. Як розпорядник бюджетних коштів АРР має право брати участь у підготовці бюджетного запиту (проводити консультації, обмін думками, конференції, слухання тощо), вносити пропозиції з надання субвенцій, розглядати питання стосовно регіонального розвитку на сесії місцевої ради.

Реалізація інвестиційних проектів позитивно позначиться на вдосконаленні системи фінансової підтримки регіонального розвитку. Доцільним є поліпшення процедури надання субвенцій на рівні регіону на конкурсній основі. З урахуванням світового досвіду потрібно розробити та затвердити інструкцію щодо умов проведення конкурсу, де зазначити:

- характеристику об'єкта, під який дається запит про субвенції з погляду його значущості для території;
- якісні показники порівняно з їх середнім рівнем по району, області, держави в цілому та показники покращення внаслідок реалізації проекту;
- вартість проекту з усіма виконаними розрахунками;
- рівень додаткового залучення трудових ресурсів і прогнозу суму доходів, що може отримати регіон у результаті реалізації проекту.

Конкурс має проходити за такою схемою: заздалегідь подаються проекти, їх розгляд є відкритим за участю громадськості з повним і прозорим поясненням результатів, громади мають право відстоювати свої пропозиції. До складу конкурсної комісії, крім представників ОДА, входитимуть незалежні фахівці, вчені, представники громадських організацій, ради агентств регіонального розвитку певної області.

Крім того, при формуванні державного бюджету на кожен наступний рік в ньому доцільно закладати фонд розподілу субвенцій на виконання інвестиційних проектів у розмірі 3-4% надходжень від загального обсягу субвенцій. Головним розпорядником цих коштів має бути Мінрегіонбуд, який вивчає ситуацію з реалізації таких програм, можливості надання додаткових коштів з фонду, відслідковуючи їх використання територіями. Рішення щодо програм (проектів) із залученням коштів місцевого бюджету, бізнесових структур або громадських організацій приймається лише на територіальному рівні. У разі винятково бюджетного фінансування проекту агентство виконує лише дорадчі функції, у разі змішаної форми фінансування АРР має підтвердити своє рішення 2/3 голосів і місцева влада буде його дотримуватися.

Розширення форм і методів фінансового забезпечення програм регіонального розвитку повинно займати центральне місце в організаційній перебудові взаємовідносин між різними інституціями по лінії "регіон - центр". До них можна віднести:

- створення спільних інвестиційних фондів за участю бюджетних, приватних, корпоративних і громадських коштів;
- внесення коштів із бюджетів розвитку до статутних фондів суб'єктів підприємницької діяльності, які реалізують програми;
- оформлення статусу інвестицій для підтримки проектів, що виконуються місцевими органами влади;
- випуск і купівля цінних паперів, які імітуються суб'єктами підприємницької діяльності під програми, спрямовані на розвиток території.

Створення венчурних фондів

Венчурні фонди із залученням різних джерел мають створюватися під конкретні інвестиційні проекти з концентрацією ресурсів на будівництво, реконструкцію, переобладнання потужностей у тих чи інших галузях виробництва або сфери послуг.

Практика роботи таких фондів на рівні регіонів поширена майже в усіх розвинутих країнах світу. Реалізація проектів через зазначені фонди має низку переваг, зокрема оперативна емісія цінних паперів, відносно спрощена реєстрація, фактичне звільнення від сплати податків під час виконання робіт. Проте Законом України "Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)" (зі змінами і доповненнями) не визначені норми регіонального венчурного фонду (рис. 5.3).

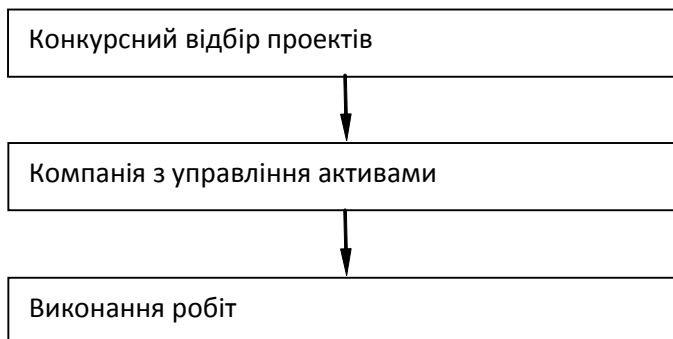


Рис. 5.3. Діяльність венчурного фонду

На першому етапі місцева влада разом із АРР приймає рішення щодо розвитку певної сфери діяльності. Під час конкурсного відбору з'ясовуються: обґрунтована значимість, період і необхідний обсяг інвестицій для впровадження запропонованого проекту на кожному з етапів його реалізації; кінцеві параметри щодо обсягів виробництва (послуг) у вартісному та кількісному вимірах; загальний дохід, що може бути отриманий після того, як проект почне працювати в заданих параметрах; період окупності та сума прибутку, отрима-

на інвесторами венчурного фонду. Відповідні розрахунки здійснюватимуться ініціативною групою під егідою АРР за обов'язкової участі місцевої влади.

На другому етапі створюються компанії із управління активами (КУА). Оскільки частка держави не може перевищувати 10%, то агентство визначає коло засновників (із представників місцевих бізнес-структури). КУА розробляє необхідну документацію для створення фонду, проводить реєстрацію та забезпечує емісію його цінних паперів. Засновницькі внески з боку місцевої влади робляться за рахунок коштів бюджету розвитку.

Шляхом відкритої передплати інвесторами купуються сертифікати фонду. Чинне законодавство забороняє органам місцевого самоврядування брати в цьому участь. Вони разом із АРР проводять агітаційно-просвітницьку роботу серед представників бізнесу з метою залучення значних фінансових надходжень до фонду. Далі виконується запланована робота. Наглядова рада проекту (представники місцевої влади, бізнесу, громадських організацій на пропорційній основі), з одного боку, забезпечує та контролює його реалізацію, а з другого - надає допомогу фонду. Установчими документами остаточно визначається його статус як підприємства (господарського товариства) з чіткою фіксацією власності кожного із суб'єктів. Бюджетні кошти до статутного фонду мають вноситися під особливим контролем громадськості (зادля запобігання утворенню монополій, застосуванню тінювих схем, незаконним операціям тощо).

За участі місцевого бюджету можуть бути створені підприємства, діяльність яких спрямована на сприяння розвитку регіону з використання наявних природних ресурсів; агропромислового профілю, що використовують землі і вирощують сільськогосподарську продукцію; розвитку туризму та рекреаційної сфери; спільні підприємства за участю іноземного капіталу; зі сприяння масового залучення незайнятого населення і скорочення безробіття. Місцеві ради повинні мати контрольний пакет акцій у їх статутних фондах (мінімальний становить 25%, у протилежному разі він буде диверсифікований між низкою засновників). Органи місцевої влади розробляють стратегії роботи таких підприємств, забезпечують розвиток адміністративно-територіальних одиниць, використання природних і трудових ресурсів, співпрацюють з приватним бізнесом.

Крім створення підприємств за участю коштів місцевих бюджетів у їх статутних фондах, місцеві органи влади можуть направляти частину коштів на придбання цінних паперів емітенту, що є суб'єктом підприємництва, діяльність якого є прибутковою та сприяє розвитку певного регіону. Операції з купівлі цінних паперів здійснює компанія з управління активами, взаємовідносини з якою будуються на договірній основі. Суб'єктом їх придбання є корпоративний інвестиційний фонд, серед засновників якого в межах чинного законодавства можуть бути органи місцевої влади, які залучають кошти місцевого бюджету. Крім того, органи місцевого самоврядування виступають засновниками компаній, які страхуватимуть муніципальні ризи-

ки, використовуватимуть накопичені резерви та власні доходи з реалізації територіальних програм розвитку.

Світовий досвід свідчить, що основними видами діяльності таких компаній є страхування:

- комунального й особистого майна від пожеж, що дасть змогу зменшити витрати місцевих бюджетів на ліквідацію таких наслідків та ефективно розвивати пожежну охорону регіону;
- орендованого комунального майна на випадок завдання йому шкоди;
- збитків від аварій у системі житлово-комунального господарства (електро-, тепло- та газопостачання, аварії на передавальних і накопичувальних станціях, прорив мереж тощо). Одну частину становлять кошти, що надійшли до місцевого бюджету від населення як оплата житлово-комунальних послуг, іншу - внески від підприємств, установ та організацій, розміщених на території регіону, які також є користувачами;
- комерційних ризиків під час укладення угод щодо приватизації чи купівлі майна;
- відповідальності при проведенні робіт із реконструкції та перебудови житлового і нежитлового фондів у населених пунктах, що дасть змогу зменшити витрати на ліквідацію наслідків обвалів, проломів та інших подібних явищ, що тягнуть за собою як матеріальні збитки, так і нещасні випадки, травми тощо;
- екологічних ризиків підприємств, які працюють із шкідливими речовинами (перевізників і зберігачів) тощо;
- автомобілів на стоянках і парковках від угону та пошкоджень;
- медичне в комунальних закладах охорони здоров'я;
- відповідальності учасників масових заходів за завдання шкоди комунальному майну та від нещасних випадків учасників під час проведення масових святкових заходів, концертів, народних гулянь, спортивних змагань, громадсько-політичних заходів тощо.

У цілому участь у заснуванні й управлінні страховими компаніями на рівні місцевого самоврядування може мати значний позитивний ефект з погляду розвитку територій як засіб соціального захисту й отримання додаткових ресурсів. Кредитні спілки переважно заохочують функціонування місцевого бізнесу (надання мікрокредитів для малого та середнього підприємництва у регіоні). Вдосконалення системи управління розвитком регіону потребує:

- удосконалення організаційних і методологічних підходів, фінансової підтримки впровадження програм за рахунок збільшення дохідної частини місцевих бюджетів, муніципальних запозичень та інших форм залучення коштів;
- реальної участі на взаємовигідних засадах місцевого бізнесу та громадськості у впровадженні загальнодержавних і регіональних програм на конкретній території за бюджетний кошт, удосконалення механізму розподілу субвенцій;
- підвищення ролі та значення регіональних фінансових структур (страхових компаній, недержавних пенсійних фондів, венчурних інвестиційних фондів тощо) у накопиченні ресурсів та використанні їх у фінансуванні програм регіонального розвитку.

Центр сприяння іноземному інвестуванню - InvestUkraine було створено Постановою Кабінету Міністрів України у серпні 2005 р. з метою залучення інвестицій в економіку областей України. За 2006-2007 рр. Центром було підписано 23 меморандуми про співробітництво та координацію дій у сфері залучення інвестицій з 23 обласними державними адміністраціями.

Безпосереднє налагодження контактів Центру з представниками регіональних влад сприяє отриманню оперативної інформації щодо економічного стану й інвестиційних особливостей регіону, промислової потужності підприємств, переліку актуальних інвестиційних проектів щодо вільних економічних зон тощо. На початку 2007 р. працівники Центру відвідали індустріальний парк "Соломоново" для ознайомлення з потужностями проекту в рамках Міжнародної конференції "Індустріальний парк Соломоново - можливості для бізнесу та розвитку". Проект базується на позитивному досвіді Закарпаття щодо реалізації інвестиційних проектів на кшталт "Ядзакі" та "Джейбіл". Над проектом цього промислово-транспортного вузла для залучення інвесторів в автоагрегатне виробництво й електронну промисловість працювали фахівці Закарпатського інвестиційного агентства та ЗАТ "Єврокар".

Отже, сьогодні надзвичайно актуальним є формування цілісної державної регіональної політики та створення ефективної системи її реалізації.

Список використаних джерел

1. Барановський В. А. Стратегічні аспекти та пріоритети сталого (збалансованого, гармонійного) розвитку / В. А. Барановський // Територія. Сталий розвиток. - К. [б. в.], 2004. - № 2.
2. Берданова О. В. Стратегічне планування регіонального розвитку : навч. посіб. / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко. - К. : НАДУ, 2007. - 96 с.
3. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : у 6 т. / редкол. : М. Я. Азаров (голова) та ін. - Т. 5 : Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, В. Г. Бодров та ін. - К. : НДФІ, 2004. - 400 с.
4. Вайс К. Г. Оцінювання: Методи дослідження програм та політики / Керол Г. Вайс ; пер. з англ. Р. Ткачука, М. Корчинської ; наук. ред. пер. О. Кілієвич. - К. : Основи, 2000. - 671 с.
5. Вакуленко В. М. Державна регіональна політика : навч. посіб. / В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук. - К. : НАДУ, 2007. - 112 с.
6. Васильєва О. І. Регіональне управління в умовах реформування владних відносин : монографія / О. І. Васильєва. - Донецьк : Юго-Восток, 2009. - 436 с.
7. Васильченко В. С. Ринок праці: теоретичні основи і державна політика : посіб. для працівників держ. служби зайнятості : у 2 т. / В. С. Васильченко, П. М. Василенко. - К. : [б. в.], 2000. - Т. 1. - 318 с.
8. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Еверт Ведунг ; пер. з англ. В. Шульга. - К. : Всеуито, 2003. - 350 с.
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. - К. ; Ірпінь: ВТФ "Перун", 2005. - 1728 с.
10. Визгалов Д. Брендінг міста / Д. Визгалов. - М. : Фонд "Ин-т економіки міста", 2011. - 156 с.
11. Визгалов Д. Маркетинг міста / Д. Визгалов. - М. : Фонд "Ин-т економіки міста", 2008. - 110 с.
12. Власенко Д. О. Транспортна інфраструктура: теоретичні засади формування та розвитку [Електронний ресурс] / Д. О. Власенко. - Режим доступу : www.nbu.gov.ua/e-journals/...4/Vlasenko_409.htm
13. Гапоненко А. Л. Применение новых технологий менеджмента в региональном и муниципальном управлении [Электронный ресурс] / А. Л. Гапоненко. - Режим доступа : www.koism.rags.ru/
14. Господарський кодекс України: прийнятий 16 січ. 2003 р. № 436-І // Відом. Верхов. Ради України. - 2003. - № 18, 19-20, 21-22. - Ст. 144.
15. Дацишин М. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / М. Дацишин, В. Керецман. - К. : К.І.С., 2007. - 112 с.
16. Державна служба статистики України. Про соціально-економічне становище України за січень 2013 року. - К. : [б. в.]. - 83 с.
17. Державні будівельні норми "Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень". - К. : Держбуд України, ДБН-360-92, 1992. - 92 с.
18. Досвід формування та реалізації стратегії розвитку Закарпатської області до 2015 року за участю громади / за ред. С. С. Слави, В. В. Гоблика, М. А. Попадинець. - К. : К.І.С., 2010. - 144 с.
19. Екологічне управління : підручник / В. Я. Шевчук, Ю. М. Саталкін, Г. О. Білявський та ін. - К. : Либідь, 2004. - 432 с.
20. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011.
21. Європейська соціальна хартія (переглянута). - Рада Європи. - Хартія. - Міжнар. док. від 3 трав. 1996 р. № ETS № 163 // Офіц. вісн. України. - 2006. - № 40. - С. 37. - Ст. 2660.
22. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. - К. : НАДУ; Фенікс, 2010. - 400 с.
23. Карий О. Складові комплексу маркетингу у маркетингу міста: аналіз підходів до визначення [Електронний ресурс] / О. Карий. - Режим доступу : www.marketing.trate\p?20planing%20Manual-ukr

24. *Князева И. В.* Маркетинг територій / *И. В. Князева, Е. В. Шевцова.* - Новосибирск : СибАГС, 2007. - 200 с.
25. Комплексний демографічний прогноз України на період до 2050 р. / *Н. С. Власенко, Е. М. Лібанова, О. В. Макарова та ін.* // Фонд народонаселення ООН; Ін-т демографії та соц. дослідж.; Держ. ком. статистики України; Укр. центр соц. реформ / *Е. М. Лібанова (ред.).* - К. : [б. в.], 2006. - 138 с.
26. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к / 96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
27. *Кравченко М. В.* Проблеми та перспективи розвитку трудового потенціалу України: регіональний вимір / *М. В. Кравченко* // Державне будівництво : [електрон. наук. фах. вид. Харків. регіон. ін-ту держ. упр. НАДУ при Президентові України]. - 2007. - № 1. - Ч. 2. - Режим доступу : www.nbu.gov.ua
28. *Кухар В. П.* Проблеми України - перехід до сталого розвитку / *В. П. Кухар.* - К. : Держкомстат України, 2006. - 751 с.
29. *Малиновська О. А.* Мігранти, міграція та Українська держава: аналіз управління зовнішніми міграціями : монографія / *О. А. Малиновська.* - К. : Вид-во НАДУ, 2004. - 236 с.
30. *Мамонова В. В.* Методологія управління територіальним розвитком : монографія / *В. В. Мамонова.* - Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006. - 196 с.
31. Маркетинг мест : пер. с англ. / [Ф. Котлер, К. Асплунд, И. Рейн, Д. Хайдер]. - СПб. : Питер, 2005. - 376 с.
32. *Маршавін Ю. М.* Регулювання ринку праці України: теорія і практика системного підходу : монографія / *Ю. М. Маршавін.* - К. : Альтерпрес, 2011, 2011. - 396 с.
33. *Микитюк П. П.* Інноваційний менеджмент : навч. посіб. / *П. П. Микитюк.* - Тернопіль : Екон. думка, 2006. - 295 с.
34. *Мних М. В.* Місцеві бюджети та фінанси в бюджетній системі України / *М. В. Мних.* - К. : Ун-т "Україна", 2011. - 248 с.
35. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2011 році. - К. : Центр еколог. освіти та інформації, 2011. - 254 с.
36. Національні проекти для України. - К. : НІСД, 2010. - 37 с.
37. Основи регіонального управління в Україні : підручник / авт.-упоряд. : *В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, В. С. Куйбіда та ін.* ; за заг. ред. *В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого.* - К. : НАДУ, 2012. - 576 с. - (Серія "Б-ка магістра").
38. *Пал Л. А.* Аналіз державної політики / *Леслі А. Пал* ; пер. з англ. *І. Дзюб.* - К. : Основи, 1999. - 422 с.
39. *Панкрухин А. П.* Маркетинг територій / *А. П. Панкрухин.* - 2-е изд., дополн. - СПб. : Питер, 2006. - 416 с.
40. Планування соціально-економічного розвитку територій України : навч. посіб. / за ред. *В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого.* - К. : НАДУ; Фенікс, 2011. - 206 с.
41. Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку / *М. Лендшел, Б. Винницький, Ю. Ратейчак, І. Санжаровський* ; за ред. *І. Санжаровського, Ю. Полянського.* - К. : К.І.С., 2007. - 80 с.
42. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії [Електронний ресурс] : Закон України від 5 жовт. 2000 р. № 2017-Ш. - Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua
43. Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс] : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2404. - Режим доступу : www.president.gov.ua/documents/12134.html
44. Про Загальнодержавну цільову програму "Питна вода України" на 2011-2020 роки : Закон України від 3 берез. 2005 р. № 2455-IV // Вісн. Верховної Ради України. - 2005. - № 15. - Ст. 243. (В ред. Закону № 3933 - VI від 20.10.2011. - ВВР. - 2012. - № 24. - Ст. 247).
45. Про зайнятість населення : Закон України від 1 берез. 1991 р. № 803-XII // Відом. Верхов. Ради України. - 1991. - № 14. - Ст. 170.
46. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти : Закон України від 22 лют. 2000 р. № 1490-III // Відом. Верхов. Ради України. - 2000. - № 20. - Ст. 148.
47. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 верес. 2003 р. № 1160-IV // Відом. Верхов. Ради України. - 2004. - № 9. - Ст. 79.

48. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 черв. 2006 р. № 1001. - Режим доступу : www.kmu.gov.ua/
49. Про затвердження Положення про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січ. 2003 р. № 64. - Режим доступу : www.kmu.gov.ua
50. Про затвердження Положення про проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права державної і комунальної власності, які надаються у концесію : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 квіт. 2000 р. № 642 // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 21. - Ст. 187.
51. Про затвердження Порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листоп. 2011 р. № 1186. - Режим доступу : www.kmu.gov.ua
52. Про захист прав споживачів : Закон України від 12 трав. 1991 р. № 1023-XII // Відом. Верхов. Ради України. - 1991. - № 30.
53. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 4 лип. 2002 р. № 40-IV // Відом. Верхов. Ради України. - 1991. - № 47.
54. Про концесії : Закон України від 16 лип. 1999 р. № 997-XIV // Відом. Верхов. Ради України. - 1999. - № 41. - Ст. 372.
55. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 1 черв. 2000 р. № 1775-III // Відом. Верхов. Ради України. - 2000. - № 36. - Ст. 299.
56. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280 // Відом. Верхов. Ради України. - 1997. - № 24. - Ст. 379-429.
57. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Відом. Верхов. Ради України. - 1999. - № 20-21. - Ст. 190.
58. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 лип. 2001 № 2625-III // Відом. Верхов. Ради України. - 2001. - № 48. - Ст. 254.
59. Про оренду державного та комунального майна : Закон України від 10 квіт. 1992 р. № 2269-XII // Відом. Верхов. Ради України. - 1992. - № 30. - Ст. 416.
60. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 груд. 2010 р. № 2818 // Відом. Верхов. Ради України. - 2011. - № 26. - Ст. 218.
61. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 чер. 1991 р. № 1264-XII // Відом. Верхов. Ради України. - 1991. - № 41. - Ст. 546.
62. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності : Закон України від 3 берез. 1998 р. № 147 // Відом. Верхов. Ради України. - 1998. - № 34.
63. Про рослинний світ : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 591-XIV // Відом. Верхов. Ради України. - 1999. - № 8. - Ст. 87.
64. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 верес. 2005 р. № 2850-IV // Уряд. кур'єр. - 2005. - 12 жовт.
65. Про тваринний світ : Закон України від 13 груд. 2001 р. № 2894-III // Відом. Верхов. Ради України. - 2002. - № 14. - Ст. 97.
66. Проекти в галузі інфраструктури: партнерство державного та приватного секторів : підручник / П. В. Захарченко, О. М. Гавриш, А. О. Сосновський, С. А. Ушацький. - К. : [б. в.], 2009. - 256 с.
67. *Райзберг Б.* Современный экономический словарь / Б. Райзберг, Л. Лозовский, Е. Стародубцева. - М. : ИНФРА-М, 1999. - 479 с.
68. *Райт Г.* Державне управління / Г. Райт ; пер. з англ. В. Івашка та ін. - К. : Основи, 1994. - 109 с.
69. Регулювання земельних відносин у сучасному місті : монографія / за ред. В. М. Вакулєнка, М. К. Орлатого. - К. : НАДУ, 2009. - 154 с.
70. Рівень життя населення України / НАН України ; Ін-т демографії та соц. дослідж.; Держ. ком. статистики України ; за ред. Л. М. Черенько. - К. : ТОВ "Вид-во "Консультант", 2006. - 428 с.

71. Ріо-де-Жанейро. - Йоганнесбург: паростки ноосферогенезу і відповідальності за майбутнє / В. Я. Шевчук, Г. О. Білявський, Ю. М. Саталкун та ін. ; за ред. В. Я. Шевчука. - К. : Геопринт, 2002. - 118 с.
72. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону: практ. посіб. / Б. Боврон, А. Вігода, Г. Девідсон та ін. ; за ред. І. Санжаровського. - К. : К.І.С., 2008. - 214 с.
73. Сич Н. А. Електронний підручник дистанційного курсу "Соціальна інфраструктура та комунікаційне забезпечення регіону (міста)" : Програма підготовки магістрів за спеціальністю "Державне управління" / Н. А. Сич. - К. : НАДУ, 2010.
74. Соціальна інфраструктура регіону: навч. посіб. / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. - К. : НАДУ, 2010. - 257 с.
75. Соціологія управління : підручник / Ю. П. Сурмін, І. П. Бідзюра. - К. : Освіта України, 2012. - 688 с.
76. Статистичний щорічник України за 2010 рік / за ред. О. Г. Осауленка. - К. : ТОВ "Август Трейд", 2011. - 559 с.
77. Степаненко А. В. Соціально-економічне розвиток міст: проблеми комплексності та сбалансованості / А. В. Степаненко. - К. : Наук. думка, 1977. - 263 с.
78. Стратегія сталого розвитку України (проект) [Електронний ресурс] / Верховна Рада України, 2004. - Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua
79. Теорія, політика та практика сільського розвитку / за ред. д-ра екон. наук, чл.-кор. НАНУ О. М. Бородіної, д-ра екон. наук, чл.-кор. УААН І. В. Прокопи. - К. : НАН України, Ін-т економіки та прогнозування, 2010. - 376 с.
80. Управління сучасним містом : підручник / за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. - К. : НАДУ, 2008. - 632 с.
81. Фтомов Г. С. Расселение: вопросы теории и развития (на примере Украинской ССР) / Г. С. Фтомов, А. И. Кочерга. - К. : Наук. думка, 1985. - 264 с.
82. Хвесик М. А. Стратегічні імперативи раціонального природокористування в контексті соціально-економічного піднесення України : монографія / М. А. Хвесик. - Донецьк : ТОВ "Юго-Восток, Лтд", 2008. - 496 с.
83. Цивільний кодекс України : прийнятий 16 січ. 2003 р. № 435-IV// Відом. Верхов. Ради України. - 2003. - № 40-44. - Ст. 356.
84. Шаров Ю. П. Стратегічне планування та реалізація політики на центральному, регіональному та місцевому рівнях : навч. посіб. / Ю. П. Шаров. - К. : Центр навч. л-ри, 2004. - 56 с.
85. Kotler P. Marketing Places: Attracting Investment, Industry, and Tourism to Cities, States, and Nations / P. Kotler, D. Haider, I. Rein. - The Free Press, New York : [s.n.], 1993. - 400 p.

Контрольні запитання

1. Сформулюйте визначення понять "ресурс" і "ресурси регіонального управління".
2. У чому полягає роль державної регіональної політики у забезпеченні всебічного розвитку людських ресурсів.
3. Сформулюйте визначення понять "ресурс" і "ресурси регіонального управління".
4. Поєднанням яких складових повинно супроводжуватися вироблення державної політики?
5. Першочерговий розвиток яких напрямів передбачає державна політика підвищення добробуту?
6. Якими є засади здійснення державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів?
7. Сформулюйте визначення поняття "фінансові ресурси регіону" та розкрийте роль, яку відіграють місцеві фінанси в реалізації регіональної соціальної політики, а також зміцненні економічної самостійності адміністративно-територіальних одиниць.
8. Що розуміють під поняттям "природні ресурси"?
9. Сформулюйте визначення природного потенціалу та охарактеризуйте його.
10. Наведіть характеристику природних ресурсів України (водних, лісових, земельних, мінеральних, рекреаційних).
11. Який зміст має соціально-економічний термін "сталий розвиток"?
12. Які основні принципи концепції сталого розвитку?

13. Чим характеризується вплив людини на природне середовище в процесі використання останнього у виробничому процесі?
14. Що таке демографічна ситуація в регіоні і якими показниками вона характеризується?
15. За якими критеріями визначається демографічна криза?
16. Як ви розумієте категорію "населення", її склад і основні категорії?
17. Якими є функції та повноваження регіональних органів влади у сфері відтворення трудових ресурсів?
18. Чим характеризується ринок праці та які його основні функції?
19. Сформулюйте визначення поняття "регіональна інфраструктура".
20. Які функції виконує регіональна інфраструктура?
21. Які основні підвиди регіональної інфраструктури?
22. У чому полягає економічний зміст поняття "виробничо-економічна інфраструктура регіону"?
23. Яке місце ринково-економічної інфраструктури регіону в його розвитку на сучасному етапі?
24. Що таке соціальна інфраструктура регіону? Які особливості її функціонування?
25. Яким є функціональне призначення об'єктів соціальної інфраструктури?
26. Які ви знаєте види класифікації об'єктів соціального призначення за мобільністю та місцем надання послуг?
27. Які основні фактори впливають на розміщення об'єктів соціальної інфраструктури в сільській місцевості?
28. Якими є склад і завдання соціально-культурної інфраструктури?
29. Які склад і завдання соціально-побутової інфраструктури?
30. Які підприємства соціальної інфраструктури виконують функції надання споживчих послуг?
31. У чому єдність принципів управління соціальною сферою та матеріальним виробництвом?
32. У чому полягає головна мета вдосконалення економічного механізму управління соціальним розвитком регіону?
33. Наведіть визначення інноваційного підходу в регіональному управлінні та його специфічні характеристики.
34. Для вирішення яких завдань необхідні інноваційні підходи в регіональному управлінні на сучасному етапі регіонального розвитку?
35. У чому полягає специфіка управління ризиками щодо застосування інноваційних підходів у регіональному управлінні?
36. За якими ознаками можна класифікувати і характеризувати інноваційні підходи в регіональному управлінні?
37. У яких основних сферах регіонального управління можуть застосовуватися інноваційні підходи?
38. Які основні методи інноваційного регіонального управління?
39. Якими є джерела ідей інноваційних рішень у регіональному управлінні та основні чинники їх генерації?
40. Які основні перешкоди при розробці і впровадженні інноваційних підходів у вітчизняному регіональному управлінні?
41. Якими є напрями стимулювання інноваційних підходів у регіональному управлінні України?
42. Охарактеризуйте комплекс маркетингу території.
43. З якою метою проводиться сегментація ринку в територіальному маркетингу?
44. Якими є базові стратегії розвитку території? Які їх характерні риси?
45. Наведіть приклади українських міст, які мають хороші стартові умови для розвитку тієї чи іншої маркетингової теми.
46. У чому полягає сутність стратегічного планування регіонального розвитку?
47. Що можна віднести до переваг стратегічного планування регіонального розвитку?

48. Якими факторами зумовлюються особливості розробки регіональної стратегії розвитку?
49. З якою метою проводиться аналіз зацікавлених сторін?
50. Яким може бути орієнтовний склад робочої групи з підготовки регіональної стратегії розвитку?
51. У чому полягає сутність і значення порівняльного аналізу для підготовки стратегії регіонального розвитку?
52. Якими є відмінності між моніторингом та оцінюванням реалізації регіональної стратегії розвитку?
53. Сформулюйте визначення поняття "фінансові ресурси регіону".
54. Яку роль відіграють місцеві фінанси в реалізації регіональної політики, а також зміцненні економічної самостійності адміністративно-територіальних одиниць?
55. Наведіть характеристику основних законодавчих документів, які регламентують фінансове забезпечення регіонів.
56. У чому полягає сутність поняття "інституційне забезпечення" державної регіональної політики?
57. Діяльність Верховної Ради України у формуванні державної регіональної політики.
58. Які органи влади відповідають за формування та реалізацію державної регіональної політики?

Питання з підготовки до іспиту

1. Що являють собою ресурси середовища функціонування системи регіонального управління?
2. Яка відмінність між природними ресурсами та природними умовами?
3. У чому полягає специфіка людських ресурсів регіонального розвитку?
4. Яка головна мета вдосконалення економічного механізму регулювання розвитку соціальної інфраструктури регіону?
5. Які складові фінансових ресурсів регіону?
6. Сформулюйте визначення поняття "природні ресурси".
7. Що охоплює охорона і відновлення природно-ресурсного потенціалу щодо функціонування природокористування: технологічних, відтворювальних, господарських ресурсів?
8. Що належить до невідновлювальних, а що - до відновлювальних природних ресурсів?
9. Які існують форми власності на землю (відповідно до Земельного Кодексу України)?
10. Які землі є об'єктом земельної реформи в Україні?
11. Наведіть характеристики населення регіону за соціально-демографічними ознаками.
12. Як визначається коефіцієнт демографічного навантаження?
13. Назвіть основні соціально-демографічні проблеми, які існують на регіональному рівні.
14. Обґрунтуйте причини і наслідки високого рівня безробіття населення на регіональному рівні.
15. Визначте основні функції соціальної інфраструктури.
16. Охарактеризуйте види об'єктів соціального призначення за мобільністю та місцем надання послуг.
17. Які основні функції виконує територіальна громада щодо розвитку соціальної інфраструктури в населеному пункті?
18. Обґрунтуйте основні напрями покращення фінансування соціальної інфраструктури населеного пункту.
19. Сутність інноваційного підходу в регіональному управлінні.
20. Приклади інноваційних підходів у регіональному управлінні.
21. Класифікація інновацій у регіональному управлінні.
22. Умови появи радикальних, таких, що поліпшують, та модифікаційних інновацій в регіональному управлінні.
23. Принципи формування і реалізації інноваційних підходів у регіональному управлінні.
24. Фактори, що зумовлюють необхідність застосування інноваційних підходів у забезпеченні регіонального розвитку.

25. Завдання інновацій регіонального управління.
26. Роль науки у формуванні інноваційних підходів у регіональному управлінні.
27. Роль ресурсів різного типу у формуванні інноваційних підходів у регіональному управлінні.
28. Відмінності щодо застосування інновацій органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування.
29. Складові технології вироблення інноваційного рішення.
30. Поняття і складові інноваційного проекту регіонального розвитку.
31. Головні ознаки інноваційного проекту.
32. Мета інноваційного проекту.
33. Ризики щодо прийняття рішень інноваційного типу в регіональному управлінні.
34. Оцінка ризиків щодо застосування інноваційних підходів у регіональному управлінні.
35. Основні перешкоди щодо застосування інновацій у сучасній системі регіонального управління.
36. Роль населення регіону у виробленні інноваційного підходу щодо регіонального розвитку.
37. Джерела ідей нововведень в управлінні регіональним розвитком.
38. Методи інноваційного регіонального управління.
39. Якими є завдання територіального маркетингу?
40. Які основні етапи впровадження територіального маркетингу?
41. У чому суть території як товару з погляду маркетингового підходу?
42. Які розділи включає маркетинговий план (стратегія) території?
43. Які цільові групи "споживачів території" ви можете виділити?
44. У чому полягає суть маркетингової стратегії інфраструктури?
45. Назвіть основні етапи стратегічного планування розвитку регіонів.
46. Назвіть складові SWOT-аналізу.
47. Сформулюйте визначення поняття "стратегічне бачення" розвитку регіону.
48. Яким вимогам мають відповідати операційні цілі стратегії розвитку регіону?
49. Назвіть основні завдання моніторингу реалізації стратегії розвитку регіону.
50. Що є суб'єктами державної регіональної політики?

Темі творчих робіт

1. Сучасні підходи до управління ресурсами регіонального розвитку.
2. Державна регуляторна політика у сфері охорони та використання природних ресурсів регіонального розвитку.
3. Сучасні тенденції та ймовірні перспективи соціально-демографічних процесів у регіонах України.
4. Державне регулювання розвитку об'єктів соціального призначення на регіональному рівні.
5. Сучасні підходи до управління бюджетними фінансовими ресурсами на рівні регіону та адміністративно-територіальних одиниць.
6. Природно-ресурсний потенціал регіонів України: кількісна та якісна оцінка.
7. Природно-ресурсний потенціал територіальної громади в Україні.
8. Вплив природно-ресурсного потенціалу на формування господарського комплексу регіону.
9. Проблеми раціонального використання природних ресурсів України.
10. Соціально-економічна характеристика природних ресурсів України.
11. Характеристика рекреаційного потенціалу України на прикладі західних (східних) областей.
12. Розвиток демографічної сфери регіону.
13. Відтворення міського (сільського населення) у регіоні.
14. Природний і міграційний рух сільського населення регіону.
15. Трудовий потенціал регіону.
16. Економічна активність, зайнятість та безробіття населення на регіональному рівні.
17. Регіональна інфраструктура на сучасному етапі.
18. Розвиток виробничо-економічної інфраструктури в регіоні.

19. Роль ринково-економічної інфраструктури в регіоні.
20. Інфраструктура послуг і соціальні проблеми.
21. Регіональні програми комплексного розвитку інфраструктури населених пунктів.
22. Особливості управління об'єктами соціального призначення в регіоні.
23. Функції і завдання державних, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у сфері управління соціальною інфраструктурою і її регулювання.
24. Залучення до участі в розвитку соціальної інфраструктури неурядових організацій і населення.
25. Розробка регіональних програм комплексного розвитку соціальної інфраструктури населених пунктів.
26. Управління розвитком об'єктів соціального призначення в депресивних районах.
27. Концепція інноваційного проекту щодо розвитку регіону.
28. Можливості формування сприятливого інноваційного середовища у діяльності органу територіального управління.
29. Інноваційні підходи до стимулювання розвитку регіону.
30. Формування стратегії розвитку регіону на основі конкурентних переваг.
31. Зарубіжний (або вітчизняний) досвід застосування інноваційних підходів до забезпечення розвитку територій.
32. Інформаційно-методологічне забезпечення оцінки рівня та якості життя сільських жителів.
33. Державна політика підвищення добробуту в сучасному розумінні.
34. Ефективність державної політики підвищення добробуту.
35. Розвиток сільських територій регіону.
36. Розробка маркетингової стратегії обраного регіону.
37. Оцінка конкурентоспроможності територій.
38. Створення іміджу території із застосуванням комунікаційних технологій.
39. Бренди територій: кращі практики.
40. Сучасні підходи до організації стратегічного планування регіонального розвитку в Україні.
41. Аналітичне супроводження процесу стратегічного планування регіонального розвитку.
42. Формування дерева цілей у регіональній стратегії розвитку.
43. Комунікативне забезпечення процесу стратегічного планування регіонального розвитку.
44. Моніторинг та оцінювання як складові реалізації регіональної стратегії розвитку.
45. Роль та завдання центральних, регіональних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в реалізації державної регіональної політики.
46. Розподіл повноважень та взаємодія місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування в сфері регіонального розвитку.
47. Формування сучасної моделі регіонального управління.

РОЗДІЛ 6. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

6.1. Інституційно-історична оцінка самоврядування в його динаміці

Походження місцевого самоврядування та його інститутів

Дослідження явищ сучасності неминуче ставить питання про достовірність наявних знань про них, живить теоретичні висновки й одночасно контролює ступінь їх достовірності, дисциплінує думку та дозволяє звир'ятати проміжні висновки з магістральною концепцією, встановлювати баланс загального, особового та одиничного, конкретний історичний матеріал. Тому для дослідження такого давнього за часом явища соціального і політичного життя людства, яким є самоврядування з його різноманітними інститутами, виправданим є використання принципу історизму, який неодноразово описувався в літературі.

Разом з тим зауважимо, що в підрозділі висвітлюватимуться передусім вироблені і відтворені територіальними спільнотами людей (колективами, об'єднаннями) інститути, завдяки яким будується і функціонує самоврядування.

Симбіоз помітно відмінних інтерпретацій інституту веде до розуміння цього поняття в широкому сенсі як суспільно значущої конструкції, що відображає гармонійне поєднання взаємопов'язаних складових, на основі сукупності дії яких досягаються об'єднання і стійкість спільноти, її внутрішній порядок, задоволення в її рамках потреб індивіда та колективу, наслідування, передання по історичній естафеті традиційних соціокультурних цінностей, навичок і норм соціальної поведінки.

Для цілісного всебічного пізнання інститутів самоврядування природно визначити якісно відмінні етапи їх історичного руху, зумовлені неоднаковим рівнем соціально-історичної зрілості країни/регіону, впливом різних етнокультурних факторів, відмінними модифікаціями публічно-владного устрою. Зазначимо, що загальноновизнаної періодизації історії інститутів місцевого самоврядування немає. У такому випадку доцільним є звернення до європейської історії, оскільки думка про організацію влади в міських громадах та її співвідношення з державною владою почала розвиватися саме в Європі. З огляду на це наукову періодизацію історії інститутів місцевого самоврядування складатиме додержавницький, античний, середньовічний, новий і новітній періоди.

Перший період - додержавницькі часи. Виокремлювати дану фазу походження місцевого самоврядування та його інститутів почали лише останнім часом. Зокрема, ряд авторів (**Ю.Тихомиров, Г.Шахназаров, Г.Чапала, Е.Дубінін**) вважають місцеве самоврядування продуктом тривалого розвитку людської цивілізації, який у своїй основі сягає родоплемінного самоврядування додержавницького періоду. Це також підтверджують дані археології та етнографії стосовно ранніх стадій соціогенезу. Етнологічні дані вказують на те, що в родовій общині мезоліту (дата мезоліту Європи - 10-7 тис. років тому) діяв принцип народовладдя, за якого визначальне значення мала колективна воля всіх її дорослих членів. При цьому кожна община вибирала собі ватажка - найдосвідченішого й найавторитетнішого чоловіка, хоронителя звичаїв роду.

Енеоліт (4-3 тис. до н.е.) характеризується оволодінням родоплемінною верхівкою (вождями племен, їх помічниками) сильною владою та значними багатствами. Спочатку, зазначає **С.Афанасьєв**, обмеження на доступ до цього кола були порівняно м'якими, зводились до припинення гласності, монополізації інформації, знання якої необхідно для участі в управлінні й боротьбі за зайняття керівної посади. Найвідомішим археологічним представництвом епохи енеоліту в Україні було так зване Трипілля.

Подальший розвиток суспільства трансформує інститути родоплемінної демократії. Залишаючи зовнішню самоврядну форму, вони набувають усе більш відчужених, зовсім нових форм. Владу військових вождів при збереженні залишків первісного колективізму і демократії на стадії розкладу первіснообщинного ладу позначають як "військова демократія" (поняття "військової демократії" вперше ввів у науковий обіг у 1878 р. **Л.Морган**). Через це закономірно розглядати самоврядування епохи військової демократії як особливий історичний тип самоврядування, який відзначається поєднанням незайманих рис родообщинного самоврядування та рис виникаючої надобщинної організації. На території України епоха "військової

демократії" представлена численними племенами і народностями й завершується з утворенням Давньоруської держави.

У зв'язку з тим, що військова демократія не перебиває весь перехідний період від докласового суспільства до класового, відомо, що між цією формою потестарної організації і державою у багатьох суспільствах утворювалось своєрідне "двовладдя": з одного боку, органи і інститути общинного самоврядування, що спирались на кровно-родинні і все більш очевидні - а подекуди значно переважаючі чи навіть домінуючі - сусідські зв'язки, з другого - вожді-князі, що прагнули утворити власну воєнну, управлінську і ритуально-кланову організацію на противагу общинно-вічовим структурам, що затискали, регламентували й контролювали їхню ініціативу. Як наслідок, на цьому етапі суспільного розвитку парадоксальним, на думку В.Сремяна, є те, що общинне самоврядування було більш демократичним, але все більш неефективним, а військово-кланова організація публічної влади була менш демократичною, але давала більш ефективні засоби і механізми примусу та керування, що й забезпечувало кращі умови життя-забезпечення значним за розміром спільностям - племенам, союзам племен і містам-землям.

Отже, самоврядування на додержавницькому етапі розвитку суспільства ще не можна назвати самоврядуванням повною мірою. Спочатку це елементарна саморегуляція в житті людських спільнот як природно необхідна передумова виживання в умовах жорсткого добору, пристосування колективу людей до навколишнього світу. Пізніше самоврядування набуває початкової форми публічної влади (створена народом і на благо народу). Підвищення вимог до соціальної організації первісного суспільства зумовило необхідність виділення управління, організаторської діяльності як такої.

Проте в спільнотах, переважно компактних, самоврядування та управління виступають як тотожні поняття, під час ухвалення важливих рішень чи дій усі могли бути не тільки в ролі об'єктів управління, а й виступати суб'єктами. Водночас в окремих общинах, багатолюдних чи великих за розміром території, самоврядування виступає вже як автономія в межах загального управління. Тому для виконання визначених, що вимагали спеціальної кваліфікації, функцій суспільство виділяє відносно стійку категорію осіб, зайнятих цією справою. Спочатку було необхідно порівняно невелике число осіб, які поєднували керівництво колективною власністю та зрівняльним розподілом продуктів з працею, що виконувалась всіма членами колективу (тобто вони виконували цю роботу на громадських засадах). Згодом керівники соціальної організації первісного суспільства (рід, плем'я, союз племен) почали спеціалізуватися повністю на управлінській праці. Розкладання первіснообщинних відносин і виникнення ранніх державних утворень призвели до того, що самоврядування цього періоду поступово втрачало самодостатню незалежність, відбувалось поетапне "одержавлення" інститутів самоврядування у сенсі їх подальшого розвитку на власній основі до розміру інститутів державного управління. Таким чином, інститути самоврядування природним шляхом уливалися в державне управління, побудоване на якісно нових засадах, за яких завжди мала свої переваги професіоналізація управління.

Античність місцевого самоврядування та його інститутів

Другий період - античний, обмежується нами лише греко-римським світом як епохою, коли тип держави-міста був найбільш поширеним і сягнув найвищого розвитку. До цієї теми мають відношення і видатні твори давньої літератури "Політик" і "Афінська Політія" **Аристотеля**, які містять узагальнені результати спостережень над масою держав-міст Греції, і популярні книги нових часів, серед яких пріоритет в осмисленні місця та ролі самоврядних інститутів античності належав **Fowler'a "The city-state of the Greeks and Romans"** та французькій школі - **Бенжамен Констан, Анрі Валлон та Фюстель де Куланж**. У зв'язку з цим слід зазначити, що термін "державо-місто" або "місто-держава" (city-state, Stadtstaat) вже отримав право громадянства в науковій літературі.

У давньому грецькому і римському устрої спостерігалось поєднання монархічних, аристократичних та демократичних засад. На початку організації влади в міську общину існували три окремі інститути, які завжди об'єднувались для розв'язання всіх важливих життєвих проблем - глава держави, рада старійшин і загальне зібрання всього народу. Але знать античних міст-держав поступово, у зв'язку зі швидким розвитком міського устрою, усунула царську владу та сформувала нову організацію у формі правлячих аристократичних рад. Період панування

аристократів невдовзі призвів до нового демократичного руху, у процесі якого здійснювались різні реформи, найважливішими досягненнями яких було, як підкреслює **В.Бузескул**, організація місцевого самоврядування, нова організація ради, створення посади стратега, підвищення значення народного зібрання, що почало скликатися з цих пір значно частіше, звування сфери влади та впливу аристократів тощо. Проте маленьким містам-державам було важко зберегти свою незалежність і дійсно залишатися замкнутими у собі й бути цілком самодостатніми общинами, коли поряд виникали великі монархії. Багато міських республік повинні були підкоритися, зокрема Риму: "Римляни дуже поважали греків і при моделюванні своєї держави спиралися на грецький досвід". Однак, навіть під іноземним володарюванням грецькі міста залишалися усе-таки самоврядними общинами, що зберегли старі установи й весь внутрішній лад.

У самій Італії Рим виробив особливу форму міського самоврядування - муніципій - форму, за якої самоврядування міст поєднувалося з підпорядкуванням їх єдиній центральній владі територіальної держави. Перша основна риса муніципального устрою - та, що місто та його округ з усіма населеними місцями останнього складав одне ціле, одну общину. Місто було лише центральним пунктом муніципальної общини, до складу якого входила вся територія, спрямована до центру. Давнина не знала відособлення міського поселення. Населення міста та його округи об'єднувались їх загальною організацією як єдина муніципальна община, і селяни мали такі ж права, несли такі ж самі зобов'язання, як і міські жителі. Муніципальні громадяни зазвичай сходились на загальні збори (коміції), поки останні існували, незалежно жили вони у місті чи в окрузі.

Друга риса муніципального буття часів Римської імперії, це те, що повноправними громадянами таких самоврядних общин були лише власники землі. Ймовірно, пролетарії (особисто вільні, але політично безправні) зовсім не заносилися до списку громадян. У Римській імперії, крім найбільших земельних магнатів, які володіли величезними латифундіями та складали так звану загальноімперську знать під старою назвою сенаторського стану, існували в окремих муніципях так звані посесори (possessores), місцеві власники будинків та землі, у їхніх рухах і концентрувалося справжнє самоврядування. Власне муніципії були організаціями класу власників землі, на яких центральний уряд покладав завідування всіма місцевими справами з дуже широкими повноваженнями, але і з дуже суворою відповідальністю. Посесори повинні були задарма здійснювати всі функції муніципальних посад, а найголовніше - майново, не тільки особисто відповідати за належне ведення міського господарства, вони зобов'язані були нерідко витрачати свої власні засоби на задоволення муніципальних потреб. Однак фінансовий розлад самих міських общин і важкість державних податків, які, у свою чергу, були наслідком загально-економічного спаду античного світу, який охопив усю Римську імперію, примусили центральну владу все більше й більше втручатися в міські справи - на шкоду, безумовно, муніципальному самоврядуванню. Відтак цикл розвитку муніципального устрою завершився.

Отже, самоврядне місто є основним фактом античного світу. Безумовно, в муніципальному устрої не було повної одноманітності, і, чи були то старі міські общини, що зберегли самоврядування, або організовані муніципії за зразком тих, які раніше існували тільки в Італії, одні общини не були повністю схожі на інші. Проте в місті-державі є загальні типові риси, які, безумовно, трапляються не всі разом і з неоднаковою силою виявлення, але які певним чином пов'язані між собою та зумовлюють одна одну. Це, насамперед, незначна територія із переважанням у ній міського центру над оточуючими його і до нього спрямованими селами, тісний зв'язок самого міста з його областю-округом, розвиток торгівлі та промисловості, рання організація влади на республіканських засадах, порівняна швидкість соціальної еволюції та загострення класових інтересів, і, у разі особливої вдачі, прагнення до розширення свого політичного буття шляхом встановлення своєї гегемонії над іншими общинами.

Огляд муніципального устрою античного суспільства свідчить, що міста-держави почали вибиватися з тісних рамок свого існування: спочатку у форми федерацій та держав, а потім було знайдено форму, за якою єдина світова держава є своєрідною федерацією самоврядних муніципіїв, - комбінація, що здалася доволі міцною, зокрема для цього періоду, але при пануванні якої, хоча і з причин, що не пов'язані із самоврядуванням, міста приходять у занепад. Система інститутів, передусім часів Риму, являла собою органічну взаємодію в рамках імперії полісної та державно-адміністративних структур. Центральна влада щодо муніципій мала свою

загальну політику й законодавство, яке поширювалося далеко не на всі області величезної монархії. В ній було чимало місцевостей, в яких переваги належали сільському життю, але там, де було розвинуте місто, панував принцип муніципального самоврядування. Основу інститутів місцевого самоврядування закладали республіканські засади. Разом з тим демос пішов на певні поступки носіям знатності та багатства, завдяки чому в суспільстві ствердилася така форма правління, де громадяни беруть участь в організації і здійсненні влади безпосередньо або через представницьку установу і де поступово відбувається спеціалізація урядових посад.

***Середньовіччя місцевого
самоврядування та його
інститутів***

Третій період - це період початку розвитку в середньовічній Європі думки "про організацію влади в міських общинах та її співвідношенні з державною владою". Реальне втручання адміністративно-бюрократичного апарату і, відповідно, його влада зростали в міру того, як створювалися необхідні й навіть неминучі умови для цього. Політику раннєфеодальної держави щодо самоврядування можна охарактеризувати як послідовно "охоронну", політику стримування від занепаду та необхідного "підновлення" його структур. Наприкінці VI ст. у зв'язку з всеохоплюючою кризою щодо інститутів міського самоврядування в VII-IX ст. на думку Л.Заливальної, потенційно існували два шляхи розвитку: один - із збереженням сильного міського самоврядування; інший - супроводжувався придушенням його сильною централізованою владою. Перший пояснюється насамперед тим, що держава не завжди мала можливості встановити свої порядки в деяких, передусім периферійних, містах. Не виключено, що досить сильне самоврядування в периферійних містах могло зберегтися саме тому, що вони були приречені на напівсамостійне існування та самооборону. У периферійних містах, частково з тієї ж обставини, зберігся заможний та впливовий прошарок міських земельних власників, якщо не вся місцева землевладна верхівка. Як відомо, в містах Італії саме ця обставина допомогла зберегти сильну згуртовану міську общину, консолідував до неї місцевих значних землевласників, полегшивши у подальшому відродження та розквіт самоврядних міст-держав.

Другий шлях розвитку самоврядування характеризував міста, які перебували під захистом державної армії. Тут по-іншому склалися справи: була поширена сильна сільська община і мав місце більш глибокий та кардинальний підрив міського землеволодіння. Ослаблена міська община повинна була більше сподіватися на підтримку та допомогу держави. Ми не можемо сказати, що вона перестала існувати і місто перетворилося цілком на державу. На думку дослідників, міська община в деяких випадках деградувала до простого міського оподаткованого округу, скоріше самостійної оподаткованої єдності. Можливо, в такій общині були й загальні права на міські землі.

Дещо іншого характеру набуває самоврядування наприкінці X ст. і в подальшому. Якісно нова стадія розвитку суспільства, відсутні або вкрай слабкі елементи самоврядування виключали можливість звільнення міста від влади феодалів та перетворення його на місто-комуна. Не можна також не враховувати величезної і збереженої у подальшому ролі духовенства та ченців (у XI ст. вони становили вже значний відсоток міського населення), пов'язаність та залежність якої від держави та єдність із провінційною феодальною знаттю не перетворювали її в потенційного борця за відродження елементів міського самоврядування. Але можна стверджувати, що соціально-політична активність вільних городян і знаті в місті дещо підвищилась і, можливо, отримала більш визначене організаційне оформлення, яке, на думку сучасних дослідників (**Г.Литаврин, Дж.Хоффман, В.Степаненко, В.Аругюнова, Н.Богданова**), багато в чому було породженням ситуацій, ніж постійною практикою міського життя, появою деяких потенцій, ніж явних тенденцій до зміцнення самоврядних інститутів. Велика за обсягом інформація про середньовічні міста в Західній Європі міститься, зокрема, у книзі **А.Дживелегова** "Середньовічні міста Західної Європи".

Оригінальний приклад формування міста та держави при видатній ролі общинного початку, єдності міської та державної організації представляла Київська Русь. Як свідчать джерела, органом місцевого самоврядування на Русі вважалися народні збори - віче, а князь - уособлення вищої виконавчої влади. Князь, будучи главою общинної адміністрації, водночас сам являв собою общинну владу. Ось чому князівську владу в даний період часу, з точки зору сучасних історіографів, слід вважати не монархічною (хоча князь мав в потенції монархічні якості та властивості), а пов'язаною з процесом утворення республіки. У другій половині XI-

XIII ст. внаслідок ослаблення князівської влади і в період феодальної роздробленості Русі віче як орган місцевого самоврядування занепадає.

Для того щоб знову виникли міські самоврядні общини, економічною основою яких знову стали б промисловість і торгівля, необхідно було кілька століть до кінця XV - початку XVI ст. За цей час: в італійському самоврядуванні "муніципій все ще становив основу суспільства, управління та культури", що виявлялося через явні риси поживлення муніципального життя, будівництва, суспільної активності, в цілому відомого "відродження". У Франції засади самоврядування формувалися на протиріччі між концентрацією публічно-владних повноважень в інституціях державного управління та боротьбою комун за участь в управлінні місцевими справами. Чи не найперше місце серед факторів, які вплинули на формування місцевого самоврядування у середньовічній Німеччині, посідає магдебурзьке право, яке "з'явилося у німецьких землях після завойовницьких походів германських імператорів до Північної Італії у VII ст. та ознайомлення з варіантом міського права північноіталійських міст Венеції, Генуї, Луки, Пізи". Класична система органів місцевого самоврядування за магдебурзьким правом - магістрат міста - складалася з двох колегій: ради міста та лави. Рада переважно виконувала функції міської влади. Вона обиралася на один рік з-поміж осіб, які постійно мешкали в місті та відповідали вимогам певного майнового цензу. Очолювали раду міста один або кілька бургомістрів, які обирались з-поміж радників. Лава - це судовий орган, члени якого обирались або призначались безстроково, її поповнення на принципі кооптації. Керував лавою війт, який був одночасно вищою посадовою особою міста.

Особливості розвитку самоврядування в Україні у феодальну епоху та в період феодальної роздробленості пов'язані з монголо-татарськими навалами (XII-XIV ст.) та перебуванням українських земель у складі Великого князівства Литовського та інших держав (XIV-XVI ст.), що значним чином ослабили самоврядування. Відтак на українських землях так чи інакше, але посилювалося утвердження державного ладу, специфікою якого було гранично можливе одержавлення системи самоврядування.

Отже, інститути місцевого самоврядування в системі феодального суспільства складаються під впливом власних, народжених цією епохою історичних передумов, і відносно держави вони виконують іншу історичну роль, містять інший, ніж у попередні й наступні епохи історичний сенс: у період раннефеодальної державної організації елементи муніципального самоврядування найтіснішим чином пов'язані з державним управлінням та спрямовані на співпричетне управління, зокрема державним майном у місті та його окрузі; період станово-представницької державної організації характеризується відсутніми або вкрай слабкими елементами самоврядування, при цьому функції самоврядування там, де воно ще продовжувало існувати, фактично зливались із функціями державного управління; специфіка періоду монархічного управління зумовлює неоднозначність підходів різних західноєвропейських країн щодо визначення інституційних характеристик місцевого самоврядування, проте спільним для них є спрямованість на подолання протиріччя між нездатністю міської організації за допомогою внутрішніх ресурсів задовольнити багатоманітні потреби общини та появою більш ефективної в цьому відношенні державної влади.

***Міське самоврядування
та його інститути
в новий час***

Центральними подіями нового часу, який розглядатиметься як четвертий період (XVI-XIX ст.) становлення інститутів самоврядування, є релігійна реформація XVI ст. і революція наприкінці XVIII ст., заміна феодального та муніципального управління системою бюрократичної централізації.

В історії нового часу зберігалось самоврядування недоторканим лише в деяких країнах, де воно мало первинну основу в найдавніших установах, наприклад в Англії: до першої чверті XIX ст. самоврядування в Англії була заснована на аристократичних засадах почесної служби вищих станів, але тимчасова перевага аристократичного елемента не розвинуло, а навпаки, ледь не занепастило самоврядування в Англії. Англіїці своєчасно усвідомили цю небезпеку і приступили з 1834 р. до докорінного перетворення, замінюючи поступово почесну службу вищих станів службою з платою і за вибором усіх станів.

Недоліки бюрократичної централізації та відсторонення суспільних сил від завідування місцевими справами раніше за всіх відчулися у Франції. У 1790 р. ідеї організації общинного

управління були висловлені французом Туре. Він у своїй доповіді по законопроекту про реформу місцевого управління в Національному зібранні Франції обґрунтував два основних положення вчення про місцеве самоврядування: поняття про власні общинні справи, притаманні за своєю природою муніципальному управлінню, і поняття про справи державні, які передаються державою органам місцевого самоврядування.

Незабаром після падіння **Тюрго** один із його наступників - **Неккер** - у 1778 р. у доповідній записці королю виклав проект введення обласного самоуправління у Франції, який у більшій частині був взятий із плану муніципалітетів **Тюрго**. Він просив встановлення Провінційного зібрання, якому були б доручені оподаткування, покращення стану шляхів та завідування добродійними робітничими будинками. Провінційне зібрання мало складатися із 48 членів, а саме 12 духовних, 12 дворян і 24 осіб із третього (буржуазія та народ) стану, так що зберігався становий принцип, якого не визнавав **Тюрго**. У перший раз ці члени не вибиралися, а призначалися королем із місцевих власників, аби в подальшому зібрання вже само себе поповнювало, вибираючи нових членів на зміну тих, хто вибуває, по черзі. Збиратися така "провінційна асамблея" повинна була на один місяць раз у два роки для заняття питаннями, які **Тюрго** віддавав на розгляд своїх "муніципалітетів". Рішення зібрання потребувало ухвалення королівської ради, але не інакше як за згодою особливого урядового комісара і з його зауваженнями. **Тюрго** хотів такими зібраннями замінити інтендантів, але при цьому інтендант залишався на своєму місці та контролював дії зібрання. Встановлено було і порядок діловодства - складний, до дрібниць розрахований на те, щоб зібрання не могло перевищити своїх повноважень. Виконавчим органом зібрання була особлива управа, але її функції не були суворо розмежовані з функціями інтенданта, який завжди мав можливість паралізувати її дії своїми розпорядженнями.

Панування королівського абсолютизму та аристократичних привілеїв зруйнувала Французька революція 1789 р. Для зручності управління країну було розподілено на департаменти, замість старого історичного поділу на провінції, при чому в основу нового поділу було покладено математичні принципи - можливої рівнозначної території окремих департаментів (принцип геометричний) і можливої рівнонаселеності цих територій (принцип арифметичний). Цей штучний поділ не враховував ні історичних меж між колишніми провінціями, ні інших (побутових, економічних і т.ін.) місцевих умов. Кожний департамент являв собою виключно штучну адміністративну одиницю, що тільки сприяло ще більшому розвитку централізації, особливо коли пізніше на чолі кожного департаменту був поставлений урядовий чиновник.

Процеси, характерні для нового часу (суттєву роль за яких відіграють події у Франції), відбувалися й на території України. Зокрема, у XVII-XVIII ст. історично склалося кілька типів міського самоврядування. У науковій літературі визначаються частіше такі. До першого належали магістратські міста на магдебурзькому праві, в яких іншою була організація магістратів (місцевих рад). До другого типу самоврядування в Україні відносили міста, які називалися ратушними. І третій тип самоврядування становили невеликі міста та містечка без окремого постійного органу самоврядування та які в науковій літературі іноді зараховують до категорії приватно-панських міст. У них самоврядування здійснювалося за принципом сільських громад, тобто через обрання на посаду вїйта, тивуна, отамана, який спирався у своїй діяльності на "людей добрих" та авторитетних співгромадян, які знали звичаєве право.

Суттєвий вплив на характер міського самоврядування, його структурні елементи та повноту повноважень справляли: іноетнічні громади (євреї, вірмени, греки, караїми, татари), які часто створювали в містах України свої органи самоврядування і виходили таким чином із загального підпорядкування міському магістрату; верховні правителі Польщі та їхні представники на місцях (воєводи, старости, державці); із початком національно-визвольної війни середини XVII ст. - гетьманська влада, проте не з метою руйнування традиційного міського самоврядування; місцеві полковники та сотники, які розмістили свої канцелярії в багатьох містах і як новоутворені органи влади намагалися підпорядкувати собі магістрати міст, втручалися у справи міських урядників, нав'язували останнім виконання невласливих функцій (приміром у Чернігові, Ніжині, Полтаві); козацьке самоврядування в Січі, яке мало багато демократичних елементів: виборність січової ради, обрання уряду - кошової, паланкової і курінної старшини, кошового отамана і в цілому на засадах самоуправління розв'язувало найважливіші господарські,

військові, судові справи. Деякі науковці стверджують, що саме "з козацькою державою слід пов'язувати початок становлення українського муніципалізму".

XIX - початок XX ст. характеризується становленням в Україні загальноімперських форм місцевого самоврядування. Так, у 1838 р. запроваджується станове самоврядування для державних та вільних селян у формі сільського товариства, що у 1861 р. була поширена на всіх селян. Сільське товариство збігалось з сільською громадою і мало свою корпоративну власність, у тому числі й на землю. Найважливіші питання в сільському товаристві вирішував схід. Поточні справи вирішували обраний на сході сільський голова та призначений сільський писар.

Узагальнюючи, можна зазначити, що суттєве місце в комплексі реформ системи державного управління, які здійснювалися в країнах Заходу, особливо у другій половині XIX ст., відводиться реорганізації муніципальних органів управління, які в більшості демократичних країн були виведені із структур державної влади. Такий підхід значною мірою визначався тим фактом, що місцеве самоврядування в руслі ліберально-демократичної традиції розглядалось як інститут громадянського суспільства. Така установка повною мірою відповідала переконанням засновників і прибічників ліберально-демократичної традиції - **Дж.Локка, А.Фергюсона, Дж.Мілля, А.Сміта, А. де Токвіля, Т.Джефферсона, Т.Пейна** та ін.

Місьцеве самоврядування та його інститути у Новітню епоху (XX - початок XXI ст.)

П'ятий період - Новітньої епохи (XX - початок XXI ст.), пов'язаний з осмисленням питання про характер взаємовідносин органів місцевого самоврядування та структур державної влади.

У результаті всебічних і глибоких трансформацій, що відбулися у світі протягом XX ст., мало місце поступове скорочення самостійності й самодостатності окремих територій, що зробило їх більш залежними як від загальнонаціонального політичного курсу, так і від стану справ в інших спільнотах. Підвищена мобільність населення, розширення сфер інтересів громадян, їх соціальних контактів, бурхливий розвиток засобів транспорту, комунікації та масової інформації, особливо електронних, сприяли посиленню в місцевих общинах загальнонаціональних засад.

Але при всьому цьому протягом усього XX ст., особливо у другій половині, все більш виразно виявлялись тенденції до посилення ролі та впливу тих сил і рухів, які виступали за федералізацію, автономізацію і децентралізацію владних структур, що остаточному підсумку призвело до посилення засад громадянського суспільства. Більше того, можна казати, що відбувався двоїстий процес розширення та укріплення загальнонаціональних засад, з одного боку, і зростання ролі та значення органів місцевого самоврядування, неухильного збільшення обсягу їх функцій - з другого.

Отже, принцип відокремлення самоврядування з його різноманітними інститутами від державної влади викликає чимало доволі серйозних запитань. Це, зокрема, виявляється в суперечках і дискусіях прибічників та супротивників цього принципу. Так, його прибічники розглядають цей принцип як реальний та найбільш прийнятний в умовах демократії шлях подолання бюрократизації системи та визволення системи управління справами місцевих спільнот від жорсткого державного контролю. Вони не безпідставно говорять, що самоврядування з його різноманітними інститутами "є тією сферою публічної діяльності, в якій може взяти участь кожний громадянин... є проміжною ланкою, важливим каналом взаємозв'язку між державою і громадянським суспільством, належачи радше до другого, ніж до першої". За всієї правильності цієї позиції слід пам'ятати, що в сучасних умовах систему управління справами місцевих спільнот неможна протиставити державі, оскільки при вирішенні низки завдань як загальнодержавного, так і місцевого масштабу органи державної влади та місцевого самоврядування часто діють у тандемі, доповнюючи один одного. З точки зору управління всіма сферами та рівнями суспільства як єдиного цілого, самоврядування з його різноманітними інститутами є інтегральною частиною вертикалі управління. Суть цієї вертикалі полягає не в жорсткому адміністративному підпорядкуванні нижчих рівнів управління іншому, вищому рівню, а в тому, що кожний вільно виконує свої функції.

Безперечно, осмислення сучасних інститутів самоврядування як самостійних, відокремлених від структур державної влади, органів управління справами місцевих спільнот, легітимність яких коріниться в суверенітеті народу (народ є головним і єдиним джерелом та носієм

влади, відповідно, має право встановлювати найбільш підходящі форми влади та управління для реалізації своїх інтересів), у різних державах є різним. Не є винятком і наша країна, де протягом періоду новітніх часів неодноразово пропонувалися ті чи інші форми самоврядування. Наприклад, досить цікаві спроби робили всі незалежні українські уряди (Генеральний Секретаріат, Гетьманат, Директорія): проектом конституції УНР 1918 р. передбачалось створити самоврядування, де єдина безпосередня місцева влада мала належати радам і управам.

Фактичне відродження місцевого самоврядування на Україні почалося в 1990 р. з прийняття Закону "Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування". І хоча в цьому Законі органи місцевого самоврядування виписані як органи державного управління на місцях, усе ж таки його можна вважати значним кроком уперед. Саме в цьому законі було повернуто до вжитку сам термін "місцеве самоврядування", визначено основні принципи, на яких будується цей інститут держави, у тому числі прерогатива "вирішення... усіх питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення" (ст. 5 Закону).

Подальший процес формування місцевого самоврядування в Україні був пов'язаний із розробкою і прийняттям нової Конституції, що зафіксувала основні принципи існування місцевого самоврядування в Україні, яке визначається правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Конституція України як документ довготривалої дії визначила лише загальні основи формування місцевого самоврядування в Україні. Тому наступним кроком щодо місцевого самоврядування після тривалих дискусій, взаємних поступок і компромісів 28 червня 1997 р. було прийняття Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", який визначив систему та гарантії місцевого самоврядування, засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, низку інших важливих положень, спираючись при цьому на світовий досвід та національні здобутки. Слід визнати, що в нашій країні за минулі роки створена тільки первинна конструкція місцевого самоврядування. Для сучасної України, яка обрала демократичний шлях, за яким інститути місцевого самоврядування мають бути наближеними до європейських стандартів, цього вже недостатньо. Тому на черзі прийняття цілого пакета законів щодо місцевого самоврядування.

Самоврядність - невіддільна від вічового етичного ідеалу здатність локальних співтовариств управляти своєю життєдіяльністю на основі звичаю, традиційної культури. У процесі цього управління складаються відносини, що в тій або іншій формі проходять через усвідомлення людей, створюються та вдосконалюються ними, безумовно, залежно від об'єктивних змін у виробництві та суспільстві. Тому природа самоврядування двоїста - об'єктивно-суб'єктивна.

У різних країнах світу за будь-якого управління, за будь-якого типу державного устрою (диктаторський чи республіканський, авторитарний чи демократичний) випробовувалися різні самоврядні інститути, проте саме їх посередництво формувало можливість здійснювати реалізацію влади, в основі розуміння якої лежить ідея народного суверенітету.

Упродовж історії країн на різних етапах самоврядування відіграло виключно важливу роль як основи для екстраполяції при формуванні держави, державних інститутів (віче, з'їздів князів, думи, земських соборів, з'їзду рад і т.ін.). Але тільки оцінка конкретних обставин розвитку самоврядних інститутів розкриває багатоманітність шляхів вказаної екстраполяції, свідчать, зокрема, про існування відмінних систем самоврядування, вагоме місце серед яких належить європейській.

Соціально-політична реальність наочно демонструє неминучість співіснування, постійну й тісну взаємодію, взаємодоповнюваність державницьких і самоврядних інститутів. Але при цьому кожний із них має свою суспільну ідентифікацію. Держава - це певний особливий тип політичної організації, яка контролює основні засоби примусу на визначеній території, автономна у своєму функціонуванні, а управління нею здійснюється централізовано за допомогою формально встановлених норм (таких як право або ідеологія). Самоврядування засноване на принципах, протилежних централізації, і вживається з різними засадами суспільного устрою, якщо ці засади не штучні, природні; самоврядування є основою громадянськості і добробуту, воно задовольняє будь-які потреби, якщо вони дійсно народні, тобто не приватні й не станові.

Протягом усієї історії нашої країни проблема самоврядування завжди посідала виключне місце, тобто для України місцеве самоврядування не є новиною. Так, ми багато чого вивча-

ли та брали, перш за все типологічного, загально-цивілізаційного, із різних національно-культурних систем, але синтез багатоманітних рис і елементів, як внутрішніх, так і запозичених, формував унікальне самоврядування, яке мало різні назви, переживало різні формаційні, технологічні і геополітичні перетворення, проте ніколи не втрачало своєрідності. Сьогодні дуже важливо використовувати цінності конструювання самоврядних інститутів, напрацьовані й перевірені вітчизняною практикою державотворення.

6.2. Теоретичні та методологічні основи здійснення місцевого самоврядування

Співвідношення державного управління і місцевого самоврядування

Сучасні фахівці підтримують думку, відповідно до якої державна і муніципальна влада є двома складовими публічної влади. Однак першу реалізують органи державної влади, а другу - органи місцевого самоврядування. Відомий учений **М.П.Орзіх**, зокрема, наголошує на необхідності визнання у законодавстві поряд із державною владою і місцевим самоврядуванням публічної влади, яка об'єднує за відповідними ознаками державу і місцеве самоврядування.

Як дві окремі форми публічної влади розглядає державну владу і місцеве самоврядування знаний учений **В.Б.Авер'янов** та пропонує ввести в науковий обіг поряд із поняттям "державне управління", яке в основному здійснюється органами державної влади, поняття "публічне управління", що включатиме, окрім згаданої діяльності органів державної влади, управлінську діяльність органів місцевого самоврядування.

Фундаментальний аналіз співвідношення державного управління і місцевого самоврядування було здійснено відомим вченим **В.І.Борденюком** у монографії "Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії". З метою встановлення сутнісних зв'язків між вказаними гілками публічної влади він розглянув співвідношення змісту явищ та понять "саморегуляція", "управління", "самоврядування", на яких ґрунтується сучасне розуміння публічного управління. Нижче наводимо схему (рис. 6.1), побудовану за матеріалами вказаної монографії **В.І.Борденюка**.

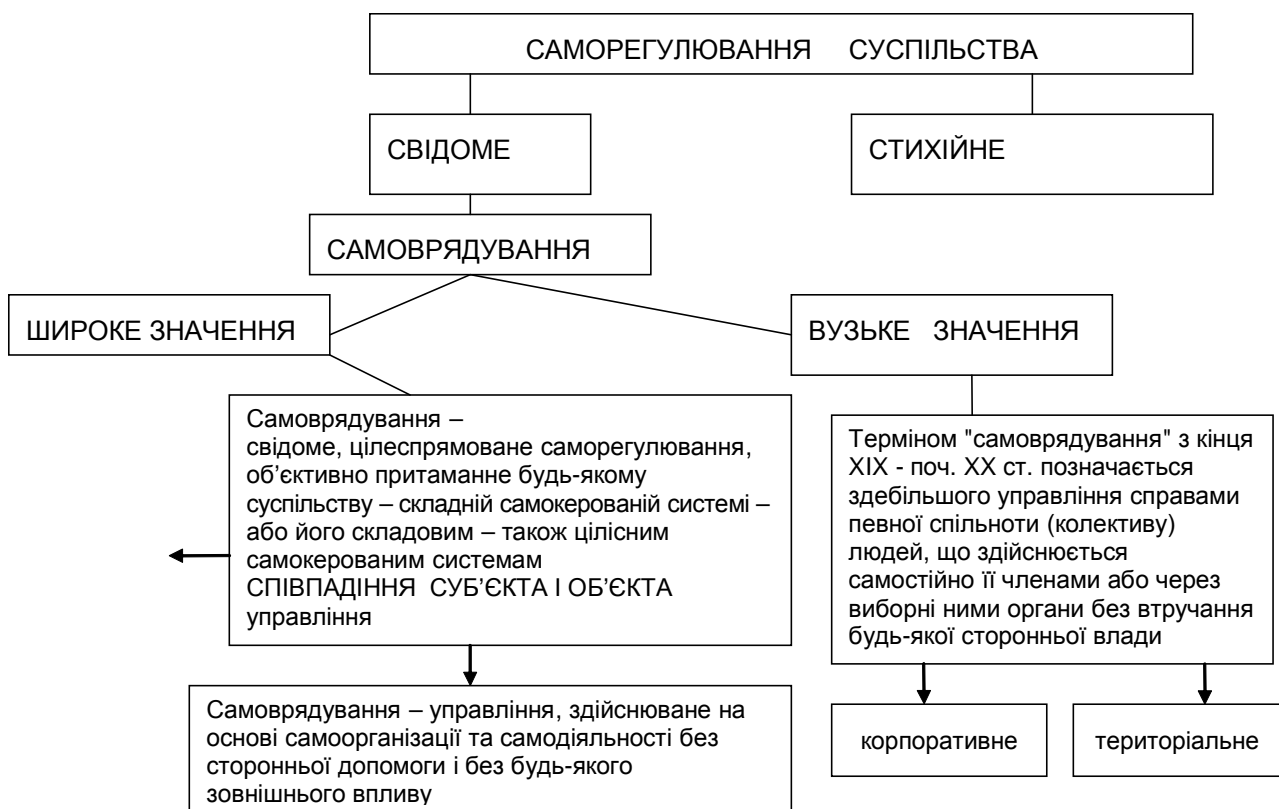


Рис. 6.1. Схема співвідношення саморегулювання, самоврядування і управління

Як впливає з вищенаведеного, місцеве самоврядування є специфічним соціальним явищем - це самостійна форма народовладдя і воно тісно пов'язане з державою, державною владою, хоча і відрізняється від останньої за низкою ознак, на які звертають увагу автори колективної монографії "Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні": "по-перше, місцеве самоврядування - це особлива форма публічної влади, яка має принципово інший характер, ніж влада державна. Так, якщо державна влада характеризується суверенітетом (верховенством, самостійністю і незалежністю), то місцеве самоврядування - це влада підзаконна, яка діє в межах та в порядку, визначених законом; по-друге, місцеве самоврядування має особливий об'єкт управлінського впливу, сфера його компетенції порівняно з державною владою суттєво обмежена. Як правило, компетенцію місцевого самоврядування, його органів становлять лише питання місцевого значення, які пов'язані із задоволенням повсякденних потреб населення, та обмежене коло питань загальнодержавного значення, повноваження з вирішення яких делегуються органам місцевого самоврядування; по-третє, місцеве самоврядування - це публічна влада територіальної громади, тобто жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, вона має локально-просторовий характер, здійснюється в інтересах територіальної громади і функціонує лише в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць як державна влада - це влада всього народу, вона поширюється на всю державну територію.

Концепції місцевого самоврядування

Сутність та природа місцевого самоврядування піддаються більш ґрунтовному аналізу у процесі застосування такого важливого інструментарію для дослідження, як концепції місцевого самоврядування. Кожна із них спрямована на встановлення, визначення пріоритетності між місцевою спільнотою та державою. Наука про місцеве самоврядування, як справедливо зазначається у спеціальній літературі, починалася зі спроби відповісти на запитання: чи здійснюють територіальна громада та її органи особливу й таку, що відрізняється від державної, владу, чи вони виконують функції та повноваження органів держави?

Оскільки однозначної відповіді на це запитання просто немає, то продовжують існувати та впливати на практику державотворення, у тому числі й України, три основні теорії місцевого самоврядування: державницька, громадівська та муніципального дуалізму. В основі державницької теорії лежить ідея децентралізації частини державної виконавчої влади на рівень територіальних спільнот громадян (громад, комун, територіальних колективів) і тих органів, які вони обирають. Тому прихильники цієї теорії виступають лише за певну правову, організаційну та фінансову автономію місцевого самоврядування і його органів стосовно центральних та місцевих органів державної влади, але не самої цієї влади, розглядають самоврядування як засіб здійснення державних функцій за допомогою недержавних за своєю суттю суб'єктів (місцевого населення і його органів). За такого підходу до розуміння природи місцевого самоврядування воно, на думку прихильників цієї теорії, органічно вписується в механізм народовладдя, оскільки його коріння - у тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина (громада), а обсяг повноважень - у законі, в якому, як відомо, віддзеркалюється державна воля всього народу. Органи місцевого самоврядування при цьому мають діяти за принципом: "Дозволено лише те, що передбачено законом". Прихильники громадівської теорії місцевого самоврядування розглядають його первинні суб'єкти - громади - як самостійне джерело такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною, так званою "муніципальною".

Якщо послідовно дотримуватися основних постулатів цієї теорії, то можна дійти таких висновків: місцеве самоврядування можливе лише на рівні населених пунктів, бо тільки там, на думку прихильників громадівської теорії, ще збереглися умови для відтворення громад. Що ж стосується інших рівнів адміністративно-територіального поділу держави (наприклад районів, областей), то там місцеве самоврядування можливе лише у формі добровільних об'єднань територіальних громад сіл, селищ і міст - асоціацій; місцеве самоврядування, його органи мають вирішувати питання виключно місцевого значення (такі, що впливають із колективних потреб відповідної громади), а здійснення повноважень державної влади має покладатися на місцеві органи державної виконавчої влади; право на місцеве самоврядування є природним і невід'ємним від самої громади, а тому держава лише його визнає та гарантує; при вирішенні

питань місцевого значення органи місцевого самоврядування мають діяти за принципом: "Дозволено все, що не заборонено законом".

Основні недоліки вищенаведених концепцій нівелюються у синтетичній теорії муніципального дуалізму. Згідно з цією теорією органи місцевого самоврядування є незалежними від держави лише в суто громадівських справах, у які держава не втручається, а у сфері політичній розглядаються як органи держави, що виконують її функції та повноваження. Відповідно і всі справи, які повинні вирішувати органи місцевого самоврядування, мають поділятися на так звані "власні" й "делеговані". Якщо при вирішенні власних справ, на думку прихильників цієї теорії, органи місцевого самоврядування мають діяти самостійно і незалежно від державних органів, дотримуючись лише закону, то при вирішенні "делегованих" - під контролем та адміністративною опікою відповідних державних органів.

На наше глибоке переконання, існуючі фундаментальні концепції є обґрунтованими і мають повне право на науковий обіг - адже широта їх спектру зумовлена відповідним параметром місцевого самоврядування, яке, у свою чергу, адекватно відображаючи природу людської сутності, має фактично безмежний (з точки зору людського самоусвідомлення) спектр існування і, відповідно, проявів. Саме тому кожна із поширених доктрин є правомірною, адже "знімає" той чи інший зріз, аспект місцевого самоврядування.

Розглянуті вище теорії місцевого самоврядування (громадівська, державницька, муніципального дуалізму) істотно вплинули на зміст відповідних розділів нової Конституції України. Так, якщо візьмемо ст. 140 Конституції України, де йдеться про територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, можемо дійти висновку, що вибір зроблено на користь громадівської теорії місцевого самоврядування. З іншого боку, низку важливих положень Основного Закону України написано в дусі державницької теорії місцевого самоврядування. В них послідовно обґрунтовується ідея про те, що коріння місцевого самоврядування - у тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина (громада), а обсяг повноважень - у законі. "Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, - зазначається у Конституції, - є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування" (ст. 5), тобто за принципом: "Дозволено лише те, що передбачено законом". Як відомо, ця формула стала гаслом державницької концепції.

Принципи місцевого самоврядування

В Україні з моменту проголошення її незалежності вже накопичено певний науковий потенціал щодо суті місцевого самоврядування, його місця й ролі в системі народовладдя взагалі та взаємодії з державною владою зокрема. При цьому позиції окремих авторів мають розбіжності в питанні щодо природи тієї влади, яку здійснюють територіальні громади та органи місцевого самоврядування. Якщо одні з них є переконаними прихильниками державницької концепції місцевого самоврядування, то інші послідовно відстоюють громадівську його концепцію.

Ключовими принципами, які визначають специфіку місцевого самоврядування в контексті публічної влади і відрізняють його від органів державного управління, є принципи організаційної, правової та фінансової автономії. Так, відомий вітчизняний учений О.С.Ігнатенко підкреслює, що "Суть цього принципу полягає в тому, що в державі встановлюється децентралізована система управління, закріплюються інші (ніж у системі органів виконавчої влади, які створюють урядову вертикаль) основи взаємовідносин центру і регіонів, центральних та місцевих органів влади, що ці взаємовідносини мають будуватися не на принципах субординації, які властиві урядовій вертикалі, а на принципах правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії) місцевих органів влади". Правова автономія органів місцевого самоврядування полягає в тому, що вони мають свої власні повноваження, визначені Конституцією або законом. Ці повноваження, зазначається в Європейській хартії, мають бути повними і виключними, тобто такими, які не належали б одночасно іншим органам. У межах своїх власних повноважень місцеве самоврядування та його органи мають цілковиту свободу дій для здійснення власних ініціатив із будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Організаційна автономія полягає в тому, що місцеве самоврядування та його органи повинні мати можливість визначати свою власну внутрішню структуру з тим, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Матеріально-фінансо-

ва автономія місцевого самоврядування полягає в праві територіальних спільнот громадян (територіальних громад) та їх органів на володіння, користування і розпоряджання майном, яке є їхньою власністю, - так званою комунальною (муніципальною) власністю, а також власними фінансовими коштами, достатніми для здійснення власних повноважень місцевого самоврядування та його органів".

Вказані принципи є притаманними для вітчизняного місцевого самоврядування, починаючи із етапу формування правових основ його функціонування. Однак процеси розвитку такого складного явища, яким є місцеве самоврядування, активізуються і зумовлюють динамічні зміни у правовій сфері як міжнародного, так і вітчизняного рівня.

У різних державах з метою ефективної організації влади на місцях застосовуються різні системи місцевих органів управління та органів місцевого самоврядування (системи управління на місцях), на вибір яких впливають такі фактори, як неоднаковий підхід до розуміння державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на "природні" та "штучні", національні та історичні особливості й традиції тощо.

Моделі місцевого самоврядування

Різні класифікації моделей місцевого самоврядування обумовлюються неоднорідністю критеріїв оцінки. На основі такої класифікаційної ознаки, як тип правової системи, до якої належить держава, **В.С.Чиркін** виділяє три базові моделі місцевого самоуправління: англосаксонську (США, Великобританія, Канада, Австралія та ін.), романо-німецьку або континентальну (Франція, Італія, Бельгія та ін.) та іберійську (Іспанія, Португалія, Бразилія та ін.).

На основі тих самих критеріїв **М.О.Ємельянов** виділяє англосаксонську, континентальну, або французьку, змішану, або гібридну (Німеччина, Австрія, Японія), і радянську (Китай, КНДР, Куба) моделі місцевого самоврядування. Інші автори, зокрема, **Б.П.Біленчук, В.В.Кравченко, М.В.Підмогильний**, виділяють такі моделі місцевого самоврядування: англо-американську (англосаксонську); континентальну (романо-германську або європейську); іберійську і радянську.

Більшість сучасних фахівців схиляється до виокремлення наступних систем. Англо-американська (англосаксонська) система, яка характеризується тим, що на всіх субнаціональних рівнях управління функціонують органи місцевого самоврядування, а місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції не створюються (наприклад Велика Британія, США, Канада, Австралія, близька до подібної системи організація влади на місцях і в Росії). Континентальна (романо-германська або європейська) система, яка будується на поєднанні місцевого самоврядування та місцевого управління і виходить із різного тлумачення "природних" та "штучних" адміністративно-територіальних одиниць. Іберійська система (зокрема Бразилія, Португалія, Мексика, з певними особливостями Іспанія), яка передбачає, що управління на всіх субнаціональних рівнях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування (мери, регідори, префекти, алькади тощо). Ці посадові особи стають головами відповідних рад і одночасно затверджуються центральними органами державної влади як представники державної влади в адміністративно-територіальних одиницях. Радянська система (систему рад та їх виконавчих комітетів), яка базується на запереченні розподілу влад і визнанні повновладдя представницьких органів знизу вгору. Ця система передбачає, що всі ради, починаючи з найнижчого рівня, є органами державної влади на своїй території, всі інші органи держави прямо або опосередковано підпорядковані радам. Система рад характеризується ієрархічною підпорядкованістю всіх її елементів та відсутністю будь-якої самостійності місцевих органів. Сьогодні подібна система збереглася лише в деяких країнах, зокрема в КНР, КНДР.

Європейську хартію місцевого самоврядування, яка підписана членами Ради Європи у 1985 р., деякі дослідники вважають однією з моделей місцевого самоврядування. Її метою є проголошення і проведення у життя загальних для європейських країн стандартів у місцевому і регіональному самоврядуванні. У ній підкреслюється, що органи місцевого самоврядування складають одну із основ демократичного ладу, що існування наділених владою органів місцевого самоврядування забезпечує ефективне й одночасно наближене до громадянина управління. У Хартії спеціально підкреслюється необхідність конституційного і законодавчого фундаменту для здійснення місцевого самоврядування, встановлюються принципи закріплення компетенції самоврядування, звер-

тається увага на важливість збереження і захисту територіальних кордонів місцевого самоврядування, гарантування їх автономії по відношенню до адміністративних структур. Відповідно до Хартії у механізмі здійснення місцевого самоврядування на перше місце поставлені представницькі органи місцевого самоврядування, і лише на друге - територіальна громада.

Отже, перед кожною державою, що стає на шлях демократичного розвитку, завжди постає питання, який тип організації управління на місцях є більш прийнятним для неї з огляду на ті конкретні обставини політичного, економічного, соціально-культурного характеру, в яких вона виникла та діє. Україна - член Ради Європи, суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 1 та 6 Конституції України). Україна як велика європейська держава обрала континентальний (європейський) тип управління місцевими справами з його дуалізмом здійснення публічної влади на місцях. При вивченні місцевого самоврядування варто завжди пам'ятати, що це один з основоположних принципів організації публічної влади на місцях у державі, яка прагне стати правовою, а також форма самоорганізації місцевого населення.

6.3. Правові основи системи місцевого самоврядування в Україні

Правове визначення місцевого самоврядування

Як наголошувалося у попередньому підрозділі, місцеве самоврядування являє собою багатовекторний, комплексний правовий та соціально-політичний феномен. Зважаючи на його правове підґрунтя, необхідно проаналізувати конституційно-правові засади системи місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування в Україні ґрунтується на трьох базових документах: Конституції України, Європейській хартії місцевого самоврядування та Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні". Очевидно, виходячи із пріоритетності аналіз слід розпочинати з положень Основного Закону. Конституція України у ст. 140 дає наступне визначення місцевого самоврядування: "Місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України". Звернімо увагу на ключові слова, відповідно до яких місцеве самоврядування є "правом територіальної громади". Здавалося б, логічно далі розглянути визначення, запропоноване в базовому Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні", але вказаний Закон було прийнято 21 травня 1997 р., а Європейська хартія місцевого самоврядування, хоча і була ратифікована 15 липня 1997 р. (після чого вона стала частиною національного законодавства України), але підписана від імені України 6 листопада 1996 р. в м. Страсбурзі. Тож законотворці, розробляючи згаданий закон, уже були ознайомлені із основними положеннями Європейської хартії. Тому, щоб мати можливість проаналізувати в динаміці розвиток правових основ місцевого самоврядування, ознайомимось з тлумаченням, що міститься в Європейській хартії. У ст. 3 дає визначення цього інституту як "право і реальну здатність органів МС регламентувати значну частину публічних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення". Варто звернути увагу на перші ж слова визначення - що місцеве самоврядування є правом не територіальної громади, як наголошує Конституція України, а "правом і *реальною здатністю органів* місцевого самоврядування". Також інтерес для подальшого дослідження становлять терміни "відповідальність" та "інтереси місцевого населення".

У базовому Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" (у ст. 2) записано: "Місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під *відповідальність* органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України". Очевидною є відповідність із нормами Основного Закону, адже суб'єктом права місцевого самоврядування визнається територіальна громада, але виразним є і вплив Хартії - транслювалось положення щодо відповідальності. Норма про "інтереси місцевого населення" поки не знайшла відображення в базовому законі, але становлення демократії передбачає можливість розвитку правового поля місцевого самоврядування саме в цьому напрямі.

Таким чином, навіть поверхневий аналіз основних документів, що регулюють здійснення місцевого самоврядування в Україні, засвідчив, що дисбаланс правових норм закладений уже на рівні фундаменту місцевого самоврядування - його визначення, а отже, і підходу держави до цього важливого інституту публічного управління. Таким чином, є окресленими перспективи подальшого розвитку законодавства. Далі ми детальніше розглянемо основні положення вже відомих документів.

Як засада конституційного ладу місцевого самоврядування є одним із найважливіших принципів організації і функціонування влади в суспільстві та державі і є необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу. У ст. 2 Європейської хартії місцевого самоврядування проголошується: "Принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни і, за можливістю, в конституції країни".

**Конституційні основи
місцевого самоврядування
та норми українського
законодавства**

Конституція України у розд. I формулює основні напрями ставлення держави до місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З даного конституційного положення прямо випливає, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиного

державного механізму із огляду на це, місцевого самоврядування можна розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади. Конституція України 1996 р. в повній відповідності із вимогами Європейської хартії поруч із такими фундаментальними принципами, як народовладдя, суверенітет і незалежність України, поділу державної влади тощо, в окремій статті (ст. 7) фіксує принцип визнання та гарантованості місцевого самоврядування. Визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні всіх питань місцевого значення.

Місцевому самоврядуванню присвячено розд. XI Конституції. Як уже згадувалось вище, ст. 140 містить визначення місцевого самоврядування. Крім того, у ній викладено низку інших суттєвих норм. Зокрема, встановлено, що особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Важливою нормою даної статті є також і встановлення основних форм реалізації місцевого самоврядування, які становлять сучасні підходи щодо його системи: "Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як *безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування*: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Дане формулювання уможливує подальший аналіз місцевого самоврядування як гармонійне поєднання форм представницької та прямої (безпосередньої) демократії, об'єднуючи в систему місцевого самоврядування і своєрідні елементи, об'єкти - місцеві ради, і динамічні зв'язки, якими виступають форми прямої демократії - місцеві референдуми, місцеві ініціативи, загальні збори громадян за місцем проживання, громадські слухання тощо.

Важливий принцип побудови системи міського самоврядування також викладено в цитованій статті: "Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад". Дане положення закріплює на концептуальному рівні специфіку розподілу повноважень між радою міською та районними у місті радами. Також дана стаття містить фундамент для побудови взаємодії між місцевими радами і органами самоорганізації населення: "Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна". Тобто вже на конституційному рівні закріплено пріоритет права мешканців на створення органів самоорганізації населення та закладено їх зв'язок із радами. Стаття 141 закладає принципи формування органів місцевого самоврядування: "До складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на п'ять років відповідно сільського, селищного та міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях". Конституційні норми щодо виборів деталізу-

ються в Законі України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів". Статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються також окремими законами, зокрема "Про статус депутатів місцевих рад", "Про службу в органах місцевого самоврядування" тощо. Крім того, у ст. 141 Конституції визначено, що голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради. Процедурні аспекти виборів відповідного голови закріплено в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні". Стаття 142 Конституції України визначає, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. У загальному вигляді найважливіші питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, ст. 143 якої передбачає: "територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування: управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції".

Стаття 144 Конституції встановлює, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Дана норма деталізується в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні", у ст. 73 якої сказано, що "Акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території".

Таким чином, права, повноваження органів місцевого самоврядування є дуже широкими. З метою забезпечення законності у цитованій статті Конституції визначено, що: "Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду". Наступна, 145 стаття, продовжує логіку: "Права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку".

Стаття 146, завершуючи розділ Конституції, уточнює: "Інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом".

Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні становлять норми Конституції України, що закріплюють найважливіші відносини, які виникають у процесі організації й функціонування місцевого самоврядування в Україні, зокрема, територіальну організацію місцевого самоврядування, порядок та форми його здійснення, структуру органів місцевого самоврядування, принципи формування й використання комунальної власності, гарантії самоврядних прав територіальних громад. Конституція України гарантує громадянам України право обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування, право брати участь у місцевих референдумах, право рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Право територіальної громади на місцеве самоврядування забезпечується правом кожного громадянина України брати участь у місцевому самоврядуванні. Згідно зі ст. 3 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. При цьому будь-які обмеження цього права залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, термі-

ну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", що вже цитувався вище, є базовим у сфері місцевого самоврядування. Він набув чинності 21 травня 1997 р. і встановлював відповідно до Конституції основні принципи здійснення місцевого самоврядування. Закон складається з п'яти розділів: I - "Загальні положення", II - "Організаційно-правова основа місцевого самоврядування", III - "Матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування", IV - "Гарантії місцевого самоврядування, відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування", V - "Прикінцеві та перехідні положення".

Як уже підкреслювалося, визначаючи природу місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади, Конституція України, Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" закріплюють принципи його правової, організаційної та фінансової самостійності.

Історико-методологічні аспекти міжнародних стандартів сучасного місцевого самоврядування

У сучасних умовах становлення державності в Україні актуальним є її інтеграція в середовище континентальної спільноти як один із важливих пріоритетів державної політики. Вивчення міжнародного досвіду, імплементації його норм у чинне законодавство України є цікавим для вітчизняної науки та передбачає здійснення істотних інституційних змін,

удосконалення системи місцевого самоврядування та регіонального розвитку, гармонізацію національного законодавства відповідно до сучасних європейських принципів і стандартів. Саме інститут місцевого самоврядування сприяє розвитку соціально-політичного та економічного потенціалу територіальних громад у суспільстві, поєднанню інтересів населення з державними інтересами. При цьому основні засади його організації і діяльності закріплені в міжнародно-правових документах локальної демократії, які розробляються в рамках:

а) міжнародних міжурядових організацій універсального характеру (ООН, спеціалізовані установи тощо);

б) міжнародних міжурядових організацій регіонального характеру (Рада Європи, Європейський Союз, Організація з безпеки і співробітництва в Європі та ін.) і сприймаються державами-членами цих організацій за допомогою підписання міжнародних договорів;

в) у рамках міжнародних неурядових організацій місцевої влади (наприклад Міжнародний Союз місцевої влади).

Вивчення міжнародного досвіду, імплементація його норм у чинне законодавство України є особливо важливим в аспекті дослідження світового надбання в галузі творення та розвитку місцевих територій, тобто місцевого самоврядування і сформовані на цій основі міжнародні стандарти.

Визначення поняття "міжнародні стандарти місцевого самоврядування"

Міжнародні стандарти - це спільно вироблені державами домінантні підходи і міжнародно-легальні принципи організації, формування і функціонування інституту місцевого самоврядування на території зарубіжних країн. Закріплення таких домінант на рівні співдружності держав за допомогою чітко

встановлених норм міжнародного права підтверджує гіпотезу про важливість цього інституту не тільки в національному (внутрішньодержавному), а й у міжнародному аспекті, що характеризується актуалізацією і глобалізацією предметів правового регулювання.

Причому в деяких із них зазначається, що міждержавні угоди, які укладаються у сфері управління, прямо зумовлені прагненням досягти "більш сильної єдності" між державами (Преамбула Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р.), або стверджується, що вони приймаються із спеціальною метою: "бути для всіх націй стандартом, до якого слід прагнути, намагаючись досягти більш демократичного процесу, поліпшуючи, таким чином, добробут свого населення" (Преамбула Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування 1985 р.).

Процес створення міжнародних стандартів у Західній Європі став відбитком інтеграційних процесів, що відбуваються на території західноєвропейських держав. В основу філософської ідеї Ради Європи покладені права людини, їх визнання в рамках держав, а також охорона і захист на внутрішньодержавному і міжнародному рівнях. Це знайшло своє закріплення у ст. 3 Статуту Ради Європи, яка декларує, що "кожен член Ради Європи в обов'язковому порядку зобов'язаний визнати принципи верховенства права і здійснення прав та свобод людини всіма

особами, які перебувають під його юрисдикцією, щиро й ефективно співробітничати в досягненні мети Ради Європи". Свідченням реалізації цього підходу виступають понад 150 різного роду конвенцій і угод, що охоплюють різні аспекти захисту прав людини, охорони навколишнього природного середовища, культури, спорту і фахової освіти.

Результатом такої роботи є ухвалення сучасних міжнародно-правових договорів, резолюцій, рекомендацій, хартій, меморандумів тощо.

***Основні правові інструменти
Ради Європи з питань місцевого
і регіонального розвитку***

Основними правовими інструментами Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку є:

- Європейська хартія місцевого самоврядування (15 жовтня 1985 р.);
- Всесвітня декларація місцевого самоврядування (1985 р.);
- Європейська хартія міст (березень 1992 р.);
- Європейська хартія урбанізму (1993 р.);
- Європейська хартія про участь молоді в муніципальному і регіональному житті (1994 р.);
- Європейська конвенція про ландшафти (2000 р.);
- Європейська Стратегія інновацій та належного врядування на місцевому рівні (2008 р.);
- Декларація про рамкові критерії ради Європи щодо регіональної демократії (2008 р.);
- Утрехтська декларація "Про належне місцеве і регіональне управління у турбулентні часи: завдання щодо змін" (листопад 2009 р.);
- Утрехтський порядок денний щодо забезпечення доброго місцевого і регіонального врядування (листопад 2009 р.) (2010-2013 рр.).

Міжнародно-правові документи Ради Європи (хартії, договори тощо), розроблені в Організації та ратифіковані країнами-членами спільно з документами Європейського Союзу, становлять основу європейської міжнародно-правової бази, закладають підвалини сучасних європейських демократичних стандартів функціонування країн, сприяють їх сталому та ефективному розвитку.

З метою активізації політичного, економічного, соціального, культурного розвитку і забезпечення підвищення рівня життя та якості послуг, що надаються населенню, під час вступу до Ради Європи Україна взяла на себе відповідні зобов'язання, у тому числі стосовно імплементації міжнародно-правових документів, що визначають кращі стандарти та принципи функціонування самоврядування на місцевому і регіональному рівні, підтримки європейських ініціатив та практик забезпечення сталого розвитку місцевої та регіональної демократії.

Проблематика вдосконалення системи місцевого самоврядування, забезпечення сталого розвитку громад, децентралізації повноважень і фінансів актуальні як для багатьох європейських країн, так і для України зокрема як держави-члена Ради Європи та учасника цих процесів.

Загальним завданням у цьому напрямі є модернізація наявних методів та інструментів, використання кращого національного і зарубіжного досвіду, віднайдення на цій основі найефективніших підходів і узгодження всього комплексу дій на основі національних пріоритетів та міжнародних зобов'язань. При цьому добробут кожного громадянина слугує головною метою запровадження всіх новацій на центральному та місцевому рівнях.

***Європейська хартія місцевого
самоврядування як фундамент
розвитку місцевої демократії
у державах Європи***

У цьому контексті основним міжнародно-правовим документом для країн-членів Ради Європи, який містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування, є Європейська хартія місцевого самоврядування (далі - Хартія).

Розроблялася Хартія з 1968 р., коли створена Радою Європи Постійна конференція місцевої і регіональної влади Європи (з січня 1994 р. рішенням Комітету Міністрів Ради Європи перейменовано на Конгрес місцевої і регіональної влади) у своїй резолюції № 64 (1968 р.) виступила з пропозицією про прийняття Декларації принципів місцевого самоврядування. Хартія розроблялася 17 років, у червні 1985 р. її було схвалено урядами 23-х держав і відкрито до підписання державами-членами Ради Європи 15 жовтня 1985 р. 1 вересня 1988 р. вона набула чинності. У цей день Хартію підписали представники Австрії, Бельгії, Данії, Франції, ФРН, Греції, Італії, Лихтенштейну, Люксембургу, Португалії, Іспанії. 44 із 47 країн-учасниць Ради Європи підписали й ратифікували Хартію (усі, крім Ан-

дорри, Сан-Маріно й Монако). Останньою на листопад 2009 р. була Чорногорія, що ратифікувала документ у вересні 2008 р.

Відносна "молодість" цього документа, як і тривалий період його розробки, свідчать про те, що проблема взаємовідносин місцевої і центральної влади є дуже складною навіть для давно сформованих і тому краще розроблених демократичних систем, зокрема в країнах Західної Європи. Спрямовані на захист і посилення незалежності місцевої влади в різних країнах Європи положення цього документа є значним внеском у закладення основ такої Європи, яка б будувалася на принципах демократії і децентралізації влади. Слід враховувати, що в понад піввіковій історії Ради Європи ця Хартія є одним із небагатьох документів, що має своєю метою сприяти урядам країн-учасниць у виробленні загальних підходів, принципів і норм взаємодії з місцевим самоврядуванням.

Отже, міжнародні стандарти функціонування місцевої демократії належать до міжнародних угод спеціального порядку, що встановлюють правила, визнані більшістю держав. Причому в деяких із них зазначається, що міждержавні угоди, що укладаються у сфері управління, прямо зумовлені прагненням досягти "більш сильної єдності" між державами (Преамбула Європейської хартії про місцеве самоврядування 1985 р.) або стверджується, що вони приймаються зі спеціальною метою: "бути для всіх націй стандартом, до якого слід прагнути, намагаючись досягти більш демократичного процесу, поліпшуючи, таким чином, добробут свого населення" (Преамбула Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування 1985 р.).

Основні положення Хартії є своєрідними міжнародними стандартами, які мають як загальне значення для становлення, розвитку і функціонування системи місцевого самоврядування, так і профільне - у контексті їх реалізації в законодавстві окремих країн. Хартія складається з Преамбули та 18 статей, об'єднаних у три частини.

Перша частина є основною статутарною, дві інші мають процесуальний (технологічний) характер.

У Преамбулі містяться концептуальні положення, що пояснюють мотиви прийняття державами-членами Ради Європи цього документа і їх ставлення до локальної демократії. Тут необхідно насамперед виділити головну позицію держав-членів Ради Європи, яка полягає в тому, що органи місцевого самоврядування є однією з основ будь-якого демократичного устрою. Вони також вважають, що право громадян брати участь в управлінні державними справами не тільки належить до демократичних принципів, але воно може бути безпосередньо здійснено саме на місцевому рівні. Тут же констатується, що захист і зміцнення місцевого самоврядування в різних європейських країнах являють собою значний внесок у побудову нової Європи на принципах демократії і децентралізації влади. А це припускає існування місцевих органів самоврядування, що наділені повноваженнями для прийняття рішень органами, утвореними демократичним шляхом, які мають широку автономію щодо своєї компетенції, порядку її здійснення і необхідних для цього засобів. Основне значення має положення, яке міститься у ст. 2 Хартії і проголошує про те, що принцип місцевого самоврядування має бути визнаний у законодавстві або в конституції країни.

Понятійний характер має ст. 3 Хартії, що містить визначення місцевого самоврядування і включає основні підходи та принципи автономії місцевих влад і їхні взаємовідносини з державою, на території якої діє інститут місцевої демократії. "Під місцевим самоврядуванням мається на увазі право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення".

Виходячи з раніше досліджених підходів до місцевого самоврядування в Україні можна дійти кількох висновків.

По-перше, в основі Хартії лежить державна теорія місцевого самоврядування. Це впливає насамперед із того, що органи місцевого самоврядування мають регламентувати, тобто фактично реалізовувати значну частину державних справ.

Отже, питання місцевого значення як специфічний об'єкт локальної демократії не визначаються і не виділяються. Непряма вказівка на них міститься в тій частині визначення, де говориться, що державні справи мають вирішуватися в інтересах місцевого населення.

По-друге, первинним суб'єктом місцевого самоврядування відповідно до Хартії виступає не територіальна громада, а органи місцевого самоврядування. У ч. 2 ст. 3 Хартії закріплюється перелік суб'єктів місцевого самоврядування, що реалізують безпосередньо або опосередковано самоврядні повноваження територіальних громад. "Це право здійснюється радами або зборами, що складаються з членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування. Ради або збори можуть мати підзвітні й виконавчі органи. Це положення не виключає звернення до зборів громадян, референдуму або якусь іншу форму прямої участі громадян там, де це допускається законом".

Принципове значення має ст. 4 Хартії, в якій закріплюється сфера компетенції місцевого самоврядування, а також відображені процеси її становлення і динаміки: тут, по-перше, чітко простежується залежність місцевого самоврядування і його повноважень від суверенної державної влади: "Основні повноваження місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом. Разом з тим це положення не виключає надання органам місцевого самоврядування відповідно до закону окремих конкретних повноважень".

По-друге, встановлюється самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування в межах власної компетенції: "Органи місцевого самоврядування в рамках, визначених законом, мають певну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, що не виключено з їхньої компетенції і не піднесено до компетенції іншого органу влади".

По-третє, закріплюються принципи оптимальної децентралізації і реальної керованості території: "Здійснення державних повноважень, як правило, має в основному покладатися на організації влади, найбільш близькі громадянам. Надання будь-яких із цих повноважень іншому органу влади має здійснюватися з урахуванням обсягу і природи поставленого завдання, а також вимог ефективності й економії".

По-четверте, визначаються обсяг повноважень органом місцевого самоврядування і підстави їх обмеження та скасування: "Надані органам місцевого самоврядування повноваження мають бути, як правило, повними і виключними. Вони можуть заперечуватися або обмежуватися іншим органом влади, центральним або регіональним, тільки в рамках, установлених законом".

По-п'яте, передбачається можливість передачі державних та інших повноважень на місцевий рівень за допомогою реалізації принципу єдності місцевих і державних інтересів: "При делегуванні повноважень центральними або регіональними органами місцеві органи самоврядування можуть, наскільки це можливо, мати свободу пристосовувати їх здійснення до місцевих інтересів". Нарешті, тут же трактується, визнається і закріплюється принцип місцевого самоврядування у відповідних територіальних одиницях і автономія органів "місцевої влади через коректні взаємовідносини центру і місць, синергізацію їх інтересів: "У процесі планування і прийняття будь-яких рішень, що безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, необхідно консультуватися з цими органами, наскільки це можливо, роблячи це завчасно й у відповідній формі".

Розвиток положень ст. 4 Хартії містить ст. 5 цього документа, що закріплює принцип цілісності території, на якій функціонує орган місцевого самоврядування. Відповідно до нього стандартизується вимога, щоб за будь-якої зміни центральною владою місцевих територіальних розмежувань здійснювалися б консультації з відповідними органами місцевого самоврядування, а де це вирішується законом, то і шляхом проведення референдуму.

Стандартизовані встановлення про право органів місцевого самоврядування на пошук оптимальних структур управління і засобів, що відповідають їхнім завданням, закріплюються у ст. 6 Хартії. Тут реалізовано принцип свободи і самостійності органів місцевого самоврядування у визначенні своєї організаційної структури, яка відповідає місцевим потребам.

У другій частині ст. 6 Хартії містяться вимоги щодо створення належних умов роботи й посадового кваліфікаційного зростання службовців самоврядування: "Умови роботи службовців органів місцевого самоврядування мають бути такими, щоб можна було забезпечувати добір висококваліфікованих кадрів, заснований на принципах урахування досвіду і компетентності; для цього необхідно забезпечити відповідні умови фахового підготування, оплати і просування по службі".

Стаття 7 Хартії закріплює стандартні умови стосовно здійснення виборними особами повноважень на локальному рівні. Найважливішою серед них є умова, що має радше імперативний характер вимоги, відповідно до якої "статус місцевих виборних осіб має забезпечувати вільне здійснення їхніх повноважень". Інші умови, що прописані в цій статті, доповнюють і

конкретизують цю вимогу, розкриваючи сутність і елементи правового статусу депутатського корпусу, що обирається безпосередньо населенням:

- статус місцевих виборних осіб має дозволяти одержувати відповідну грошову компенсацію на витрати при здійсненні своїх повноважень, а також, у разі потреби, компенсацію за втрачену вигоду або заробіток і відповідне соціальне страхування;

- функції і діяльність, несумісні з мандатом місцевої виборної особи, можуть бути встановлені тільки законом або основними правовими принципами.

Міжнародні європейські норми про адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування закріплені у ст. 8 Хартії. Вони встановлюють, що такий контроль:

- а) може здійснюватися тільки у формах і випадках, передбачених конституцією або законом;

- б) може призначатися тільки для забезпечення дотримання законності й конституційності, включаючи також контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень;

- в) має здійснюватися в такий спосіб, щоби ступінь втручання контролюючого органу відповідала значущості інтересів, які це втручання має захистити.

Найбільш детально, у кількісному й об'ємному аспектах, розроблена ст. 9 Хартії, що регламентує джерела фінансування місцевого самоврядування. Як уявляється, це є обґрунтованим, адже такі джерела складають фінансово-економічну базу місцевого самоврядування, на основі якої воно самостійно реалізує локальні інтереси, здійснюючи профільні функції.

Основними засадами формування фінансових джерел органів місцевого самоврядування відповідно до Хартії є:

- а) їх легальне існування, визнане і санкціоноване державою, а також свобода розпорядження такими джерелами при здійсненні функцій самоврядування;

- б) відповідність цих фінансових коштів повноваженням органів місцевого самоврядування, наданих конституцією або законом;

- в) наявність місцевих джерел прибутків, що покривають принаймні частину фінансових потреб місцевого самоврядування і право його органів на встановлення ставок місцевих податків і зборів;

- г) наявність багатоваріантності фінансових систем місцевого самоврядування з метою їх адаптації до різноманіття завдань і функцій місцевої демократії;

- д) наявність процедур фінансового вирівнювання або еквівалентних заходів з метою коригування результатів нерівномірного розподілу можливих джерел фінансування органів місцевого самоврядування, для захисту більш слабких у фінансовому відношенні аналогічних органів, без обмеження свободи дій цих органів у межах власної компетенції;

- е) погоджувальна процедура центру і місць при перерозподілі фінансів;

- є) самостійність органів місцевого самоврядування у витраті виділених субсидій і наявність можливості їх доступу до внутрішнього ринку позичкового капіталу.

Слід зазначити, що більш повне і реальне сприйняття законодавством України положень Хартії, які стосуються джерел фінансування місцевого самоврядування, можливе, по-перше, в разі позитивних змін в економіці країни, просування економічних реформ на локально-регіональному рівні. По-друге, з огляду на особливу важливість цих проблем для становлення і функціонування місцевого самоврядування необхідно детальніше регламентувати питання, які регулюють упорядкування, виконання і контроль за виконанням місцевих бюджетів, а також збирання і витрачання місцевих податків і зборів у єдиному законодавчому акті, який істотно доповнить наявну нормативну базу України з питань місцевого самоврядування.

У ст. 11 Хартії, що немовби завершує основну частину документа, прописано, що місцеві власті мають право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення і дотримання закріплених конституцією і законодавством країни принципів місцевого самоврядування.

Виходячи з тих позицій, що відводяться місцевому самоврядуванню в європейській інтеграції, можна дійти висновку, що основна частина Хартії (ст. 1-11) регламентує найважливіші компетенційні і функціональні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування, закріплюючи відповідні рамкові норми міжнародного характеру. Вони мають важливе значення для становлення і діяльності системи місцевої демократії на території сучасної демократичної держави.

Без визнання конкретними державами цих норм, що є профільними міжнародними стандартами, з допомогою їх закріплення у внутрішньодержавному законодавстві й подальшому виконанні, важко говорити про спільні відходи країн Європи до проблем становлення та функціонування місцевих співтовариств і їхніх представницьких органів як однієї з основ демократичного устрою, про гармонізацію їх національного законодавства в цій сфері і, отже, про беззастережне домінування інтеграційних тенденцій у рамках єдиної Європи.

Уявляється доцільним спинитися на механізмі сприйняття норм Хартії, що пов'язаний із процесуальним механізмом самого документа, закладеним у ст. 12. Він полягає в тому, що, поперше, документ може набрати чинності тільки у разі виконання державою-учасницею Хартії 20 з 30 пунктів першої частини Хартії. Тут же перераховуються 14 особливо важливих пунктів, з яких 10 мають бути обрані державою для обов'язкового і неухильного дотримання.

По-друге, важливим елементом процесуального механізму Хартії є положення ст. 13 про те, що конкретна країна, яка приєднується до цього документа, може "вказати ті категорії органів місцевого і регіонального самоврядування, якими обмежується застосування цієї Хартії, або категорії, що вона має намір виключити зі сфери її застосування". Крім того, ст. 16 дозволяє країні "вказати територію або території, до яких буде застосовуватися Хартія". Тут же встановлена процедура поширення застосування Хартії на інші території країни, що були виключені з дії Хартії під час приєднання до неї. Вона реалізується за допомогою надання окремих повідомлень і декларацій на адресу Генерального секретаря Ради Європи. Важливою передумовою для створення гуманного суспільства та досягнення економічних успіхів є упродовження принципів соціальної справедливості в повсякденне життя. Одним із таких дієвих принципів є субсидіарність.

***Визначення принципу
"субсидіарності"***

Хартія, як і всі подібні документи, прийняті в рамках Ради Європи, заснована на принципі субсидіарності, що означає фактично, що вона покладає соціально-політичну відповідальність майже з усіх питань на уряди держав-учасниць. Виділяють два найважливіших аспекти принципу субсидіарності: з одного боку, вона спирається на відносини між індивідами і установами; з другого - на відносини між різними адміністративними рівнями. З одного боку, відповідно до принципу субсидіарності передавати повноваження на вищий рівень у центр дозволяється тільки тією мірою, якою самі ці повноваження можуть бути краще здійснені на вищому рівні. При цьому постійною залишається ідея, що ці повноваження мають здійснюватися на рівні, настільки близькому до громадянина, наскільки це можливе. З другого боку, функції мають передаватися на вищий рівень влади з того моменту, як тільки буде з'ясовано, що саме так вони можуть бути реалізовані більш ефективно.

Саме концепт "субсидіарність" виступає як організаційний та правовий принцип, відповідно до якого завдання повинні вирішуватись на найнижчому або віддаленому від центру рівні, де їх вирішення є можливим та ефективним.

Визначення принципу "субсидіарності" представлено в ч. 3 ст. 4 "Сфера компетенції місцевого самоуправління": "Європейської хартії місцевого самоврядування: "здійснення державних повноважень, як правило, повинно переважно покладатись на органи влади, найбільш близькі до громадян. Надання будь-яких із цих повноважень іншому органу влади має проводитись з урахуванням обсягу і природи поставленого завдання, а також вимог ефективності та економії". Важливим доповненням до принципу субсидіарності є ст. 44 Європейської хартії: "Повноваження, якими наділяються місцеві власті, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватись чи обмежуватись іншим центральним чи регіональним органом, якщо це не передбачене законом".

Розкриваючи зміст даної норми, маємо зазначити, що, крім наданих законодавством органам різних рівнів повноважень, може виникнути ситуація, коли стане необхідним і можливим виконання дій, які не регламентовані нормами права. У випадку, коли виникає подібна ситуація місцевого значення і вона не виключена із загальної компетенції, концепція місцевих органів влади як політичних одиниць вимагає від них самостійних дій, які мають бути направлені на досягнення благополуччя свого населення, і наділення цих органів правом брати ініціативу у свої руки під час вирішення подібних питань. Однак держави можуть передбачити у законодавстві загальні норми, на основі яких можуть здійснюватися самостійні дії.

Нові перспективи внаслідок відкриття кордонів, складність сучасного суспільства, обмежені можливості для централізованого державного втручання, та зростаюче бажання громадян брати участь у процесі прийняття тих рішень, які прямо їх стосуються, - усі ці фактори сприяють посиленню уваги до проблем становлення сильного місцевого самоврядування.

Принцип субсидіарності здатен змінити традиційний підхід відносно проблеми розмежування повноважень між центром і місцями. Водночас це принцип соціальної організації, відповідно до якого визначені завдання вилучаються із сфери дій індивідуальних громадян чи соціальних груп тільки тоді, коли об'єднання вищого рівня зможе їх виконати більш задовільно і з більшою ефективністю. Це формальний принцип, на основі якого проходить розподіл повноважень між місцевими, регіональними і загальнонаціональними владами.

Отже, принцип субсидіарності націлює процес надання громадських та державних послуг із максимальним наближенням до рівня їх споживання. Він має реалізуватись шляхом гармонізації розподілу повноважень між рівнями виконавчої влади і між виконавчою та самоврядною владою. Тобто принцип субсидіарності співіснує з усіма принципами розподілу влади як по вертикалі, так і по горизонталі. Тому слід виробляти свій підхід до застосування принципу субсидіарності в Україні, взявши за основу кращі практики його застосування сучасними демократичними країнами та в Європейському Союзі.

Інструменти та рекомендовані напрями діяльності Ради Європи у сфері місцевої і регіональної демократії й належного врядування

Європейські держави приєдналися до Ради Європи з метою об'єднання своїх зусиль для гарантування та реалізації ідеалів і принципів, які є спільним надбанням: демократія, права людини, верховенство права та ін.

Перехід на місцевому та регіональному рівнях від систем управління громадами до систем "доброго", "належного" або "добросчесного" врядування (good

governance) - загальна тенденція багатьох країн сучасної Європи. Це передусім передбачає наближення управління до громадян, їхню безпосередню участь у різних формах місцевого та регіонального управління та ефективного надання якісних послуг.

У західних країнах "добре врядування" розглядається в рамках демократичної парадигми і включає в себе більшість характеристик, притаманних системі правління (або його ідеальній моделі) в розвинених ліберальних демократіях. "Проблема в тому, - зазначає канадський спеціаліст із проблем демократичного врядування проф. **Дж.Перлін**, - що "добре врядування" завжди було лише дескриптивною концепцією. ...Теоретична література з доброго врядування... зосереджувалася на поясненні того, чому якість врядування важлива для інших результатів"; натомість джерела щодо демократії містять "безліч пропозицій щодо досягнення та підтримання "доброго врядування". Тому не дивно, що в молодих демократичних державах "good governance" трактують саме як "демократичне добре (належне) врядування".

У 2005 р. у Варшаві під час Третього Саміту глав держав та урядів країн-членів Ради Європи було заявлено про те, "що дієва демократія та добре врядування на всіх рівнях є неодмінно необхідними для запобігання конфліктам, підтримання стабільності, сприяння економічному та соціальному розвитку".

У 2007 р. європейські міністри, відповідальні за регіональне та місцеве врядування, схвалили Європейську стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні (далі - Стратегія), яка у 2008 р. була затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи. Стратегія містить два важливі елементи - комплексне визначення поняття демократичного врядування та механізми його впровадження.

Основною ідеєю Стратегії є те, що вона є необхідною вимогою на всіх рівнях державного управління. А саме добре врядування на місцевому рівні є життєво важливим, оскільки місцева влада найближча до громадян та надає їм основні послуги, і саме на цьому рівні громадяни можуть найшвидше відчутти причетність до суспільних дій. Мета Стратегії полягає в тому, щоб мобілізувати і стимулювати дії національних та місцевих органів влади таким чином, аби громадяни всіх європейських країн відчували користь від належного демократичного врядування на місцевому рівні завдяки послідовному поліпшенню якості місцевих суспільних послуг, залученню населення до вироблення політик, які відповідають їхнім законним очікуванням.

В основу Стратегії було покладено три основні завдання:

1. Громадяни перебувають у центрі всіх демократичних інституцій і процесів.

2. Органи місцевої влади постійно вдосконалюють свою систему врядування відповідно до дванадцяти принципів ефективного демократичного управління:

- чесне проведення виборів, репрезентативність та участь;
- відповідність вимогам та очікуванням громадян;
- ефективність та результативність;
- відкритість та прозорість;
- верховенство права;
- етична поведінка;
- компетентність та потенціал;
- інноваційність та відкритість до змін;
- сталий розвиток і спрямованість на тривалі результати;
- раціональне управління фінансами;
- права людини, культурна багатогранність та соціальна взаємодія;
- відповідальність.

3. Держави (або регіональні органи влади, залежно від конституційного устрою країн-членів) створюють і підтримують інституційні передумови для вдосконалення врядування на місцевому рівні, покладаючись на свої чинні зобов'язання відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування та інших стандартів Ради Європи.

Згідно з вищенаведеними принципами стає зрозумілим, що, змістом і "полем" дії принципів "ефективного демократичного врядування" є вся система публічної влади країни, а не окремі її елементи.

**Визначення поняття
"доброго/належного
врядування"**

Дане твердження підтверджується і наведеним **В.С.Куйбідою** визначенням, що належне (добре) врядування є "суспільною цінністю, яку всі країни-члени Ради Європи бажають досягти для забезпечення добробуту своїх громадян. У широкому розумінні цей термін означає демократичне, відповідальне, ефективне, прозоре та підзвітне врядування на місцевому та регіональному рівнях".

Щоб досягти поставленої мети, потрібні дії як на європейському, так і на національному рівнях. Добре місцеве врядування забезпечує рамки, які вимагають здійснювати управління містами ефективно та результативно. Врядування - це процес поєднання влади та відповідальності у суспільстві. Це впливає на визначення публічної політики та рішень щодо суспільного життя. Врядування - ширша за уряд категорія, яка включає взаємовідносини між офіційними інституціями та інституціями громадянського суспільства, та стала важливою концепцією міжнародного розвитку. Сьогодні національні уряди більшості країн декларують свою прихильність до демократії та доброго врядування.

Відповідно до Стратегії як критерії оцінки структур і процесів управління виділяють такі рівні:

- *рівень відкритості та гласності процесу прийняття рішень*, який зміцнює довіру між різними партнерами і сприяє процесу координації в цілому;
- *рівень участі населення* в процесі від розробки політики і до її здійснення, що зміцнить довіру до результатів проведеної політики;
- *рівень звітності* відповідно до принципу субсидіарності;
- *рівень ефективності і результативності в процесі прийняття рішень* через запровадження системи оцінки ефективності, а також їх своєчасність, обґрунтованість та орієнтир на довгострокову перспективу;
- *рівень узгодженості в розробці і здійсненні політики* між національними інтересами, галузевими напрямками і місцевою політикою.

Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи проводить щорічне обговорення результатів виконання Стратегії та забезпечує зв'язки між національними асоціаціями, спонукає до обміну як інформацією, так і кращими практиками.

Як інструмент Стратегія залишатиметься гнучкою та відкритою до вдосконалень і доповнень з метою включення до неї елементів сучасних європейських розробок або тенденцій.

Необхідною передумовою для реалізації Стратегії є те, що органи місцевої влади мають повноваження, обов'язки та ресурси, які дають їм змогу здійснювати "регулювання і управлін-

ня суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення".

Імплементація Стратегії повинна відбуватись на європейському та національному рівнях з метою відслідковування досвіду країн-членів, що впроваджують Стратегію, з тим, щоб привертати увагу інших країн-членів та поширювати процес імплементації для блага всіх. Тим самим програма дій репрезентуватиме вияв спільної готовності працювати для вдосконалення врядування на місцевому рівні. Імплементація доброго місцевого врядування безпосередньо вимагає сприяння політиці децентралізації в країні. Прийняття рішень через делегування влади та децентралізацію обов'язків, завдяки участі та представництву, потребує чіткої політичної стратегії. Цьому слугує партнерство з приватним сектором та надання повноважень НУО (неурядовим організаціям) та органам самоорганізації населення з можливістю імплементації власних рішень через відповідне та ефективне управління.

Амбітна мета Стратегії щодо інновацій та доброго врядування - стимулювати спільні дії центральної та місцевої влади, спрямовані на поліпшення якості врядування на всіх рівнях, починаючи з найближчого до громадян - місцевого, де міцно й дієво вкорінена демократія є життєво важливою.

Країни-члени, органи місцевої влади та громадяни заохочуються до спільного сприйняття цілей Стратегії таким чином, щоб вони стали їх власними, а теперішні та майбутні покоління користувалися перевагами доброго врядування на місцевому рівні по всій Європі.

Наприкінці 2009 р. відбувся ряд міжнародних подій у сфері місцевого та регіонального розвитку, які зумовили подальший стан місцевого самоврядування, зокрема і в Україні. Так, 16-17 листопада 2009 р. в місті Утрехт (Нідерланди) відбулася Конференція європейських міністрів, відповідальних за місцеве і регіональне врядування за темою "Належне місцеве і регіональне управління у турбулентні часи: завдання щодо змін". Результатом Конференції стало підписання її учасниками Утрехтської декларації - правового інструменту, покликаного врегулювати подальші спільні дії країн у сфері місцевого та регіонального врядування. Також, серед іншого, в ході конференції було підписано два принципово нових документи: Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування щодо права участі у справах місцевої влади та Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами та властями щодо Об'єднань євро регіонального співробітництва (ОЕС).

Одним із суттєвих наслідків стало формулювання пріоритетів Європи у сфері місцевого і регіонального розвитку на 2010-2013 рр. (відповідно до висновків Утрехтської декларації Конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за місцеве і регіональне управління). Зокрема, було визначено такі завдання: 1) врегулювати питання стосовно впливу існуючої фінансово-економічної кризи; 2) розглянути питання низького рівня демократичної участі населення в суспільному житті на місцевому і регіональному рівні; 3) зменшити складність та витратність наявної системи місцевого і регіонального управління та підвищити її ефективність; 4) підвищити потенціал та якість управління в місцевих і регіональних громадах і органах влади; 5) дослідити вплив демографічних/міграційних тенденцій; 6) розширити доступ до комунальних послуг, що надаються на місцевому і регіональному рівні; 7) спростити організацію прикордонного співробітництва для місцевої і регіональної влади; 8) розглянути питання територіальної нерівності між і в рамках місцевої і регіональної влади; 9) розглянути питання зростаючої нерівності між сільськими і міськими зонами; 10) зміцнити соціальну згуртованість і протидіяти росту політичної і релігійної радикалізації; 11) боротися з корупцією в місцевих і регіональних органах влади; 12) розглянути питання зростаючого впливу цифрових технологій на участь громадян; 13) розглянути питання розширення великих конурбацій за рахунок середніх і малих міст і сіл. Інструментами Ради Європи при вирішенні вказаних завдань стануть правова база Ради Європи; Стратегія інноваційного і належного управління на місцевому рівні, включаючи Дванадцять принципів належного демократичного управління на місцевому рівні та Європейську нагороду належного управління на місцевому рівні; Центр експертизи реформ місцевого управління Ради Європи та його діяльність із зміцнення потенціалу місцевої і регіональної влади; Програми законодавчої і політичної допомоги і співробітництва Ради Європи; Кампанія Ради Європи "Європейський тиждень місцевої демократії"; Орган Ради Європи "Європейський комітет з місцевої і регіональної демократії".

Таким чином, важливе місце в дослідженні проблематики реалізації прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні займає міжнародний досвід формування та становлення самоврядних традицій у різних країнах. У цьому контексті слід зазначити, що вдосконалення інституту місцевого самоврядування в Україні повинне проходити з дотриманням міжнародних стандартів, які відображені у відповідних документах. Саме тому особливого значення набувають питання належного інформування та консультацій з органами місцевого самоврядування й громадянами в процесі ухвалення рішень щодо їхніх громад і регіонів. Обізнаність кожного громадянина про сучасні європейські пріоритети, принципи й стандарти розвитку місцевої та регіональної демократії, можливі шляхи їх застосування на національному рівні, а також свої права на участь у процесі управління громадою є однією з важливих передумов створення ефективної системи законодавчих, фінансово-економічних та організаційних засад самоврядування в Україні.

Таким чином, як впливає із вищенаведеного, Європейська спільнота у сфері розвитку основ місцевого самоврядування обрала вектор залучення на демократичних засадах широких верств учасників. Їх коло поступово розширюватиметься як у територіальному розумінні - за рахунок транскордонного співробітництва, так і у розумінні якісному - шляхом активізації співпраці населення і органів місцевого та регіонального самоврядування. Отже, аналіз нормативно-правової бази дає змогу зробити висновок, що місцеве самоврядування - це публічна влада територіальної громади, тобто жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. Вона має локально-просторовий характер, здійснюється в інтересах територіальної громади і функціонує лише в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць, тоді як державна влада - це влада всього народу, вона поширюється на всю державну територію.

6.4. Система місцевого самоврядування в Україні

Теоретичні аспекти системи місцевого самоврядування

Сучасна система вітчизняного місцевого самоврядування не випадково перебуває в центрі уваги багатьох дослідників, адже вимагають ґрунтовних досліджень не тільки "прикладні" аспекти функціонування означеної системи, які зумовлені терміновістю реалізації тих чи інших варіантів реформування територіальної організації влади в Україні. На наше переконання, глибокого вивчення потребують сутнісні характеристики самої природи місцевого самоврядування та її атрибутивної ознаки - фактора системності; його місця і статусу в контексті публічного управління в цілому. Варто зауважити, що згадані аспекти неодноразово розглядалися у фаховій літературі, але авторським колективом здійснено спробу опису сучасного місцевого самоврядування в Україні крізь призму теорії систем.

Необхідно наголосити, що провідні сучасні науковці, аналізуючи місцеве самоврядування, уже звертають увагу на його системний характер. Так, зокрема, відомий учений **В.І.Борденюк** пише, що "самоврядування (самокерування, самоуправління) є органічною властивістю, що притаманна суспільству як цілісній динамічній соціальній системі, де відбуваються процеси самоорганізації та саморегуляції". Цю думку поділяє також і визначний український учений **О.С.Ігнатенко**. Він пише, зокрема: "Однією з характерних особливостей місцевого самоврядування є те, що воно діє як певна система або той організаційно-правовий механізм, завдяки якому територіальні громади безпосередньо і через органи місцевого самоврядування здійснюють функції і повноваження місцевого самоврядування. При елементній характеристиці системи місцевого самоврядування треба чітко розрізняти, по-перше, систему місцевого самоврядування взагалі і, по-друге, систему місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста. Якщо система місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста є цілісним утворенням, то система місцевого самоврядування взагалі за своїм характером є системним комплексом, який включає в себе як системи місцевого самоврядування конкретних сіл, селищ, міст, так і районні та обласні ради - органи місцевого самоврядування, що представляють у районах та областях спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст".

***Правові засади
системи місцевого
самоврядування***

Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (далі - Закон) основними елементами системи місцевого самоврядування села, селища, міста є, по-перше, територіальна громада села, селища, міста і, по-друге, органи місцевого самоврядування, якими є сільська, селищна, міська рада та її виконавчі органи - виконавчий комітет, відділи, управління та інші створювані радою виконавчі органи. Крім цього, до системи місцевого самоврядування села, селища, міста як її самостійні елементи Закон відносить сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган сільської, селищної, міської ради та головує на її засіданнях, а також органи самоорганізації населення - будинкові, вуличні, квартальні та інші комітети (частина перша ст. 5).

***Територіальна
громада***

Відповідно до Закону під територіальною громадою слід розуміти жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або ж добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (ч. 1. ст. 1 Закону). Чинна Конституція України не визнає населення регіонів (районів, областей) як первинних суб'єктів місцевого самоврядування. Разом з тим допускає створення там органів місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

***Сільський, селищний,
міський голова***

Особливе місце в системі місцевого самоврядування належить сільському, селищному, міському голові - головній посадовій особі територіальної громади. Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Сільський, селищний, міський голова відповідно до Закону "Про місцеве самоврядування в Україні": забезпечує здійснення в межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади; організує в межах, визначених законом, роботу відповідної ради та її виконавчого комітету; підписує рішення ради та її виконавчого комітету; вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради; вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету відповідної ради; вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури і штатів виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету; здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету; скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради; забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання; оприлюднює затверджені радою програми, бюджет та звіти про їх виконання; призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад; скликає загальні збори громадян за місцем проживання; забезпечує виконання рішень місцевого референдуму, відповідної ради, її виконавчого комітету; є розпорядником бюджетних, позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним радою; представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства; звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів; укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження відповідної ради; веде особистий прийом громадян; забезпечує на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень грома-

дьян та їх об'єднань; здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, визначені цим та іншими законами, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчих органів.

Правове забезпечення діяльності міського голови вбачається доцільним розглянути відповідно до логіки подій. Як відомо, перша сесія новообраної міської ради скликається відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше як через два тижні після реєстрації новообраних депутатів ради в кількості, яка забезпечує повноважність складу ради. Перше пленарне засідання першої сесії відкриває голова зазначеної територіальної виборчої комісії, який інформує раду про підсумки виборів депутатів, а також про підсумки виборів відповідного міського голови. З моменту визнання повноважень депутатів ради нового скликання та новообраного сільського, селищного, міського голови він головує на пленарних засіданнях ради. Водночас відомі випадки, коли на момент проведення першої сесії ради відповідний сільський, селищний, міський голова з ряду причин не був обраний. У такому разі про це на сесії ради інформує голова територіальної виборчої комісії, рада обирає тимчасову президію з числа депутатів ради в кількості трьох-п'яти осіб. Члени тимчасової президії по черговою головують на пленарних засіданнях ради до обрання секретаря ради. З часу обрання секретаря ради він головує на пленарних засіданнях ради до обрання сільського, селищного, міського голови (ст. 46). З точки зору забезпечення демократизму при обранні секретаря ради тимчасовою президією виникає цілий ряд запитань, що стосуються принципів формування тимчасової президії та визначення "почерговості" головування.

Секретар місцевої ради

Важливою посадовою особою місцевого самоврядування є секретар сільської, селищної, міської ради. Він виконує значний обсяг діяльності з організації діяльності місцевих рад. Секретар сільської, селищної, міської ради: скликає сесії в разі невмотивованої відмови відповідного голови або неможливості скликати ним сесію ради, а також веде у цих випадках засідання ради; організовує підготовку сесії ради, а також питань, що вносяться на її розгляд, організовує діяльність постійних комісій та інших комісій ради, дає їм доручення; забезпечує зберігання у відповідних органах місцевого самоврядування офіційних документів, пов'язаних із місцевим самоврядуванням відповідної територіальної громади, забезпечує доступ до них осіб, яким це право надано в установленому порядку; вирішує за дорученням сільського, селищного, міського голови або відповідної ради інші питання, пов'язані з діяльністю ради та її органів. Крім того, секретар сільської, селищної, міської ради тимчасово здійснює повноваження сільського, селищного, міського голови з моменту дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови і до моменту вступу на посаду новообраного сільського, селищного, міського голови відповідно до закону.

Голова районної, обласної, районної у місті ради

Районні, обласні, районні в місті ради очолює голова відповідної ради. Голова районної, обласної, районної у місті ради здійснює таку діяльність з організації роботи ради: скликає сесії ради, повідомляє депутатів і доводить до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради, веде засідання ради; забезпечує підготовку сесій ради і питань, що вносяться на її розгляд, доведення рішень ради до виконавців, організовує контроль за їх виконанням; представляє раді кандидатури для обрання на посаду заступника голови ради; вносить на затвердження ради пропозиції щодо структури органів ради, її виконавчого апарату, витрат на їх утримання; вносить раді пропозиції щодо утворення і обрання постійних комісій ради; координує діяльність постійних комісій ради, дає їм доручення, сприяє організації виконання їх рекомендацій; організує подання депутатам допомоги у здійсненні ними своїх повноважень; організовує роботу президії (колегії) ради (у разі її створення); призначає і звільняє керівників та інших працівників структурних підрозділів виконавчого апарату ради; здійснює керівництво виконавчим апаратом ради; є розпорядником коштів, передбачених на утримання ради та її виконавчого апарату; підписує рішення ради, протоколи сесій ради; звітує перед радою про свою діяльність не менше одного разу на рік, а на вимогу не менш як третини депутатів - у визначений радою термін тощо.

У районних, обласних, районних у місті рада обирається заступник голови районної, обласної, районної у місті (у разі її створення) ради. Він обирається відповідною радою у

межах строку її повноважень з числа депутатів цієї ради шляхом таємного голосування і здійснює свої повноваження до обрання заступника голови ради нового скликання, крім випадків дострокового припинення його повноважень. Заступник голови ради в разі відсутності голови ради або неможливості виконання ним своїх обов'язків з інших причин здійснює повноваження голови відповідної ради. Це стосується, звичайно, і повноважень з організації роботи ради.

Місцеві ради

До системи місцевих рад належать сільська, селищна, міська, районна в місті, районна, обласна рада. Кожна із вказаних місцевих рад є представницьким органом місцевого самоврядування. Відповідно до вітчизняного законодавства представницьким органом місцевого самоврядування є виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення. Весь комплекс сучасних місцевих рад України можна умовно розділити на три групи. До першої належать сільські, селищні, міські ради - так звані ради "базового рівня". Їх характерними рисами є такі:

- вони представляють територіальну громаду відповідного села, селища або міста;
- вони утворюють власний виконавчий орган;
- здійснюють комплекс повноважень із забезпечення поточної життєдіяльності села, селища або міста;
- відповідно до закону їх виконавчий орган очолює та головує на засіданнях місцевої ради сільський, селищний, міський голова, який обирається у відповідних територіальних громадах на прямих виборах.

До другої умовної групи за запропонованою класифікацією можна віднести районні та обласні ради. Як зазначається в джерелах: "Обласні та районні ради мають іншу, ніж сільські, селищні, міські ради природу. Вони не виступають представницькими органами обласних та районних громад, адже Конституція України не визнає наявності таких громад і не розглядає населення області, району як суб'єктів місцевого самоврядування, відповідно, обласні, районні ради конституювані як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами". Цитовану ознаку можна розглядати як їх характерну особливість. Другою характерною рисою є відсутність у районних та обласних рад власного виконавчого органу. Свої повноваження (крім виключної компетенції) районні та обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям. Третя характерна ознака вже згадувалась вище - голова районної та обласної ради обирається самою радою із складу депутатського корпусу. З моменту визнання повноважень депутатів ради нового скликання рада обирає тимчасову президію з числа депутатів ради в кількості не більше п'яти осіб - представників партій (блоків), які набрали найбільшу кількість голосів на виборах. Члени тимчасової президії по черговою головує на пленарних засіданнях ради до обрання голови ради. З часу обрання голови ради він веде пленарні засідання ради відповідно до вимог Закону та регламенту ради.

До відання обласних, районних рад Конституція України (ст. 143) відносить: затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням; затвердження районних і обласних бюджетів, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів та з коштів, залучених на договірних засадах із місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контроль за їх виконанням; вирішення інших питань, віднесених законом до їхньої компетенції.

До умовної, третьої, групи можна віднести районні в місті ради, які є представницьким органом внутрішньоміської (районної у місті) громади, яка не виступає самостійним суб'єктом місцевого самоврядування.

Таким чином, визначивши специфічні ознаки місцевих рад різного рівня, переходимо до розгляду спільних рис. Відповідно до ст. 141 Конституції України до складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Рада вважається повноважною за умови обрання не менш як двох третин депутатів від загального складу ради. Загальний склад ради - кількісний склад депутатів

ради, визначений радою відповідно до закону. У разі, якщо до ради обрано менше двох третин її складу, до обрання необхідної кількості депутатів продовжує здійснювати повноваження рада попереднього скликання. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає порядок роботи рад. Ради працюють сесійно. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради. Сесія ради скликається в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал, а з питань відведення земельних ділянок - не рідше ніж один раз на місяць. У разі немотивованої відмови сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради або неможливості його скликати сесію ради сесія скликається: сільської, селищної, міської ради - секретарем сільської, селищної, міської ради; районної у місті, районної, обласної ради - заступником голови відповідної ради. Важливу роль в організації роботи місцевих рад, а також у реалізації належних їм повноважень відіграють постійні і тимчасові комісії рад. Постійні комісії ради є органами ради, що обираються з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. Порядок із постійними комісіями ради мають право утворювати й тимчасові контрольні комісії, які є органами ради, що обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань.

Районна, обласна рада може утворити президію (колегію) ради. Президія (колегія) ради є дорадчим органом ради, який попередньо готує узгоджені пропозиції і рекомендації з питань, що передбачається внести на розгляд ради. Особливості функціонування Президії закріплено в Регламенті місцевої ради. У регламенті визначається: порядок проведення першої сесії ради; порядок обрання голови та заступника (заступників) голови районної у місті, районної, обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради; скликання чергової та позачергової сесії ради; призначення пленарних засідань ради, підготовки і розгляду питань на пленарних засіданнях; прийняття рішень ради про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань. Чинна редакція Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" вказує, що регламент - основний документ, який регулює внутрішню роботу ради - може бути прийнятим не пізніше, як на другій сесії ради нового скликання. У такому випадку всю першу сесію новообрана рада працює на основі регламенту, що прийнятий радою попереднього скликання.

Як відомо, реальної ваги органам міського самоврядування надає наявність у них виконавчого органу. Стаття 51 базового закону підкреслює, що виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради є виконавчий комітет ради, який утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Після закінчення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради її виконавчий комітет здійснює свої повноваження до сформування нового складу виконавчого комітету. Кількісний склад виконавчого комітету визначається відповідною радою. Персональний склад виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради - за пропозицією голови відповідної ради.

Як впливає із цитованої статті, від стратегічного бачення міським головою майбутнього розвитку міста, пріоритетів та магістральних напрямів очікуваної динаміки залежить не тільки структура виконавчих органів, але і їх персональний склад. Частина 5 згаданої статті підкреслює, що очолює виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради відповідно сільський, селищний, міський голова, районної у місті ради - голова відповідної ради.

***Виконавчі органи
місцевих рад***

Виконавчий комітет є виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її утворення) ради загальної компетенції, підзвітним і підконтрольним раді, що його утворила, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади. Виконавчий комітет утворюється відповідною радою на строк її повноважень у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної в місті ради - голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб.

Виконавчий апарат ради утворюється відповідною радою. Його структура і чисельність, витрати на утримання встановлюються радою за поданням її голови. Виконавчий апарат ради за посадою очолює голова відповідної ради.

**Нормотворча діяльність
у системі місцевого
самоврядування**

Вираженням організаційно-правової автономії органів місцевого самоврядування є закріплені у Законі правоспроможності цих органів у сфері нормотворчої діяльності. Законом передбачено, що органи та посадові особи місцевого самоврядування у межах своїх повноважень приймають нормативні та інші акти. Виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради в межах своїх повноважень приймає рішення. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються відповідним головою. У разі незгоди сільського, селищного, міського голови з рішенням виконавчого комітету ради він може зупинити дію цього рішення своїм розпорядженням та винести це питання на розгляд відповідної ради.

Очевидно, що вказані процедури відіграють роль своєрідного "запобіжника", який повинен забезпечувати захист прав територіальних громад на місцеве самоврядування. Адже сучасна інтерпретація функціонування органів і посадових осіб місцевого самоврядування полягає в тлумаченні їх діяльності як надання певних (управлінських, адміністративних) послуг територіальній громаді. Чинне законодавство розглядає вказану діяльність із надання послуг через поняття "здійснення повноважень".

Органи самоорганізації населення (далі - ОСН) є складовою системи місцевого самоврядування, що регламентовано ст. 5 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". Їх формування та функціонування регулюються Законом України "Про органи самоорганізації населення". За визначенням із даного Закону, ОСН - це представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом. Орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. Органами самоорганізації населення є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети.

Отже, система місцевого самоврядування є досить розгалуженою, розвиненою та збалансованою, відповідаючи, таким чином, ознакам ефективних соціальних систем.

6.5. Матеріальна та фінансова основи місцевого самоврядування

Територіальна громада є повноправним суб'єктом економічних ринкових відносин. Становлення комунальної власності в Україні відбувалося на підставі постанови Кабінету Міністрів України "Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю" від 5 листопада 1991 р.

У ст. 35 Закону України "Про власність" від 7 лютого 1991 р. № 697-ХІІ¹ об'єктами права комунальної власності визначено майно, яке забезпечує діяльність відповідних рад та утворених ними органів; кошти місцевих бюджетів, державний житловий фонд, об'єкти житлово-комунального господарства; майно закладів освіти, охорони здоров'я, культури, торгівлі, побутового обслуговування; майно підприємств; місцеві енергетичні системи, транспорт, системи зв'язку та інформації, включаючи націоналізоване майно, передане відповідним підприємствам, установам, організаціям; а також інше майно, необхідне для забезпечення економічного і соціального розвитку відповідної території. До комунального відносять майно, передане у власність області, району чи іншої адміністративно-територіальної одиниці іншими суб'єктами права власності.

Прийнята у 1996 р. Конституція України змінила правовий статус комунальної власності, яка стала відокремленою від державної як юридично, так і економічно, тобто набула ознак самостійної форми (до цього вона була лише підвидом). Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування визначені "рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст,

¹ Закон втратив чинність від 20 червня 2007 р.

районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад".

Основні засади передачі об'єктів права державної власності в комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах або у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, а також об'єктів права комунальної власності в державну власність безоплатно або шляхом обміну визначені у Законі України "Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності" від 3 березня 1998 р. Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби. Окремі положення законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про оренду державного та комунального майна" від 10 квітня 1992 р. № 2269-ХІІ забезпечують підвищення ефективності використання державного та комунального майна шляхом передачі його в оренду юридичним і фізичним особам.

Зазначимо, що, незважаючи на існування комунальної власності в Україні вже понад 20 років, нормативно-правові, методичні, організаційні, фінансово-економічні та багато інших проблем досі не вирішені як на законодавчому рівні, так і в практиці місцевого самоврядування. Основна хвиля передачі об'єктів соціальної інфраструктури до комунальної власності припала на 1992-1998 рр. - це був період масової приватизації та корпоратизації державних підприємств. Процес передання соціальних об'єктів врегульовувався низкою нормативно-правових актів, зокрема указами Президента України "Про зміцнення економічних основ самоврядування міст України"¹ від 12 березня 1994 р. № 84/943, "Про прискорення передачі об'єктів соціальної інфраструктури права державної власності у комунальну власність" від 15 червня 1999 р. № 648/99², постановами Кабінету Міністрів України "Про поетапну передачу до комунальної власності об'єктів соціальної інфраструктури, які належать суб'єктам підприємницької діяльності" від 19 лютого 1996 р. № 222, "Про поетапну передачу до комунальної власності об'єктів соціальної інфраструктури" від 2 грудня 1996 р. № 1443 та ін. Розподіл витрат, передбачених державним бюджетом, на утримання об'єктів соціальної інфраструктури визначався Міністерством фінансів і Міністерством економіки за погодженням з Кабінетом Міністрів України.

Правові засади врегулювання відносин концесії державного та комунального майна, умови і порядок її здійснення з метою підвищення ефективності використання державного і комунального майна, забезпечення потреб громадян України у товарах (роботах і послугах) встановлені в Законі України "Про концесії" від 16 липня 1999 р. № 997-ХІV. До пріоритетних сфер господарської діяльності, об'єкти яких надаються в концесію, належать:

- водопостачання, відведення й очищення стічних вод, забезпечення функціонування зрошувальних та осушувальних систем;
- надання послуг міським громадським транспортом;
- збирання й утилізація сміття, переробки відходів;
- пошук, розвідка родовищ корисних копалин і їх видобування, видобування, переробка кам'яного та бурого вугілля, що перебувають у державній власності;
- будівництво (дорожньо-будівельні роботи), експлуатація автомобільних доріг, об'єктів дорожнього господарства, інших споруд;
- будівництво, експлуатація залізниць, аеропортів, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів, інших шляхів сполучення, метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури;
- машинобудування;
- охорона здоров'я;
- надання телекомунікаційних послуг, у тому числі з використанням телемереж;
- надання поштових послуг;
- виробництво, транспортування, постачання тепла, розподіл і постачання природного газу;
- виробництво та (або) транспортування електроенергії;
- громадське харчування;

¹ Указ втратив чинність 27 січня 1999 р., підстава 70/99.

² Указ втратив чинність 18 січня 2000 р., підстава 1294-14.

- будівництво жилих будинків;
- надання послуг у житлово-експлуатаційній сфері;
- використання об'єктів соціально-культурного призначення (за винятком тих, що розташовані в рекреаційних зонах);
- створення комунальних служб паркування автомобілів;
- надання ритуальних послуг;
- будівництво й експлуатація готелів, туристичних комплексів, кемпінгів та інших відповідних об'єктів туристичної індустрії;
- будівництво, реконструкція та експлуатація внутрішньогосподарських меліоративних систем та окремих об'єктів їх інженерної інфраструктури.

Відповідно до Закону України "Про органи самоорганізації населення України" від 11 липня 2001 р. № 2625-III фінансовою основою є кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються йому сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою для здійснення наданих повноважень; добровільні внески юридичних і фізичних осіб; інші не заборонені законодавством надходження. Отримані з місцевого бюджету фінансові ресурси орган самоорганізації населення використовує самостійно, на цілі та в межах, визначених відповідною радою. Матеріальною основою діяльності органу самоорганізації населення є майно, передане йому радою в оперативне управління, яке використовується за призначенням.

Таким чином, комунальна форма власності є матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування. У проекті Закону "Про комунальну власність в Україні" від 6 червня 2008 р. № 2617 визначено, що комунальною власністю є рухоме і нерухоме майно, земля, природні ресурси, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, майнові права, результати виконаних робіт, надані послуги, результати інтелектуальної, творчої діяльності, інформація, а також інші речі, цінні папери, матеріальні і нематеріальні блага, які на праві власності належать територіальній громаді. Під комунальним майном розуміється річ або їх сукупність, а також майнові права й обов'язки, які належать до комунальної власності територіальній громаді та використовуються для забезпечення економічного і соціального розвитку відповідної території. Таке трактування аналізованої дефініції достатньо відображає її суть і певні аспекти економічного змісту.

Право комунальної власності - це право територіальній громаді володіти, користуватися, розпоряджатися своїм майном на власний розсуд і у своїх інтересах. Тобто суб'єктом є територіальна громада села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, від імені та в інтересах якого дане право здійснюють відповідні ради в межах і в порядку, визначених законодавством України й актами органів місцевого самоврядування. Підставами виникнення права комунальної власності є передача об'єктів права державної та інших форм публічної власності в комунальну власність; розмежування об'єктів державної та комунальної власності; створення або набуття майна, інших об'єктів права комунальної власності територіальними громадами, органами місцевого самоврядування на підставах, визначених законодавством України; набуття права власності відповідно до Цивільного кодексу України; інші підстави, визначені законодавством України. Підставами припинення права комунальної власності є відчуження об'єктів комунальної власності; безоплатна передача об'єктів комунальної власності до державної; приватизація об'єктів комунальної власності; за інших підстав передбачених законодавством України.

Формування надійної матеріальної бази територіальній громаді неможливе без наявності місцевих бюджетів, які дають можливість органам місцевого самоврядування ефективно виконувати власні і делеговані повноваження.

До 2001 р. питання бюджетної сфери регулювалося Законом України "Про бюджетну систему України" від 5 грудня 1990 р. № 512-XII¹, проте через недостатність досвіду законотворення цей закон є недосконалим, що позначилося на якості створюваної бюджетної системи. Самостійність Державного бюджету України, республіканського бюджету АР Крим, обласних, міських, районних, районних у містах, селищних і сільських бюджетах забезпечувалося

Право комунальної власності

Правовий статус місцевих бюджетів

¹ Закон втратив чинність від 24 липня 2001 р., підстава 2542-14.

наявністю власних доходних джерел і правом визначення напрямів їх використання відповідно до законодавства України (ст. 4).

Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування" самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону. Держава бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, компенсує витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади.

З 2001 р. відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів і розгляду звітів про їх виконання, а також контролю за виконанням Державного бюджету України та місцевих бюджетів регулюються Бюджетним кодексом України (у 2010 р. прийнято "нову редакцію" - № 2456-VI). Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів, правом відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування на визначення напрямів використання коштів відповідно до законодавства України, правом відповідних рад самостійно, незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні бюджети. Особливістю прояву даного принципу є те, що держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів місцевого самоврядування. Останні коштами відповідних бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного та держави.

Зазначимо, що під місцевими бюджетами розуміють обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування (бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст, у тому числі районів у містах). Бюджетним кодексом встановлені складові бюджетів: загальний і спеціальний фонди. Бюджет розвитку входить до спеціального фонду. Підставою для рішення відповідної місцевої ради про створення спеціального фонду в складі місцевого бюджету може бути виключно Бюджетний кодекс і закон про Державний бюджет України.

Створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами не допускається. Відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів (включаючи власні надходження бюджетних установ) органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами забороняється, крім випадку, передбаченого ст. 16 "Здійснення державних (місцевих) запозичень та управління державним (місцевим) боргом" (ч. 8), крім розміщення закордонними дипломатичними установами України бюджетних коштів на поточних рахунках іноземних банків у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, та розміщення вищими і професійно-технічними навчальними закладами на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право. Власні надходження бюджетних установ поділяються на:

1) надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством: 1.1 - плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю; 1.2 - надходження бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності; 1.3 - плата за оренду майна бюджетних установ; 1.4 - надходження бюджетних установ від реалізації в установленому порядку майна (крім нерухомого);

2) інші джерела власних надходжень бюджетних установ: 2.1 - благодійні внески, гранти та дарунки; 2.2 - кошти, що отримують бюджетні установи від підприємств, організацій, фізичних осіб і від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів; 2.3 - кошти, що отримують вищі та професійно-технічні навчальні заклади від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право.

Власні надходження бюджетних установ використовуються (з урахуванням ст. 51 "Особливості здійснення окремих видатків бюджету" (ч. 9) на покриття витрат, пов'язаних з організацією та наданням послуг, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю (за рахунок надходжень 1.1); організацію додаткової (господарської) діяльності бюджетних установ (за рахунок надходжень 1.2); утримання, облаштування, ремонт і придбання майна бюджетних установ (за рахунок надходжень 1.3); ремонт, модернізацію чи придбання нових необо-

ротних активів і матеріальних цінностей, покриття витрат, пов'язаних з організацією збирання і транспортування відходів і брухту на приймальні пункти (за рахунок надходжень 1.4.); господарські потреби бюджетних установ, включаючи оплату комунальних послуг і енергоносіїв (за рахунок надходжень 1.2 і 1.4); організацію основної діяльності бюджетних установ (за рахунок надходжень 2.1 і 2.3); виконання відповідних цільових заходів (за рахунок надходжень 2.2).

До доходів бюджету відносять:

- податкові надходження - визначені чинним законодавством України загальнодержавні та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі), які визнаються зарахованими до місцевого бюджету з дня зарахування на єдиний казначейський рахунок і не можуть акумулюватися на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету.

Закон України "Про систему оподаткування" від 25 червня 1991 р. № 1251-ХП¹ визначав принципи побудови даної системи, перелік податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів і державних цільових фондів, права, обов'язки та відповідальність платників. Декрет Кабінету Міністрів України "Про місцеві податки і збори" від 20 травня 1993 р. № 56-93² встановлював види місцевих податків і зборів, їх граничні розміри та порядок обчислення і спрямований на зміцнення бюджетів місцевого самоврядування. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI визначає вичерпний перелік податків і зборів, що справляються в Україні, порядок їх адміністрування, платників податків і зборів, їх права й обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час здійснення податкового контролю, відповідальність за порушення податкового законодавства;

- неподаткові надходження: доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності; інші неподаткові надходження;

- доходи від операцій із капіталом;

- трансферти - кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади АР Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі (дотація вирівнювання, субвенція, кошти, що передаються до державного та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів, додаткові дотації).

У доходній частині місцевого бюджету виділяють доходи, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (ст. 64), і доходи, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (ст. 69).

Видатки місцевих бюджетів є головним елементом місцевої фінансової системи, оскільки вони відображають повноваження, що виконуються органами місцевого самоврядування різних рівнів. Відповідно до бюджетної класифікації вони класифікуються за такими критеріями:

Видатки місцевих бюджетів

1) функціями, з виконанням яких пов'язані видатки (на здійснення відповідно загальних функцій держави, органів місцевого самоврядування);

2) економічною характеристикою операцій, при проведенні яких здійснюються ці видатки (поточні та капітальні видатки);

3) ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (містить перелік головних розпорядників бюджетних коштів для систематизації видатків і кредитування бюджету);

4) бюджетними програмами (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, формується місцевим фінансовим органом за пропозиціями, поданими головними розпорядниками бюджетних коштів під час складання проекту рішення про місцевий бюджет у бюджетних запитах).

Згідно з Бюджетним кодексом України видатки здійснюються з Державного бюджету України (ст. 87); із бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (ст. 88); із районних бюджетів і бюджетів міст республіканського АР Крим і обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (ст. 89); із бюджету АР Крим та обласних бюджетів і враховуються при

¹ Закон втратив чинність від 1 січня 2011 р., підстава 2755-17.

² Декрет втратив чинність від 1 січня 2011 р., підстава 2755-17.

визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (ст. 90). Перелік видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, визначені ст. 91. Особливості передачі коштів між місцевими бюджетами на здійснення видатків закріплені у ст. 92-93.

Джерелами фінансування місцевого бюджету є кошти від державних (місцевих) внутрішніх і зовнішніх запозичень; повернення бюджетних коштів із депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів; вільний залишок бюджетних коштів із дотриманням умов, визначених Бюджетним кодексом. Джерелом фінансування бюджету не можуть бути емісійні кошти Національного банку України. Місцеві зовнішні запозичення можуть здійснювати лише міські ради міст із чисельністю населення понад 300 тис. жителів за офіційними даними органів державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення місцевих запозичень. При цьому місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати всі міські ради.

Витрати на обслуговування та погашення місцевого боргу здійснюються місцевим фінансовим органом відповідно до кредитних договорів, а також нормативно-правових актів, за якими виникають боргові зобов'язання територіальних громад, незалежно від обсягу коштів, визначеного на таку мету рішенням про місцевий бюджет.

Отже, територіальні громади сьогодні із значними труднощами вирішують питання місцевого значення. Покращення наявної ситуації можливе шляхом внесення змін і доповнень до Бюджетного кодексу України; прийняття нової редакції Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"; розробки та прийняття законів України "Про територіальну громаду", "Про делегування повноважень органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування та їх виконання", "Про комунальну власність", "Про засади матеріального і фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні"; внесення змін до Господарського кодексу України щодо регламентації питань функціонування комунальних підприємств; внесення змін до Податкового кодексу України тощо. Проте зміцнення матеріально-фінансової бази територіальних громад значною мірою залежить від активної позиції органів місцевого самоврядування, що дасть змогу сформувати реально дієздатні територіальні громади та підвищити добробут населення.

6.6. Організація і порядок проведення виборів органів місцевого самоврядування

Визначення місцевих виборів Організація і порядок проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів (*далі - місцеві вибори*) - безпосереднє волевиявлення громадян, які проживають на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць та територіальних громад з метою формування складу місцевих представницьких органів та заміщення посад керівників територіальних громад шляхом таємного голосування.

Місцеві вибори - передбачена Конституцією та законами України форма прямого народовладдя, яка є волевиявленням громадян України, яким на день проведення виборів виповнилось 18 років і які проживають на території відповідних сіл, селищ, міст, районів у містах, районів, областей.

Відповідно до ст. 141 Конституції України до складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області. Конституцією України встановлено також, що територіальні громади обирають відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях.

Виборчі системи За порядком визначення результатів виборів розрізняють **мажоритарну, пропорційну, змішану** виборчі системи.

Мажоритарна є найстарішою із виборчих систем. Назва її походить від французького "majorite", що означає "більшість". Згідно з виборами за мажоритарною системою депутатський мандат від округу одержує той кандидат у депутати, який отримав встановлену законом більшість голосів виборців.

Іншим видом виборчої системи є **пропорційна**. За цією системою депутатські мандати розподіляють між: партіями пропорційно кількості голосів виборців, поданих за них у межах

виборчого округу, а виборчі округи, як правило, багатомандатні. З метою запобігання збільшенню кількості дрібних партій при пропорційних системах виборів запроваджується виборчий поріг. Суть його в тому, що для участі в розподілі депутатських мандатів після голосування допускаються лише ті партійні списки, які набрали встановлений законом відсоток голосів. Існує кілька способів створення виборчих округів. Найпоширеніший - коли межі виборчих округів збігаються з межами адміністративно-територіальних одиниць.

Змішана система є поєднанням мажоритарної та пропорційної систем. Вона діє в державах світу, де триває пошук найефективніших виборчих систем відповідно до національних та інших особливостей. Іноді змішану систему запроваджують у модифікованому вигляді з перевагою елементів тієї чи іншої виборчої системи.

З 1998 р. місцеві вибори в Україні проводились *за мажоритарною системою відносної більшості*:

- депутатів сільських, селищних і міських рад в одномандатних виборчих округах, на які поділялася вся територія сільської, селищної або міської ради у 1998, 2002, 2006 рр.;

- депутатів сільських, селищних рад в одномандатних виборчих округах, на які поділялася вся територія сільської, селищної або міської ради у 2010 р.;

- сільського, селищного, міського голови в єдиному одномандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідної ради у 1998, 2002, 2006 та 2010 рр.;

- депутатів районної ради в багатомандатних виборчих округах, межі яких відповідають межам відповідних сільських селищних та міських рад (міст районного значення), що входять до цього району у 1998, 2002 рр.;

- депутатів обласної ради в багатомандатних виборчих округах, межі яких є одночасно межами районів та міст обласного значення, що входять до області у 1998, 2002 рр.;

за пропорційною системою з жорсткими списками:

- депутатів районної ради за партійними списками в багатомандатних виборчих, межі яких відповідають межам відповідних сільських селищних та міських рад (міст районного значення), що входять до цього району у 2006 р.;

- депутатів обласної ради проводилися в багатомандатних виборчих округах, межі яких є одночасно межами районів та міст обласного значення, що входять до області у 2006 р.;

за змішаною системою паралельного комбінування (50% - за мажоритарною системою відносної більшості, 50% - за пропорційною системою з жорсткими списками):

- 50% депутатів районної ради в мажоритарних одномандатних виборчих округах, межі яких відповідають межам відповідних сільських, селищних та міських рад (міст районного значення), що входять до цього району, 50% депутатів районної ради за партійними списками в багатомандатних виборчих округах, межі яких відповідають межам відповідних сільських, селищних та міських рад (міст районного значення), що входять до цього району у 2010 р.;

- 50% депутатів обласної ради в мажоритарних одномандатних виборчих округах, визначених на території районів та міст обласного значення, які входять до області, 50% депутатів обласної ради за партійними списками в багатомандатних виборчих округах, межі яких є одночасно межами районів та міст обласного значення, що входили до області у 2010 р.;

- 50% депутатів міської ради в мажоритарних одномандатних виборчих округах, визначених на території міської ради, 50% депутатів міської ради за партійними списками в багатомандатному виборчому окрузі, межі якого відповідають межам відповідної міської ради у 2010 р.

Організація і порядок проведення виборів відповідно до п. 20 частини першої ст. 92 Конституції України визначаються виключно законами.

**Законодавче забезпечення
місцевих виборів**

Законодавчу базу проведення місцевих виборів складають: Конституція України, закони України: про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, про Державний реєстр виборців, про звернення громадян, про свободу пересування та вільний вибір місця проживання, про захист персональних даних, про доступ до публічної інформації, про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації, про телебачення і радіомовлення; кодекси України: про адміністративні правопорушення, кримінальний, адміністративного судочинства України, кримінально-проце-

суальний, про працю; постанови Кабінету Міністрів України, рішення Центральної виборчої комісії; інструкції та інші нормативно-правові акти Національного банку, Міністерства фінансів, інших центральних органів державної влади з питань, що стосуються місцевих виборів.

Сьогодні інститут місцевих виборів є ознакою існування демократії та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Принципами доброго демократичного врядування на місцевому рівні є чесне проведення виборів, представництво та участь, щоб забезпечити реальні можливості для всіх громадян мати свій голос у місцевих суспільних справах.

Основні етапи виборчого процесу

Початок виборчого процесу згідно із законодавством оголошується відповідною виборчою комісією.

Етапи виборчого процесу на місцевих виборах:

- 1) утворення виборчих округів;
- 2) утворення виборчих дільниць;
- 3) формування складу територіальних виборчих комісій, утворення дільничних виборчих комісій;
- 4) складання списків виборців, їх перевірка та уточнення;
- 5) висування та реєстрація кандидатів у депутати та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови;
- 6) проведення передвиборчої агітації;
- 7) голосування в день виборів;
- 8) підрахунок голосів виборців, установлення підсумків голосування і результатів місцевих виборів.

У випадках, передбачених Законом, виборчий процес включає також такі етапи:

- 1) повторне голосування;
- 2) підрахунок голосів виборців, установлення підсумків повторного голосування і результатів місцевих виборів.

Виборчий процес завершується офіційним оприлюдненням результатів місцевих виборів у порядку, передбаченому цим Законом.

Суб'єктами виборчого процесу є:

- 1) виборці;

Суб'єкти виборчого процесу

- 2) центральна виборча комісія, виборчі комісії;
- 3) кандидати в депутати, кандидати на посаду сільського, селищного, міського, голови;

4) місцеві організації партій, які висунули кандидатів у депутати у багатомандатному виборчому окрузі, або одномандатному виборчому окрузі, або одномандатному мажоритарному виборчому окрузі, або кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови;

5) офіційні спостерігачі від місцевих організацій партій, які висунули кандидатів у депутати в багатомандатному виборчому окрузі, від кандидатів у депутати в одномандатному, одномандатному мажоритарному виборчому окрузі, від кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови.

Виборчі комісії з місцевих виборів є спеціальними колегіальними органами, уповноваженими організувати підготовку та проведення відповідних місцевих виборів і забезпечувати додержання та однакове застосування законодавства України про місцеві вибори.

Виборчі комісії

Систему виборчих комісій становлять: Центральна виборча комісія, територіальні виборчі комісії (обласні виборчі комісії; районні виборчі комісії; міські виборчі комісії; районні у містах виборчі комісії (у містах, де утворені районні у місті ради); селищні, сільські виборчі комісії), дільничні виборчі комісії.

Відповідно до законодавства організацію проведення місцевих виборів покладено на Центральну виборчу комісію, яка є комісією вищого рівня для всіх виборчих комісій з усіх місцевих виборів.

Списки виборців

Складання та уточнення списків виборців покладається на органи ведення Державного реєстру виборців.

Дільничні виборчі комісії забезпечують загальне ознайомлення виборців зі списками виборців, розглядають заяви щодо неправильностей у таких списках.

Для спеціальних виборчих дільниць передбачено процедуру надання до органів ведення Державного реєстру виборців відомостей про осіб, включених до списків виборців на таких дільницях, з метою забезпечення дотримання принципу однократного включення виборця до списків виборців.

Класифікація місцевих виборів

Класифікація виборів до місцевих органів влади наведена в табл. 6.1.

Таблиця 6.1

Класифікація виборів до місцевих органів

Класифікація	Опис класифікаційних ознак
За типом виборчої системи	за мажоритарною системою відносної більшості – вибори депутатів сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів; за змішаною системою – вибори депутатів міських, районних, районних у містах та обласних рад
За суб'єктами обрання	вибори сільських голів; вибори селищних голів; вибори міських голів; вибори депутатів сільських рад; вибори депутатів селищних рад; вибори депутатів міських рад; вибори депутатів районних у містах рад; вибори депутатів районних рад; вибори депутатів обласних рад
За типом органів, до яких проводяться вибори	вибори колегіальних представницьких органів – сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад; вибори одноособових органів – сільських, селищних, міських голів
За видами виборів	чергові вибори – проводяться одночасно на території всієї України при закінченні терміну повноважень відповідних органів, призначаються Верховною Радою України; позачергові вибори – проводяться в разі дострокового припинення повноважень складу рад або сільських, селищних, міських голів, призначаються Верховною Радою України; повторні вибори – проводяться у випадках, якщо вибори у виборчому окрузі були визнані недійсними або такими, що не відбулись, призначаються відповідними територіальними виборчими комісіями; проміжні вибори – призначаються територіальною виборчою комісією у разі дострокового припинення повноважень депутата, обраного в одномандатному, одномандатному мажоритарному виборчому окрузі; перші місцеві вибори – призначаються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною, Київською, Севастопольською міською радою, якщо інше не передбачено законом у разі формування нових місцевих рад
З огляду на правові наслідки	дійсні – проведені у порядку, визначеному Конституцією та законами України; недійсні – в яких були порушення виборчого законодавства, що вплинули на результати виборів у виборчому окрузі та виборчій дільниці
За виборчими округами	місцеві вибори проводяться в: одномандатних округах – вибори депутатів сільських, селищних рад; єдиному мажоритарному одномандатному окрузі – вибори сільських, селищних, міських голів; одномандатних мажоритарних округах – вибори половини складу міських, районних, районних у містах, обласних рад, Верховної Ради Автономної Республіки Крим; загальнотериторіальних багатомандатних округах – вибори половини складу міських, районних, районних у містах, обласних рад, Верховної Ради Автономної Республіки Крим

Виборча статистика

Основні статистичні відомості виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів 31 жовтня 2010 р. наведені в табл. 6.2.

Основні статистичні відомості виборчого процесу (станом на 31 жовтня 2010 р.)

Загальна кількість місцевих рад, до складу яких обираються депутати:	12086
<i>у тому числі:</i>	
Верховна Рада Автономної Республіки Крим	1
обласних рад (крім Тернопільської обласної ради)	23
районних рад	488
міських рад (міст обласного, республіканського в АРК значення, м. Севастополя)	178
міських рад (міст районного значення)	278
районних у містах рад	57
сільських рад	10278
селищних рад	783
Загальна кількість депутатів в місцевих радах, які обираються:	225293
<i>у тому числі:</i>	
обласних рад (крім Тернопільської обласної ради), Верховна Рада Автономної Республіки Крим	2714
районних рад	23118
міських рад (міст обласного, республіканського в АРК значення, м. Севастополя)	8562
міських рад (міст районного значення)	8772
районних у містах рад	2620
сільських рад	160134
селищних рад	19373
Загальна кількість сільських, селищних, міських голів, які обираються	11516
<i>у тому числі:</i>	
міських голів	455
сільських голів	10278
селищних голів	783
Загальна кількість виборчих дільниць	32193
Загальна кількість територіальних виборчих комісій	12088
Кількість виборців, включених до уточнених списків виборців на звичайних виборчих дільницях	понад 33млн 643 тис.
Загальна кількість офіційних спостерігачів	2403

Стандарти демократичних виборів

Демократичні вибори є одним з вищих безпосередніх виявлень влади і волі народу, основою місцевого самоврядування.

Загальні стандарти та принципи виборчого права, які визначають вимоги до проведення демократичних виборів, закріплені в

ряді міжнародних документів, серед яких:

Документи універсального рівня (схвалені ООН):

- Загальна декларація прав людини 1948 року;
- Міжнародний пакт про громадянські та політичні права;

Документи Ради Європи рекомендаційного характеру:

- Рекомендація щодо висвітлення виборів засобами масової інформації 1999 року;
- Рекомендація про правові, операційні та технічні стандарти електронного голосування 2004 року;

Документи Міжпарламентського Союзу:

- Декларація про критерії вільних і чесних виборів 1994 року;

Документи Венеціанської комісії:

- Кодекс належної практики у виборчих справах 2002 року, Кодекс належної практики у сфері політичних партій 2009 року.

Стандартами демократичних виборів є: право громадянина обирати і бути обраним до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших органів народного (національного) представництва; принципи періодичності й обов'язковості, справедливості, дійсності та свободи виборів на основі загального рівного виборчого права під час таємного голосування, які забезпечують свободу волевиявлення виборців; відкритий і гласний характер виборів; здійснення судового та іншого захисту виборчих прав і свобод людини та громадянина, громадського і міжнародного спостереження за виборами; гарантії реалізації виборчих прав та свобод учасників виборчого процесу.

6.7. Міжмуніципальне співробітництво як форма вирішення спільних питань місцевого значення

Визначення міжмуніципального співробітництва

Міжмуніципальне співробітництво (далі - ММС) розуміють як самостійну та під свою відповідальність діяльність населення й органів місцевого самоврядування з вирішення спільних питань місцевого значення. ММС є механізмом муніципального управління і здійснюється через конкретну діяльність населення сіл, селищ, міст (територіальних громад) та органів місцевого самоврядування.

Саме здійснюючи будь-які дії, зокрема в процесі ММС, територіальні громади (ТГ) та органи місцевого самоврядування (ОМС) вирішують спільні завдання, які стоять перед ними. Муніципальне управління є формою організації ММС.

Предметом ММС є створення належних умов проживання на території сіл, селищ, міст й організація надання населенню різних міжмуніципальних послуг. Ця діяльність багатогранна і багатоаспектна, тому можна говорити про окремі сфери муніципальної діяльності: охорона громадського порядку, водопостачання, шкільна освіта тощо.

У ММС, як і у будь-якому виді людської діяльності, можна виділити дві сторони: законність і доцільність. Дотримання законності - предмет муніципального права.

Залежно від цілей муніципального управління визначаються його функції, вибираються форми, методи і засоби управління. Грамотна постановка цілей має засадниче значення для організації муніципального управління. З теорії менеджменту відомо, що будь-яка організація має своє призначення (місію) і відповідну йому мету діяльності. Якщо остання сформульована нечітко, марно вимагати чіткої організації справи, ефективного управління.

Мета ММС

Головна мета ММС - підвищення якості життя населення на території угруповання сіл, селищ чи міст. Під якістю життя розуміють систему показників рівня життя (наприклад, безпека, здоров'я, забезпеченість житлом, рівень матеріального добробуту, стан довкілля, можливість здобути освіту, задоволення культурних потреб та організації дозвілля, доступ до інформації, можливість пересування та ін.) та ступінь їх задоволення.

Така система показників дає змогу встановлювати рівень задоволення основних життєвих потреб населення, виявляти вузькі місця, формулювати цілі і завдання розвитку муніципальної освіти, формувати напрями місцевої політики у сфері ММС та ухвалювати управлінські рішення.

Формування раціональної політики у тій чи іншій сфері міжмуніципальної діяльності передбачає визначення необхідних обсягів ресурсів для її здійснення, вирішення питань, звідки їх узяти, а найголовніше - як створити систему ефективного управління всіма соціально-економічними процесами на міжмуніципальному рівні.

Якщо інше не передбачено законодавством, будь-які повноваження органів місцевого самоврядування можуть бути реалізовані в певних рамках в умовах ММС.

Як свідчить досвід європейських країн, йдеться насамперед про такі напрями за повноваженнями місцевого самоврядування:

- ухвалення відповідних нормативних актів;
- надання послуг громадянам у різних сферах життєдіяльності;
- здійснення управління об'єктами інфраструктури.

Для забезпечення належного виконання зазначених основних функцій ОМС можуть виконувати деякі (допоміжні) функції.

Одним із варіантів класифікації функцій ОМС може служити матеріал табл. 6.3.

Відповідно до ст. 40 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" ОМС здійснюють повноваження і в інших галузях, якщо це не заборонено чинним законодавством. Проте кожна галузь відзначається специфічними проблемами, які мають бути враховані в рамках реалізації ММС (табл. 6.4).

Правові засади ММС

Можливість організації ММС визначена законодавством України. Так, Конституція України передбачає, що міжнародні договори, ратифіковані Україною, є складовою законодавства України і мають пріоритет над ним. До таких договорів належить Європейська хартія про місцеве самоврядування, ратифікована Україною у 1997 р.

Класифікація функцій ОМС

Регулятивні функції	планування розвитку; міське планування; дозволи на будівництво; захист довкілля; регулювання господарської діяльності та охорони здоров'я; транспорт
Надання послуг громадянам	економічний розвиток (торгівельні ярмарки, промислові зони, туризм, розвиток сільських районів тощо); освіта та школи; соціальні послуги (соціальна робота, соціальне житло тощо); центри охорони здоров'я, санітарні центри; послуги у сфері культури, утримання муніципальних закладів культури, проведення культурних заходів; муніципальна міліція; пожежна охорона; рятувальні служби / цивільна оборона; ведення реєстрів (реєстри цивільного стану громадян, власності, земельний кадастр); видача дозволів та сертифікатів
Управління об'єктами муніципальної інфраструктури та забезпечення їх розвитку	водопостачання, водовідведення; робота з відходами (збирання, утилізація, переробка для повторного використання); опалення в містах; енергопостачання; муніципальний транспорт; освітлення доріг; муніципальні парки та зелені насадження
Непрямі функції	управління та розвиток персоналу; юридичні консультації; бюджетний процес; стягнення податків; облік та звітність; внутрішній аудит; утримання будинків та обладнання; кейтеринг та прибирання; електронна обробка даних

Специфічні проблеми для вирішення в рамках ММС

Галузь	Можливі цілі ММС
Охорона здоров'я	забезпечити наявність базових послуг з охорони здоров'я (загальна медицина, роз'яснювальна робота) усіх мешканців великої території, уникнення дублювання послуг та забезпечення їх якості (підвищення компетентності лікарів та вдосконалення технологій)
Соціальний захист	забезпечувати надання (соціальних) послуг для окремих категорій населення, зокрема з метою захисту найбільш незахищених верств населення
Освіта	будівництво, управління та утримання спільних закладів освіти; підвищення рівня освіти в сільських районах; запобігання закриттю шкіл через недостатню кількість учнів
Екологічний менеджмент та охорона довкілля	гармонізація екологічної політики у важливих для ОМС сферах через посилення координації та досягнення консенсусу стосовно цілей для їх досягнення
Збирання та утилізація сміття	визначення ділянок для організації звалищ та їх спільна експлуатація; придбання спецтехніки; будівництво заводу з переробки відходів; розробка спільних підходів стосовно роботи з твердими відходами, їх переробки з метою повторного використання для удосконалення захисту довкілля
Водопостачання та водовідведення	спільне використання обладнання (очисні споруди); спільна розробка проектів для залучення інвестицій
Економічний територіальний розвиток	гармонізація стратегічного планування та спільне вивчення питань місцевого розвитку для великої за розмірами території; удосконалення маркетингу територій для використання потенціалу розвитку туризму; підтримка розвитку бізнес-інкубаторів та нових ринків
Об'єкти культури та культурні заходи	гармонізація політики культурного розвитку. Спільне управління головними спортивними та культурними об'єктами для їх оптимального використання. Організація фестивалів та культурних заходів для кращого їх висвітлення в пресі та залучення більшої кількості відвідувачів з інших громад
Планування міст	розробка єдиних генеральних планів для великих територій з метою раціоналізації і політики просторового розвитку (забезпечення житлом, розвиток промислових зон, автомобільних шляхів тощо) та ефективної роботи з питаннями, які стосуються кількох громад (наприклад соціальне житло, транспорт і т.ін.). Уніфікація процедур планування та стандартів просторового розвитку
Будівництво та утримання доріг	визначення спільних політичних цілей та пріоритетів розвитку мережі доріг; гармонізація/координація будівництва та утримання доріг
Громадський транспорт	створення раціональної та ефективної системи муніципального транспорту
Управління транспортом	гармонізація управління транспортом та уніфікація транспортного обладнання для удосконалення управління; оптимізація роботи дорожньої поліції
Пожежна та рятувальна служби	забезпечення сучасної та добре обладнаної служби, здатної впоратися з складними завданнями
Управління кадрами та їх розвиток	спільне забезпечення професійної роботи з кадрами для удосконалення стандартів роботи та рівня компетентності кадрів
Адміністративні послуги	більш ефективна робота зі списками виборців, реєстром актів цивільного стану, реєстром майна, зарплатними відомостями та бухгалтерською документацією
Електронна обробка даних	забезпечення доступу до сучасної системи електронної обробки даних

У сфері ММС Європейська хартія місцевого самоврядування закріплює право місцевих органів формувати міжмуніципальні об'єднання і вступати у договірні відносини один з одним, а також право створення об'єднань і спілок муніципалітетів. Принциповою відмінністю даних структур є та обставина, що міжмуніципальні об'єднання виконують повноваження органів місцевого самоврядування, що робить їх, по суті, суб'єктом публічного права, а спілки муніципалітетів є об'єднаннями юридичних осіб. Україна ратифікувала Хартію без обмежень, отже, можна констатувати, що базові умови для ММС в українському законодавстві закріплені.

Крім того, п. 18 Європейської декларації прав міст, яка є складовою Європейської хартії міст, визначено, що громадяни європейських міст мають право на міжміську співпрацю і заохочуються на безпосередню участь у зовнішніх відносинах свого міста.

Згідно з Законом України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики" від 1 липня 2010 р. до основних засад внутрішньої політики у сферах розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів віднесено створення ефективних механізмів забезпечення активної участі територіальних громад та органів місцевого самоврядування у формуванні та реалізації державної регіональної політики, розширення повноважень місцевих рад шляхом децентралізації функцій органів державної влади.

Абзац 2 ст. 142 Конституції України проголошує: "Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби".

Отже, можна констатувати, що ОМС можуть об'єднувати свої зусилля (співпрацювати) як для виконання власних, так і делегованих повноважень. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 1) дає визначення делегованих повноважень як "повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування законом, а також повноважень органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад". Пункт 3 ст. 6 згаданого Закону визначає можливості для добровільного об'єднання територіальних громад, яке "відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна".

Статтею 15 цього закону визначено форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування. Зокрема, встановлено, що органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації та інші форми добровільних об'єднань, але таким об'єднанням не можуть передаватися повноваження органів місцевого самоврядування.

Бюджетний кодекс, ухвалений Верховною Радою України у липні 2010 р., передбачає (ст. 92, 93) умови для об'єднання (передачі) фінансових ресурсів для спільного виконання повноважень органами місцевого самоврядування.

Важливі підвалини для реалізації ММС закладає Закон України "Про державно-приватне партнерство", який закріплює право територіальних громад в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування співробітничати з юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями на основі договору в установленому законодавством порядку.

Необхідно наголосити, що чинне законодавство України визначає лише загальні рамки здійснення ММС. Положення Бюджетного кодексу передбачають лише передачу певних ресурсів для виконання спільних повноважень ОМС без утворення спільних органів управління. Процедура контролю за виконанням наданих повноважень також не передбачена. Одночасно порядок утворення та організації ММС потребує подальшої конкретизації або шляхом розробки окремого законодавчого акту з питань ММС, або шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України, Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та інших законодавчих актів.

За результатами організації ММС може досягатись:

- заощадження витрат завдяки збільшенню території, на якій мешкають громади, які беруть участь у ММС (ефект масштабу): чим більша кількість громадян користується певними послугами або чим більш масштабними є ці послуги, тим нижчими є витрати, пов'язані з їх наданням. Прикладом є

**Потенційні
результати ММС**

спільне надання адміністративних послуг: зазвичай, у невеликих ТГ витрати на надання адміністративних послуг є надто високими в розрахунку на одного члена громади. Відповідно, висока частка бюджету витрачається на адміністративні цілі;

- підвищення якості муніципальних послуг, наприклад зведення сучасної клініки, більш доступної для місцевого населення; удосконалення системи освіти через спільну експлуатацію закладів освіти та залучення досвідчених педагогів; послуги для громадян похилого віку; більш ефективне постачання води кращої якості за допомогою нової інфраструктури; будівництво та утримання заводу з переробки твердих побутових відходів, що підвищить якість довкілля та припинить неконтрольоване вивезення сміття тощо;

- спільне управління об'єктами інфраструктури. Багато інфраструктурних об'єктів, наприклад водогони, системи водовідведення, системи центрального опалення, кабельне телебачення, системи газопостачання та системи передачі електроенергії проходять по території багатьох ТГ. ММС пропонує виважені підходи до створення та управління спільною інфраструктурою. Застосування ММС, так само може полегшити надання спеціальних послуг, сфера дії яких є ширшою за адміністративні кордони (наприклад місцеве транспортне сполучення);

- об'єднання коштів для здійснення широкомасштабних проектів, доступ до зовнішнього фінансування та інше. ММС є особливо важливим для багатьох країн Центральної, Східної та Південно-Східної Європи, оскільки воно забезпечує доступ до каналів зовнішнього фінансування. Програми, які отримують підтримку від ЄС та інших міжнародних донорів, мають відповідати мінімальним показникам стосовно свого розміру, що зумовлює необхідність підготовки спільних проектів.

Ризики ММС

Будь-який проект ММС може мати як позитивні, так і негативні побічні ефекти. Зокрема, процес ухвалення рішень у ММС більш складний, оскільки зростає кількість учасників цього процесу. Також у цьому процесі немає керівної структури, яка могла б адміністративними методами спонукати учасників подолати розбіжності та ухвалити необхідні рішення.

Процедури ухвалення рішень структурами ММС є менш відомими громадськості. Засідання робочих органів з питань ММС привертають, як правило, менше уваги з боку ЗМІ, оскільки їх діяльність рідко стосується політичних питань.

ММС вимагає від керівників ОМС делегування деяких їх повноважень. Інколи керівники ОМС не бажають приєднуватися до ММС через свою неготовність до такого кроку. Особисті амбіції керівників муніципалітетів можуть призводити до конфліктів та ставати на заваді співпраці.

Цим та іншим ризикам ММС необхідно належним чином запобігати. Наприклад, спілки споживачів або екологічні організації можуть здійснювати нагляд за діяльністю структур ММС, які надають муніципальні послуги (водопостачання, транспорт, утилізація сміття тощо), та відповідно реагувати у тих випадках, коли, на їх думку, таке втручання є необхідним.

Важливість ММС для України

ММС є більш характерним для децентралізованої територіальної адміністративної системи. Чим вищою є ступінь автономії муніципалітетів, тим більше вони потребують співпраці і тим більше вони можуть співпрацювати.

Актуальність розвитку ММС в Україні зумовлюється надмірною фрагментацією громад базового рівня, що спричиняє розпорошеність ресурсів. Сьогодні більшість українських громад (органів місцевого самоврядування базового рівня) є недієздатними, тобто вони неспроможні надати якісні комунальні послуги населенню, як цього вимагає національне законодавство. У зв'язку з цим ММС є ефективним інструментом для покращення вже сьогодні якості комунальних послуг, удосконалення муніципального менеджменту, а також гнучкою формою підготовки до проведення комплексної адміністративно-територіальної реформи. Як свідчить досвід деяких європейських країн (наприклад Франції), жорстка форма проведення адміністративно-територіальної реформи шляхом об'єднання громад може бути замінена більш гнучкою формою співпраці, якою є ММС.

Отже, ММС також є логічним рішенням для нейтралізації наслідків неоптимального розподілу функцій та ресурсів або недосконалих меж між муніципалітетами.

6.8. Інструментарій державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні

Інструментарій - Конкурс

Важливим інноваційним інструментарієм державної політики щодо підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні є Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування (далі - Конкурс). Ідея Конкурсу належить учасникам муніципального руху і була оприлюднена напередодні VIII Всеукраїнських муніципальних слухань. Започаткована Указом Президента України від 28 жовтня 2002 р. Процедура проведення Конкурсу регулюється Положенням, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України № 64 від 18 січня 2003 р., з внесеними змінами.

Мета Конкурсу

Мета Конкурсу - відбір проектів та програм розвитку місцевого самоврядування, які фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, місцевих бюджетів, а також інших джерел, не заборонених законодавством, і спрямовані на розв'язання актуальних проблем розвитку місцевого самоврядування та поширення набутого у процесі їх реалізації позитивного досвіду.

Учасники Конкурсу

Учасниками Конкурсу є органи місцевого самоврядування, які в установленому порядку зареєстрували проект або програму розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці, попередньо затверджені рішенням відповідної ради.

Основні завдання Конкурсу

Серед основних завдань Конкурсу:

- розвиток співпраці органів місцевого самоврядування, суб'єктів підприємницької діяльності та громадських організацій у розробленні і реалізації проектів та програм розвитку місцевого самоврядування;
- створення фонду підтримки перспективних проектів та програм розвитку місцевого самоврядування;
- узагальнення та поширення досвіду роботи, спрямованої на розв'язання проблем розвитку місцевого самоврядування;
- удосконалення інформаційної політики з питань розвитку місцевого самоврядування;
- відбір проектів та програм з метою надання за рахунок коштів державного бюджету фінансової підтримки для розвитку місцевого самоврядування.

Основні напрями проектів та програм

Проекти та програми, що подаються на Конкурс, демонструють різноманіття інструментів розв'язання актуальних проблем місцевого самоврядування, охоплюють майже весь спектр напрямів його діяльності:

- організація ефективної системи надання послуг населенню;
- розвиток ефективних механізмів управління територіями;
- удосконалення процедури прийняття рішень органами місцевого самоврядування;
- розроблення пропозицій щодо розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів;
- розроблення інновацій у сфері реалізації інвестиційної політики місцевого самоврядування;
- розроблення та реалізація інноваційних проектів реформування системи житлово-комунального господарства;
- розвиток мережі громадського транспорту, інновації у сфері організації руху транспорту;
- удосконалення системи планування, забудови і благоустрою населених пунктів;
- удосконалення механізмів організації громадського порядку, охорони довкілля;
- розвиток туристичної діяльності та курортної справи;
- впровадження механізмів ефективного використання фінансових, земельних, майнових та інших ресурсів розвитку місцевого самоврядування;
- розроблення та реалізація проектів енерго- та ресурсозбереження, у тому числі в житлово-комунальній сфері;
- запровадження інноваційних інструментів розвитку підприємництва;
- модернізація інженерної інфраструктури;
- підвищення безпеки життя, зменшення ризику виникнення природних та техногенних катастроф на території адміністративно-територіальної одиниці;

- реформування галузей охорони здоров'я, соціального захисту, освіти, культури, зокрема збереження пам'яток культури місцевого значення;
- освітнє, наукове та інформаційне забезпечення розвитку місцевого самоврядування;
- упровадження сучасних інформаційних технологій у діяльність органів місцевого самоврядування;

- організація співробітництва органів місцевого самоврядування в рамках спільної діяльності територіальних громад, міжнародного та транскордонного співробітництва.

Організаційне забезпечення Конкурсу здійснюють його робочі органи:

**Організаційне
забезпечення Конкурсу**

- рада Конкурсу як вищий керівний орган;
- дирекція Конкурсу як виконавчий орган Ради Конкурсу;
- експертна комісія як консультативно-дорадчий орган Ради

Конкурсу.

Раду Конкурсу очолює Перший віце-прем'єр-міністр України. До складу Ради входять народні депутати України, представники Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, вищі посадові особи центральних органів державної влади, представники органів місцевого самоврядування та їх об'єднань, наукових та вищих навчальних закладів.

Функції ради Конкурсу полягають у прийнятті рішення про оголошення Конкурсу; затвердження плану здійснення необхідних організаційно-технічних заходів щодо організації Конкурсу в поточному році, внесення (у разі потреби) змін до персонального складу експертної комісії Конкурсу та положення про неї; затвердження порядку реєстрації проектів і програм; визначення обсягів фінансування заходів у рамках організації та проведення Конкурсу; визначення переможців Конкурсу.

Функції дирекції Конкурсу покладено на Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, який здійснює підготовку та організаційно-технічне забезпечення проведення Конкурсу. Очолює дирекцію Конкурсу голова Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні.

Експертна комісія утворена з метою забезпечення кваліфікованої та об'єктивної експертизи проектів та програм учасників Конкурсу. Комісія проводить експертизу проектів та програм; здійснює їх оцінку; готує висновки щодо проектів та програм у порядку, затвердженому радою Конкурсу. До складу комісії входять представники наукових, вищих навчальних закладів, асоціацій органів місцевого самоврядування та їх об'єднань, громадсько-аналітичних центрів.

Фонд Конкурсу формується за рахунок коштів Державного бюджету України, передбачених на

**Фінансове
забезпечення Конкурсу**

фінансування заходів з проведення конкурсів і реалізацію проектів та програм у відповідному бюджетному періоді, та за рахунок інших не заборонених законодавством джерел.

Категорії учасників та максимальний розмір гранту:

1-ша категорія (максимальний розмір гранту - до 100 тис. грн) - проекти (програми) органів місцевого самоврядування сіл, селищ;

2-га категорія (максимальний розмір гранту - до 200 тис. грн) - проекти (програми) органів місцевого самоврядування міст, районів, районів у містах з населенням до 50 тис. жителів;

3-тя категорія (максимальний розмір гранту - до 500 тис. грн) - проекти (програми) органів місцевого самоврядування міст, районів, районів у містах з населенням від 50 тис. до 100 тис. жителів;

4-та категорія (максимальний розмір гранту - до 1 млн грн) - проекти (програми) органів місцевого самоврядування міст, районів, районів у містах з населенням понад 100 тис. жителів;

5-та категорія (максимальний розмір гранту - до 1,5 млн грн) - проекти (програми) органів місцевого самоврядування міст з населенням понад 1 млн жителів та областей.

Зміст проектів (програм) має передбачати:

**Головні вимоги до змісту
проектів (програм)**

- розроблення методології інноваційних підходів до вирішення питань місцевого значення на території відповідного села (селища), міста, району та області;

- здійснення окремих організаційно-технічних заходів, виконання яких має суттєво вплинути на поліпшення життєдіяльності певної територіальної громади або спільноти територіальних громад;

- підвищення рівня безпосередньої участі жителів у здійсненні місцевого самоврядування;

- використання сучасних управлінських технологій;
- запровадження нових механізмів розв'язання проблем територіальних громад на базі ринкових відносин та демократичних принципів;
- урахування пріоритетних напрямів програм соціально-економічного розвитку регіону на поточний рік, програм регіонального розвитку, визначених Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 року, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001, Програми економічних реформ Президента України на 2010-2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава";
- бюджет проекту має передбачати фінансування з місцевого бюджету, державного бюджету (фонду Конкурсу) та з боку організацій-партнерів. Обсяг очікуваного фінансування заходів проекту з фонду Конкурсу не повинен перевищувати 80% загального бюджету.

Чітко визначена тенденція зростання кількості проектів, поданих на конкурсний відбір (у 2012 р. було подано до розгляду 750 проектів), та кооперування зусиль органів місцевого самоврядування в різних сферах муніципальної діяльності.

Низка проектів має інноваційний характер із використанням сучасних технологій і методів управлінської діяльності, чіткий план та механізм розв'язання існуючих проблем із залученням територіальних громад та інших суб'єктів господарювання, достатню фінансову обґрунтованість, економічно ефективні і мають мультиплікаційний ефект. Спостерігається значне підвищення частки співфінансування як за рахунок місцевих бюджетів різних ланок, так і бізнес-структур та інших донорських організацій.

Основні результати Конкурсу

Основні очікувані результати Конкурсу: впровадження інноваційних ідей у практику діяльності органів місцевого самоврядування, поглиблення процесів муніципальної реформи, створення інформаційної бази проектів та поширення "кращих практик" серед органів місцевого самоврядування; посилення співпраці органів місцевого самоврядування із суб'єктами підприємницької діяльності та громадськими організаціями.

Завдяки багаторічній практиці проведення Конкурсу створено банк інноваційних ідей щодо засобів забезпечення місцевого та регіонального розвитку. Результати конкурсних відборів формують достатній емпіричний матеріал для аналізу й подальшого удосконалення механізмів та інструментів правової, фінансової, економічної та організаційної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, закладають основи підготовки та реалізації управлінських реформ.

Список використаних джерел

1. *Анимица Е. Г.* Основы местного самоуправления / Е. Г. Анимица, А. Т. Тертышный. - М. : ИНФРА-М, 2000. - 208 с.
2. *Антоненко В. О.* Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : кол. моногр. / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін. ; за ред. : В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. - К. : Атіка, 2007. - 537 с.
3. *Афанасьев С. Л.* Будущее общество / С. Л. Афанасьев. - М. : Изд-во МГГУ им. Н. Э. Баумана, 2000. - 568 с.
4. *Баймуратов М. О.* Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. - К. : Юрінком Інтер, 2001. - 352 с.
5. *Батанов О. В.* Органи державної влади і місцеве самоврядування в Україні : монографія / О. В. Батанов // Органи державної влади України / за ред. В. Ф. Погорілка. - К. : Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького, 2002.
6. *Біленчук П.* Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : навч. посіб. / П. Біленчук, В. Кравченко, М. Підмогильний. - К. : Атіка, 2000. - 304 с.
7. *Борденюк В. І.* Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія / В. І. Борденюк. - К. : Парлам. вид-во, 2007. - 576 с.
8. *Бузескул В.* История афинской демократии / В. Бузескул. - СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1909. - 476 с.
9. Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Верхов. Ради України. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>

10. Бюджетний кодекс України від 21 черв. 2001 р. № 2542-III // Відом. Верхов. Ради України. - 2001. - Верес. - № 37. - Ст. 189.
11. *Вакуленко В. М.* Загальні засади місцевого самоврядування в Україні / В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий. - К. : НАДУ ; Вид-во "Фенікс", 2010. - 400 с.
12. *Васильчиков А. И.* О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений : в 3 т. / А. И. Васильчиков. - СПб. : Тип. Э. Праця, 1870. - Т. 1. - 424 с.
13. Всеобщая история с IV столетия до нашего времени : в 12 т. / под рук. Э. Лависса, А. Рамбо ; пер. с фр. С. М. Гершензона. - М. : Типо-литография В. Рихтер, 1901. - Т. 7 : XVIII век. 1715-1789. - 978 с.
14. *Гай Д.* Античний світ / Д. Гай. - Х. : Ранок, 2003. - 64 с. - (Серія "Давні цивілізації").
15. *Гнейст Р.* История государственных учреждений Англии / Р. Гнейст ; [пер. с нем. под ред. : С. А. Венгерова]. - М. : К.Т. Солдатенков, 1885. - 876 с.
16. *Григорьев В. А.* Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика : монография / В. А. Григорьев. - К. : Истина, 2005. - 424 с.
17. *Губарев В. К.* Історія України : універсальний ілюстрований довідник / В. К. Губарев. - Донецьк : ТОВ ВКФ "БАО", 2007. - 576 с.
18. *Дживелегов А. К.* Средневековые города в Западной Европе / А. К. Дживелегов. - СПб. : Тип. Акц. общ. Брокгаузъ-Ефронъ, 1902. - 430 с.
19. Доопрацьований проект Стратегії інноваційного та ефективного управління на місцевому рівні [Електронний ресурс] / Центр експерт. аналізу реформи місц. самоврядування // Дирекція демократичних інститутів Ради Європи, Страсбург, 24 трав. 2007 р. - Режим доступу : <http://www.kmv.gov.ua/divinfo.asp?Id=202288>
20. *Дядиченко В. А.* Нариси суспільно-політичного устрою Лівобережної України кінця XVII - початку XVIII ст. / В. Дядиченко. - К. : Вид-во АН УРСР, 1959. - 532 с.
21. *Еллинек Г.* Общее учение о государстве / Г. Еллинек. - СПб. : [б.и.], 1908. - Т. 1: Право современного государства. - 500 с.
22. *Емельянов Н. А.* Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения / Н. А. Емельянов. - М. : Тула, 1997. - 120 с.
23. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - К. : НАДУ, 2011. - Т. 8 : Публічне врядування /наук.-ред. колегія : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.] ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. - 630 с.
24. Європейська стратегія щодо інновацій та належного врядування на місцевому рівні [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua>
25. Європейська хартія місцевого самоврядування // Місц. самоврядування. - 1997. - № 1-2. - С. 90-94.
26. *Заливалова Л. Н.* Город и государство в эпоху перехода от античности к феодализму в освящении русской историографии конца XIX - начала XX ст. / Л. Н. Заливалова // Город и государство в древних обществах. - Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1982. - 160 с.
27. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах : збірник / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. - К. : ТОВ "Поліграф. Центр "Крамар", 2010. - 258 с.
28. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / [В. Г. Графский, Н. Н. Ефремова, В. И. Карпец и др.]. - М. : Наука, 1995. - 301 с.
29. Основи місцевого самоврядування в Україні : конспект лекцій / уклад. : О. С. Ігнатенко, С. М. Рюмшин. - К. : Вид-во УАДУ, 2002. - Ч. 1. - 68 с.
30. *Кареев Н.* Государство-город античного мира. Опыт исторического построения политической и социальной эволюции античных гражданских общин / Н. Кареев. - СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1910. - 348 с.
31. *Компан О.* Міста України в другій половині XVII ст. / О. Компан. - К. : Вид-во АН УРСР, 1963. - 388 с.
32. Конституція України (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Верхов. Ради України. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
33. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.

34. *Корнієнко М. І.* Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання : навч. посіб. / М. І. Корнієнко. - К. : Алерта, 2005. - 144 с.
35. *Кравченко В. В.* Місцеве самоврядування в Україні: десять років відновлення. Реалізація принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в законодавстві України / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. - К., 2000. - 260 с.
36. Кращі практики муніципального розвитку на прикладі переможців Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування 2011 року : збірник / Держ. фонд сприяння місц. самоврядуванню в Україні. - К. : Ніка Прінт, 2012. - 400 с.
37. Методичний посібник для учасників Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування у 2013 році [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.municipal.gov.ua/upload/usr/files/metodposibnik%201%20-2013.doc>
38. Міжмуніципальне співробітництво : навч. посіб. / уклад. : В. Вакуленко, О. Ігнатенко, Г. Борщ та ін. - К. : Фенікс, 2012. - 392 с.
39. Місцеве самоврядування: історія та сьогодення : наук.-популяр. вид. / М. С. Конох, А. В. Хрідочкін, Є. П. Шаг та ін. - К. : Освіта України, 2010. - 252 с.
40. Місцеве та регіональне самоврядування України // Фонд сприяння становленню і розвитку місц. та регіон. самоврядування України. - К., 1992. - Вип. 3. - 147 с.
41. *Муру Арбелоа.* Про роль місцевих влад в політичному і інституціональному будівництві Європейського Союзу: принцип субсидіарності і комісія регіонів. Визначення і межі принципу субсидіарності : проект доповіді (№ PE 204-739) від 20 квіт. 1993 р. / Арбелоа Муру // Доповідь Координаційного Комітету з місцевих і регіональних органів влади (CDLR), Комуни і регіони Європи, н. 55. - Вид-во Ради Європи, 1994 р. Рос. версія. - С. 9-10.
42. *Оніщук М.* Правові засади місцевого самоврядування в Україні / М. Оніщук, В. Кампо ; за заг. ред. В. Кампо. - К. : Освіта і культура, 1998. - 58 с.
43. Основи демократії : навч. посіб. / за заг. ред. А. Колодій. - К. : Вид-во "Ай Бі", 2004. - 668 с.
44. *Осовська Г. В.* Основи менеджменту : підручник / Г. В. Осовська, О. А. Осовський. - 3-тє вид., переробл. і допов. - К. : Кондор, 2006. - 664 с.
45. Офіційний сайт Центральної виборчої комісії [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua/>
46. Податковий кодекс України від 2 груд. 2010 № 2755-VI (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Верхов. Ради України. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
47. Про затвердження Положення про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січ. 2003 р. № 64 // Уряд. кур'єр. - 2003. - 12 лют. - № 27.
48. Про вибори депутатів Верховної Ради АРК, місцевих рад та сільських, селищних міських голів : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. - 2004. - № 30-31. - Ст. 382.
49. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим : Закон України від 23 груд. 1998 р. № 350-XIV // Голос України. - 12 січ.
50. Про концесії : Закон України від 16 лип. 1999 р. № 997-XIV (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Верховної Ради України. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
51. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Верховної Ради України. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
52. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // Голос України. - 1997. - 12 черв. зі змінами, внесеними згідно із Законом України № 997-V (997-16) від 27 квіт. 2007 р. // Відом. Верхов. Ради України. - 2007. - № 33. - Ст. 440.
53. Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування : Закон України від 7 груд. 1990 р. // Відом. Верхов. Ради України. - 1991. - № 2. - Ст. 5.
54. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 лип. 2001 р. № 2625-III // Голос України. - 2001. - 15 серп. - № 145.
55. Про оренду державного та комунального майна : Закон України від 10 квіт. 1992 р. № 2269-XII [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Верховної Ради України. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
56. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності : Закон України від 3 берез. 1998 р. № 147/98-ВР (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Верховної Ради України. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>

57. Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 1991 р. № 311 [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Верхов. Ради України. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
58. Про столицю України - місто-герой Київ : Закон України від 15 січ. 1999 р. № 401-XIV // Голос України. - 1999. - 2 лют.
59. *Редлих И.* Английское местное управление. Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии : в 2 т. / И. Редлих. - СПб., 1907. - Т. 1. - 260 с.
60. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід : підручник / за ред. В. В. Толкованова. - К. : Вид-во "Крамар", 2011. - 249 с.
61. Самоуправление: от теории к практике / под ред. Ю. А. Тихомирова, Г. Х. Шахнозарова. - М. : Юрид. лит., 1988. - 262 с.
62. Становление и развитие раннеклассовых обществ. Город и государство / под ред. Г. Л. Курбатова, Е. Д. Фролова, Ф. Я. Фроянова. - Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1986. - 336 с.
63. Про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування : Указ Президента України від 28 жовт. 2002 р. № 952/2002 // Офіц. вісн. України. - 2002. - 15 листоп. - № 44. - С. 24. - Ст. 2003.
64. Утрехтська декларація "Належне місцеве і регіональне управління у турбулентні часи: завдання щодо змін" [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.municipal.gov.ua/news/1439>
65. Цивільний кодекс від 16 січ. 2003 р. № 435-IV (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Верховної Ради України. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
66. *Чапала Г. В.* Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз : монографія / Г. В. Чапала. - Х. : Право, 2006. - 224 с.
67. *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. - М. : Юрист, 1999. - 316 с.
68. *Швидько Г. К.* Державне управління і самоврядування в Україні. Історичний нарис : навч. посіб. / Г. К. Швидько, В. Є. Романов. - К. : Вид-во УАДУ, 1997. - Ч. 1. - 123 с.
69. *Perlin George.* International Assistance to Democratic Development: Some Considerations for Canadian Policy Makers. Background Paper for research meeting on "Good governance and aid effectiveness" / George Perlin. - Ottawa, 2005, March 9 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.globaleconomicgovernance.org/

Контрольні запитання

1. Як Ви розумієте місцеве самоврядування?
2. Чим місцеве самоврядування відрізняється від державного управління?
3. Як корелюється зміст понять "управління" та "самоврядування"?
4. Які фактори необхідно враховувати під час визначення місцевого самоврядування?
5. Які концепції місцевого самоврядування відображено у вітчизняній Конституції?
6. Який статус має Європейська хартія місцевого самоврядування?
7. Яким чином у законодавстві України відображено принципи Європейської хартії місцевого самоврядування?
8. Як можна охарактеризувати основні положення Європейської хартії місцевого самоврядування?
9. Які завдання покликана вирішити Утрехтська декларація?
10. Яким чином у законодавстві визначається поняття "територіальна громада"?
11. Який зміст вклав законодавець у поняття "посадової особи місцевого самоврядування"?
12. Чому сільський, селищний, міський голова називається "головною посадовою особою територіальної громади"?
13. Яким чином обираються на посади сільські, селищні, міські голови?
14. За якою процедурою обирається голова районної, обласної, районної у місті ради?
15. Які функції виконавчого апарату районної, обласної ради?
16. Як трактується поняття "орган самоорганізації населення"?
17. Як Ви розумієте поняття "комунальна власність"? У чому полягає її специфіка?
18. Які об'єкти державної власності можуть передаватися у власність територіальних громад на безоплатній основі?

19. За рахунок яких джерел формується доходна частина місцевого бюджету?
20. Що відображають видатки місцевих бюджетів?
21. Розкрийте значення поняття "вибори на місцевому рівні".
22. Які основні етапи виборчого процесу?
23. Проведіть порівняльний аналіз виборчих систем.
24. Охарактеризуйте законодавче забезпечення виборів до місцевих органів влади.
25. Які основні етапи виборчого процесу?
26. Охарактеризуйте суб'єкти виборчого процесу.
27. Яка система виборчих комісій запроваджена на місцевих виборах?
28. Яка процедура складання та уточнення списків виборців?
29. Окресліть класифікацію виборів до місцевих органів влади.
30. Розкрийте суть та значення стандартів демократичних виборів.
31. Як Ви розумієте суть ММС?
32. Яка мета ММС?
33. Охарактеризуйте правові засади ММС в Україні.
34. Які повноваження органів місцевого самоврядування можуть бути реалізовані в умовах ММС?
35. Які, на Вашу думку, можуть бути результати ММС?
36. Які ризики ММС існують?
37. У чому полягає актуальність ММС для України?
38. Охарактеризуйте інструментарій державної підтримки розвитку місцевого самоврядування на конкурсних засадах в Україні.
39. За якими основними напрямками подаються проектні пропозиції на Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування?
40. Які робочі органи здійснюють організаційне забезпечення Конкурсу?
41. Із яких джерел фінансуються заходи із проведення Конкурсу та реалізації проектів та програм?
42. Які головні вимоги до змісту проектів (програм), що подаються на Конкурс?
43. Які основні результати проведення Конкурсу?
44. Як використовувався принцип народовладдя у додержавницькі часи (якщо недостатньо, то чому)?
45. Компетенції органів управління самоврядного міста - основного факту античного світу. Як вони реалізуються (якщо недостатньо, то чому)?
46. Чому необхідне багатобічне використання ресурсів місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства, за яких умов це можливо?
47. Цілісність інституціалізованого самоврядування. Від чого вона залежить і як досягається?
48. Як Ви розумієте поняття "міжнародні стандарти"?
49. У чому полягають особливості міжнародних стандартів місцевого самоврядування?
50. Які міжнародно-правові документи Ради Європи є основою сучасних демократичних стандартів функціонування європейських країн?

Питання з підготовки до іспиту

1. Визначте сутність місцевого самоврядування.
2. Визначте співвідношення місцевого самоврядування та державного управління.
3. Назвіть характерні риси місцевого самоврядування.
4. Охарактеризуйте сутність основних концепцій місцевого самоврядування.
5. Охарактеризуйте основні принципи місцевого самоврядування.
6. Назвіть специфіку документів, які регулюють здійснення місцевого самоврядування в Україні.
7. Охарактеризуйте специфіку визначень місцевого самоврядування, закладених у Конституції України, Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" та Європейській хартії місцевого самоврядування.
8. Назвіть основні сфери місцевого самоврядування, що регулюються Конституцією України.

9. Назвіть основні функції секретаря місцевої ради.
10. Охарактеризуйте правовий статус голови районної, обласної, районної в місті ради.
11. Назвіть основні повноваження районної, обласної ради.
12. Охарактеризуйте структуру місцевих рад.
13. Визначте специфіку виконавчих органів місцевих рад.
14. Назвіть складові місцевого бюджету.
15. Які джерела надходжень до місцевого бюджету?
16. Перерахуйте складові бюджетної системи України.
17. Що означає загальне виборче право?
18. Що означає рівне виборче право?
19. Дайте визначення: "Виборчий процес - це:..."
20. На яких засадах здійснюється виборчий процес?
21. Дайте визначення: "Виборча система - це:..."
22. Яка виборча система діє в Україні на місцевих виборах за загальною типізацією виборчих систем?
23. Хто має право голосу на виборах?
24. Хто має право висування кандидатів у депутати та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови?
25. Хто має право вести передвиборчу агітацію?
26. Який порядок фінансування передвиборчої агітації?
27. Чи є порушенням чинного законодавства про місцеві вибори поширення інформації про результати опитувань громадської думки представниками державних засобів масової інформації щодо місцевих організацій партій та кандидатів протягом тижня після оголошення про проведення виборів?
28. Де дозволяється розміщення друкованих передвиборчих агітаційних матеріалів, політичної реклами та повідомлень про перебіг виборчого процесу?
29. Який порядок прийняття рішення про загальний склад (кількість депутатських мандатів) сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради?
30. За яких умов досягається найбільш ефективна реалізація проектів ММС?
31. Які існують форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування як основи для ММС в Україні?
32. Якими факторами визначається актуальність розвитку ММС в Україні?
33. Чи є розвиток ММС важливим і необхідним для процвітання Української держави? Обґрунтуйте свій висновок.
34. Які ключові проблеми сьогодні стоять на шляху розвитку ММС в Україні? Які можливі способи їх розв'язання?
35. Які вимоги ставляться до визначення мети та завдань у сфері міжмуніципального співробітництва?
36. Як формулюється мета міжмуніципального співробітництва?
37. Який важливий інноваційний інструментарій державної політики щодо підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні?
38. Що складає основу проведення Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування?
39. Які основні завдання проведення Конкурсу?
40. За якими напрямками подаються проектні пропозиції на Конкурс?
41. Які функції покладено в основу діяльності робочих органів Конкурсу?
42. Хто може подавати проекти (програми) і на які суми фінансового забезпечення можуть претендувати?
43. Що передбачають головні вимоги до змісту проектних пропозицій?
44. Яким нормативно-правовим актом унормовано загальноєвропейські стандарти щодо визначення і захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування?
45. Розкрийте сферу компетенції місцевого самоврядування згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування.
46. Назвіть принципи доброго демократичного врядування на місцевому рівні.

Теми творчих робіт

1. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері управління комунальною власністю.
2. Участь держави у формуванні доходів місцевого самоврядування.
3. Першочергові завдання для зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування.
4. Сучасні моделі виборчих систем.
5. Органи, відповідальні за проведення виборів. Порядок їх утворення.
6. Головні процедури політичних виборів. Номінація кандидатів. Статус кандидата в депутати.
7. Передвиборча пропаганда й агітація та їх правове регулювання.
8. Процедура голосування. Встановлення результатів голосування та результатів виборів.
9. Правова відповідальність за порушення виборчого законодавства в Україні.
10. Оцінка підсумків виборів у контексті розвитку політичної ситуації: аналіз нового співвідношення сил, після виборні коаліції.
11. Відповідність електорального законодавства міжнародним виборчим стандартам - одна з умов проведення вільних демократичних виборів.
12. Сучасні підходи до кодифікації законодавства про вибори в Україні.
13. Шляхи та напрями вдосконалення виборчої системи України.
14. Міжнародно-правові стандарти міжмуніципального співробітництва: поняття, зміст.
15. Дванадцять принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні та ММС.
16. Форми та зміст правової регламентації міжмуніципального співробітництва.
17. Територіальна громада та міжмуніципальне співробітництво.
18. Національний досвід міжмуніципального співробітництва.
19. Зарубіжний досвід розвитку міжмуніципального співробітництва.
20. Об'єктивні фактори розвитку ММС.
21. Суб'єктивні фактори розвитку ММС. Економічні, соціальні, культурні, духовні фактори розвитку ММС.
22. Форми державної підтримки ММС.
23. Система координації ММС на національному та місцевому рівнях.
24. Кращі практики з питань ММС.
25. ММС та реформа місцевого самоврядування в Україні.
26. Внесок місцевого самоврядування в локальні, регіональні або національні реформи.
27. Оцінка шляхів інтеграції місцевого самоврядування України в сучасну політичну, правову та адміністративну систему.
28. Місцеве самоврядування як потенціал для покращання ефективності проектів місцевого розвитку.
29. Можливості зміцнення інститутів місцевого самоврядування.
30. Ефективна участь органів місцевого самоврядування як рівних партнерів у державних ініціативах.
31. Сфера компетенції місцевого самоврядування згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування.
32. Теорія "доброго врядування" як інструмент оцінки рівня демократичності управління.
33. Європейські орієнтири розвитку місцевої демократії.

РОЗДІЛ 7. ДЕРЖАВНА КАДРОВА ПОЛІТИКА

7.1. Проблеми людських ресурсів та кадрового потенціалу в умовах реформ України

Людські ресурси та кадровий потенціал

Загальні орієнтири діяльності та прийняття рішень, що сприяють досягненню мети держави щодо забезпечення всіх ланок суспільства необхідними людськими ресурсами, становлять основу державної кадрової політики. Об'єктом впливу кадрової політики держави є кадровий потенціал суспільства, усі людські ресурси.

Людські (трудові) ресурси - сукупність здатних до праці людей. Вони становлять базис продуктивних сил суспільства, характеризуються потенційною масою живої праці, що в певний період є в наявності у країні, визначають сучасний стан та перспективний розвиток її економіки. Відрізняють соціальну та економічну сутність трудових ресурсів. Соціальну сутність трудових ресурсів становлять люди, зайняті в конкретних виробничих умовах. Економічна сутність визначається обсягом робочого часу, необхідним для суспільно корисної праці.

У сучасних довідкових виданнях із державного управління України поняття "кадри" визначають у широкому і вузькому розуміннях. У широкому розумінні кадри - постійні (штатні) працівники різних сфер суспільства, підприємств, установ, організацій, які мають певну професійну підготовку, практичні навички або досвід роботи у відповідній сфері діяльності та забезпечують вирішення актуальних економічних та соціально-політичних завдань, досягнення цілей організації, де вони працюють. Вони становлять кадровий потенціал суспільства як ключовий ресурс його соціально-економічного розвитку, від ефективного використання якого залежить успіх справи в будь-якій сфері життєдіяльності. У більш вузькому розумінні кадри - це частина найбільш здібного, професійно підготовленого персоналу підприємств, установ, організацій, що наділені відповідним статусом та виконують як виробничі, так і розпорядчо-управлінські та керівні функції.

Саме "вузьке" визначення вносить певні корективи в класичне розуміння поняття "кадри". За рахунок появи індивідуальних підприємців процес формування кадрів став функцією не тільки офіційно зареєстрованих юридичних осіб, а й приватних підприємців і організацій, що не володіють статусом юридичної особи. З точки зору приватно-правового регулювання, кадри стали розглядатися не як елемент системи управління, а як частина персоналу організації, яка володіє професійними здібностями, необхідними для досягнення цілей організації. Не тільки ті, хто працює за трудовим договором, службовим контрактом та репрезентують основну частину трудового колективу, є кадрами, а й волонтери, і особи, які працюють за цивільно-правовим договором в органах державної влади, тимчасово заміщують цивільних службовців, виконують важливі державні завдання.

Категорія "кадровий потенціал" застосовується в літературі відносно не так давно. При цьому її насамперед розглядають у розрізі окремих галузей виробництва, а також організації. Однак тут слід зазначити, що в такому контексті ця категорія зазвичай ніяк науково не визначається і виступає синонімом таких уже відомих понять, як "робоча сила", "трудова потенція", "трудова ресурси" або "кадри". У зв'язку з цим важливо уточнити зміст категорії "кадровий потенціал" порівняно з іншими вищезгаданими.

З одного боку, категорія "кадровий потенціал" містить у собі характеристику потенціалу, також як і категорії "трудова потенція" і "трудова ресурси", тобто відображає ресурсний аспект робочої сили.

З другого боку, категорія "кадровий потенціал" містить у собі поняття кадрів. Кадри - основний (штатний) склад підготовлених, кваліфікованих працівників підприємств, установ, партійних, профспілкових та громадських організацій тієї чи іншої галузі діяльності. У широкому сенсі - взагалі всі постійні працівники. У цьому випадку підкреслюється якісна характеристика працівників підприємства: бути 1) постійним складом підприємства і 2) кваліфікованим.

Основна відмінність змісту категорії "кадровий потенціал" від категорії "трудова ресурси" полягає в тому, що трудова ресурси - це кількісна характеристика робочої сили взагалі,

безвідносно до певного підприємства, що суперечить одній із властивостей кадрів - бути постійним складом підприємства. Проекція "трудових ресурсів" взагалі на "трудові ресурси" підприємства дає нам визначення персоналу: "персонал - це весь особовий склад підприємства, який працює за наймом, постійні і тимчасові, кваліфіковані і некваліфіковані працівники".

Таким чином, кадровий потенціал є узагальнюючою характеристикою сукупних здібностей і можливостей постійних працівників підприємства, які мають певну кваліфікацію, пройшли попередню професійну підготовку та володіють спеціальними знаннями, трудовими навичками і досвідом роботи в певній сфері діяльності ефективно виконувати функціональні обов'язки та давати певні економічні результати відповідно до поточних і перспективних цілей підприємства (установи, організації).

Стан людських ресурсів та кадрового потенціалу

Сучасні вимоги до побудови демократичної держави висувають на порядок денний багато актуальних питань, серед яких формування ефективного кадрового потенціалу, створення дієздатної державної служби, що може забезпечити вирішення національних завдань і стати ефективним організаційно-правовим управлінським інструментом проведення кадрової політики. На сьогодні можна визначити низку чинників, які негативно впливають на формування трудового та кадрового потенціалів держави.

1. Неefективна державно-управлінська практика у сфері формування та розвитку якісного трудового та кадрового потенціалів.
2. Неприятливі соціально-економічні умови формування якісного трудового потенціалу до досягнення людиною працездатного віку.
3. Низький рівень соціальної захищеності працівників.
4. Втрата зацікавленості в розвитку якісного трудового потенціалу в умовах занепаду виробництва.
5. Недосконалість законодавства в соціально-трудої сфері, неузгодженість його положень із господарським, міграційним, податковим, фінансово-бюджетним, цивільним законодавством.
6. Загрозливе поширення тіньових трудових відносин.
7. Відсутність зацікавленості підприємницьких структур у розвитку трудового та кадрового потенціалів.
8. Значний вплив економічно активного населення за кордон.
9. Погіршення фізичного і психологічного становища працівників тощо.

Слід зазначити, що в Україні майже зруйнована система спадковості передачі трудових навичок і досвіду в більшості галузей суспільного виробництва. Це передусім торкнулось наукоємних виробництв і частково сільського господарства. Процес зумовив катастрофічне зменшення кількості фахівців як робітничих, так і інженерно-технологічних спеціальностей. Протягом останніх років припинились поширення і пропаганда наукових знань, особливо серед молоді, що вкрай негативно позначилося на розвитку наукоємних галузей виробництва, зумовило вплив наукових кадрів і зниження їх поповнення молодими спеціалістами. Усе це мало негативний вплив на економіку, особливо на її виробничий сектор. Адже якість економіки - це не стільки рівень її інвестиційної привабливості, скільки можливість трудового потенціалу ефективно і якісно використати інвестиційний потенціал. Без професійних, досвідчених кадрів у будь-якої економіки неможливе формування конкурентоспроможних основ, оскільки дієвий кадровий потенціал є вагомим джерелом та запорукою соціально-економічного розвитку суспільства.

В останні роки відбулося послаблення конкурентних позицій України на світовому ринку внаслідок, зокрема, недостатньої уваги до розвитку таких показників конкурентоспроможності країни, як умови праці, рівень соціального розвитку країни, рівень охорони здоров'я, якість і рівень освіти, внутрішні фактори, які впливають на ведення бізнесу в країні, тощо. Серед причин такого становища неузгодженість та недооцінка взаємозв'язку економічного зростання з розвитком людських ресурсів. Якість людських ресурсів визначає стан кадрового потенціалу, який на сучасному етапі не відповідає соціально-економічним вимогам. На тлі поліпшення його окремих якісних характеристик - збільшення частки населення з вищою освітою, формування вміння працювати в ринкових економічних умовах - відбуваються процеси, які призводять до його руйнування, а саме: не покращуються показники відтворення населення (погіршується рівень здоров'я людей усіх вікових груп, інтенсифікується трудова еміграція

працездатного населення, зростає кількість людей похилого віку). Також негативно на якість людських ресурсів впливають такі тенденції, як: поширення бідності внаслідок недостатньої чи не виправдано низької оплати праці, особливо в сільській місцевості; застаріла система професійного навчання, недостатня увага до підвищення кваліфікації та перекваліфікації фахівців; незадовільний стан медичного обслуговування населення й низька ефективність заходів щодо покращення охорони здоров'я та праці тощо. Як наслідок, має місце гостра нестача кваліфікованих робочих кадрів. Нині за такими показниками рівня людського розвитку (людського капіталу), як освіта, культура, здоров'я Україна поступається розвиненим країнам.

Аналіз людських ресурсів та кадрового потенціалу

Для оцінки стану людських (трудових) ресурсів використовують кількісні та якісні показники демографічного, економічного та соціального змісту. Демографічні показники характеризують стан трудових ресурсів залежно від відтворення населення, враховують такі характеристики, як стать, вік, розселення, шлюбність, міграція та ін. Економічні показники відображають залежність стану трудових ресурсів від розвитку виробництва, впровадження досягнень науково-технічного прогресу, наявності конкурентоспроможної продукції, загальної кількості населення, зайнятого в усіх сферах економічної діяльності, формування, розподілу та використання працездатного населення в різних галузях виробничої діяльності, на підприємствах різних форм власності. Соціальні показники характеризують трудові ресурси з позицій впливу на формування соціального стану суспільства, за рівнем освіти, професійної підготовки, плинності, пов'язаної із забезпеченням соціальних потреб. Вказані показники використовують для оцінки стану трудових ресурсів, а також кількості безробітних - нового прошарку населення, який з'явився у суспільстві в результаті впровадження ринкових відносин.

Стан трудових ресурсів визначають такі показники: "кількість зайнятого населення" - кількість людей у працездатному віці, а також коефіцієнт зайнятості (y %). Працездатний вік чоловіків становить 44 роки (від 16 до 59 років включно), для жінок - 39 і більше (за новою Пенсійною реформою). Крім того, враховується кількість працездатних людей (працездатного населення) поза межами працездатного віку - кількість осіб чоловічої та жіночої статей пенсійного віку.

Економічно активне населення згідно з концепцією робочої сили - це населення обох статевих груп віком 15-70 років, яке протягом певного періоду забезпечує пропозицію робочої сили для виробництва товарів та послуг. Економічно активними вважають осіб, зайнятих економічною діяльністю, яка приносить дохід (зайняті), та безробітних. З 1995 р. відповідно до рекомендацій Міжнародної організації праці (далі - МОП) у практику роботи органів державної статистики впроваджені вибіркові обстеження населення (домогосподарств) із питань економічної активності. Зайнятими (за матеріалами вибіркових обстежень) вважають осіб у віці 15-70 років, які: працювали впродовж обстежуваного тижня хоча б одну годину за наймом за винагороду в грошовому чи натуральному вигляді, індивідуально (самостійно), в окремих громадян або на власному (сімейному) підприємстві; працювали безкоштовно на підприємстві, у власній справі, що належить будь-кому з членів домогосподарства, або в особистому селянському господарстві з метою реалізації продукції, виробленої внаслідок цієї діяльності; були тимчасово відсутні на роботі, тобто формально мали робоче місце, власне підприємство (справу), але не працювали впродовж обстежуваного періоду з певних причин.

Наведені в табл. 7.1 дані свідчать, що в цілому кількість зайнятого населення в Україні зменшується. Поряд із позитивним впливом ринкових перетворень та процесу приватизації на ринку праці проявились негативні ефекти, в результаті яких звільнилася значна кількість працюючих, з'явилась категорія безробітних. Люди працездатного віку змушені змінювати свою професію, шукати нові місця роботи, забезпечувати своє життя та життя своїх сімей. Усі ці процеси погіршили їх життєвий рівень.

Безробітними згідно із Законом України "Про зайнятість населення" визнаються особи віком від 15 до 70 років, які через відсутність роботи не мають заробітку або інших передбачених законодавством доходів як джерела існування, готові та здатні приступити до роботи. Зареєстровані безробітні - особи працездатного віку, які зареєстровані в територіальному органі центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, як безробітні і готові та здатні приступити до роботи.

Основні показники ринку праці за 2000-2011 рр.

Роки	Економічно активне населення				у тому числі							
	у віці 15–70 років		працездатного віку		зайняте населення				безробітне населення (за методологією МОП)			
	у середньому, тис. осіб	у % до населення відповідної вікової групи	у середньому, тис. осіб	у % до населення відповідної вікової групи	у віці 15–70 років		працездатного віку		у віці 15–70 років		працездатного віку	
					у середньому, тис. осіб	у % до населення відповідної вікової групи	у середньому, тис. осіб	у % до населення відповідної вікової групи	у середньому, тис. осіб	у % до економічно активного населення відповідної вікової групи	у середньому, тис. осіб	у % до економічно активного населення відповідної вікової групи
2000	22 830,8	63,2	21 150,7	73,7	20 175,0	55,8	18 520,7	64,5	2 655,8	11,6	2 630,0	12,4
2001	22 426,5	62,3	20 893,6	72,6	19 971,5	55,4	18 453,3	64,1	2 455,0	10,9	2 440,3	11,7
2002	22 231,9	61,9	20 669,5	71,7	20 091,2	56,0	18 540,9	64,4	2 140,7	9,6	2 128,6	10,3
2003	22 171,3	61,8	20 618,1	71,4	20 163,3	56,2	18 624,1	64,5	2 008,0	9,1	1 994,0	9,7
2004	22 202,4	62,0	20 582,5	71,1	20 295,7	56,7	18 694,3	64,6	1 906,7	8,6	1 888,2	9,2
2005	22 280,8	62,2	20 481,7	70,9	20 680,0	57,7	18 886,5	65,4	1 600,8	7,2	1 595,2	7,8
2006	22 245,4	62,2	20 545,9	71,2	20 730,4	57,9	19 032,2	65,9	1 515,0	6,8	1 513,7	7,4
2007	22 322,3	62,6	20 606,2	71,7	20 904,7	58,7	19 189,5	66,7	1 417,6	6,4	1 416,7	6,9
2008	22 397,4	63,3	20 675,7	72,3	20 972,3	59,3	19 251,7	67,3	1 425,1	6,4	1 424,0	6,9
2009	22 150,3	63,3	20 321,6	71,6	20 191,5	57,7	18 365,0	64,7	1 958,8	8,8	1 956,6	9,6
2010	22 051,6	63,7	20 220,7	72,0	20 266,0	58,5	18 436,5	65,6	1 785,6	8,1	1 784,2	8,8
2011	22 056,9	64,3	20 247,9	72,7	20 324,2	59,2	18 516,2	66,5	1 732,7	7,9	1 731,7	8,6

Для оцінки стану незайнятості населення використовують такі показники (табл. 7.2):

- очікувана кількість безробітних;
- кількість незайнятих осіб, які звернулись із питань працевлаштування у звітному періоді, у тому числі: вивільнених із галузей народного господарства, звільнених із причин плинності кадрів, випускники навчальних закладів, раніше зайнятих у домашньому господарстві, інших категорій незайнятого працездатного населення;
- кількість незайнятого населення, яку передбачається зайняти, у тому числі працевлаштувати в галузях господарства, направити на навчання і підвищення кваліфікації, на громадські роботи;
- кількість незайнятого населення, для працевлаштування якого необхідно створити нові робочі місця;
- витрати на реалізацію заходів зі сприяння зайнятості і соціальному захисту від безробіття, у тому числі для: створення нових робочих місць, перепідготовки вивільнюваних працівників, оплата праці громадян, яких направляють на громадські роботи, виплати допомоги по безробіттю.

Таблиця 7.2

Основні показники безробіття в 2000-2011 рр.

Роки	Безробітне населення працездатного віку, зареєстроване в державній службі зайнятості			Кількість незайнятих громадян, які скористалися послугами державної служби зайнятості, у цілому за рік				Потреба в робочій силі на кінець року	Навантаження незайнятого населення на одне вільне робоче місце, вакантну посаду, на кінець року	Середній розмір допомоги по безробіттю в грудні				
	в середньому, тис. осіб	у % до		Усього, тис. осіб	з них					тис. осіб	осіб	гривень	у %	
		економічно активного населення працездатного віку	населення працездатного віку		працевлаштовано	перебували на обліку, на кінець року	тис. осіб						до мінімальної заробітної плати	до попереднього року
2000	1 178,7	5,6	4,2	2 744,1				68,2	17	59,39	50,3	119,2		
2001	1 063,2	5,1	3,8	2 760,2	772,7	28,0	1 028,8	96,9	11	85,23	72,2	143,5		
2002	1 028,1	5,0	3,7	2 799,2	831,8	29,7	1 055,2	123,9	9	105,98	64,2	124,3		
2003	1 024,2	5,0	3,6	2 835,2	877,3	30,9	1 003,7	138,8	7	118,32	57,7	111,6		
2004	975,5	4,7	3,5	2 900,6	984,2	33,9	998,9	166,5	6	146,37	61,8	123,7		
2005	891,9	4,4	3,2	2 887,7	1 049,8	36,4	903,5	186,6	5	192,89	58,1	131,8		
2006	784,5	3,8	2,8	2 700,4	1 070,8	39,7	780,9	170,5	5	251,48	62,9	130,4		
2007	673,1	3,3	2,4	2 419,7	1 098,6	45,4	660,3	169,7	4	339,27	73,8	134,9		
2008	596,0	2,9	2,1	2 500,7	1 084,0	43,3	876,2	91,1	10	571,07	94,4	168,3		
2009	693,1	3,4	2,5	2 143,3	702,7	32,8	542,8	65,8	8	655,56	88,1	114,8		
2010	452,1	2,2	1,6	1 847,4	744,5	40,3	564,0	63,9	9	780,05	84,6	119,0		
2011	505,3	2,5	1,8	1 855,0	762,7	41,1	501,4	59,3	8	878,52	87,5	112,6		

Кількість безробітного населення працездатного віку почала зменшуватись з 2006 р., проте у 2009 р. цей показник збільшився, що зумовлено наслідками фінансово-економічної кризи. Найбільша частка безробітних спостерігається при вивільненні з економічних причин, звільненні за власним бажанням, а також через непрацевлаштування після закінчення загальноосвітніх та вищих навчальних закладів I-IV рівнів акредитації. Вивільнення працівників з економічних причин - кількість осіб, звільнених із підприємств, установ та організацій у зв'язку з реорганізацією, ліквідацією виробництва, скороченням кількості або штату працівників.

Динаміку потреби підприємств у працівниках за видами економічної діяльності та за професійними групами ілюструють табл. 7.3-7.4.

Таблиця 7.3

Динаміка потреби підприємств у працівниках за видами економічної діяльності у 2002-2012рр.¹

	Усього	Сільське господарство, мисливство та лісове господарство	Промисловість	з неї			у тому числі									
				Видобува промисловість	переробна промисловість	виробництво та розподілення електроенергії, газу та води	Будівництво	Горілля; ремонт автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку	Діяльність готелів та ресторанів	Діяльність транспорту та зв'язку	Фінансова діяльність	Операції з нерухомим майном, оренда, інжиніринг та надання послуг підприємцям	Державне управління	Освіта	Охорона здоров'я та соціальна допомога	Інші види економічної діяльності
2002	123,9	7,1	49,6	10,8	36,0	2,8	11,6	9,7	1,2	8,2	2,2	8,5	8,7	4,5	7,5	5,1
2003	138,8	7,6	53,9	9,8	40,4	3,7	13,6	11,8	0,9	8,6	2,4	9,4	11,9	5,0	8,0	5,7
2004	166,5	9,4	63,1	13,6	44,8	4,7	15,1	16,3	1,2	11,7	3,6	12,6	14,2	4,6	9,5	5,2
2005	186,6	10,4	65,8	13,5	47,0	5,3	17,4	19,8	1,9	12,3	4,7	15,5	19,2	3,9	9,8	5,9
2006	170,5	8,1	55,8	8,0	41,7	6,1	17,0	24,1	2,4	11,4	3,7	15,5	14,2	4,1	8,5	5,7
2007	169,7	7,3	57,4	8,1	42,8	6,5	16,7	21,6	2,6	13,1	3,6	13,1	16,8	4,1	9,0	4,4
2008	91,1	4,0	23,5	2,5	16,5	4,5	6,0	8,9	1,2	7,9	3,4	8,5	13,3	3,2	8,4	2,8
2009	65,8	2,2	14,7	0,8	12,1	1,8	3,2	7,7	0,6	4,9	3,6	7,6	11,2	1,5	6,2	2,4
2010	63,9	2,7	17,2	1,5	13,7	2,0	3,8	8,4	0,9	5,0	1,5	5,9	8,4	1,6	6,3	2,2
2011	59,3	2,9	16,6	1,3	13,0	2,3	3,5	7,1	1,1	5,0	0,9	4,8	7,7	2,1	5,9	1,7

¹Розробка показників за видами економічної діяльності здійснюється з 2002 р.

Проаналізувавши загальні показники, що характеризують ринок праці, можна відмітити відсутність позитивно сталої динаміки його розвитку, яка характеризувалася збільшенням зайнятого населення, зменшенням неактивного населення в окремі роки і, навпаки, зменшенням кількості зайнятого населення у виробництві, зростанням безробіття і скороченням попиту на робочу силу в 2008-2009 рр., збільшенням кількості працюючих у сфері послуг, загальною диспропорцією потреб і пропозицій за різними видами економічної діяльності. Це свідчить про відсутність системного регулювання державою ринку праці, який є складовим елементом економіки країни, що взаємодіє з усіма іншими і який є індикатором соціально-економічного розвитку.

На сучасному етапі в Україні склалися несприятливі умови щодо збереження і відтворення людських ресурсів, людського потенціалу, який є природним джерелом формування потужного кадрового потенціалу в усіх сферах життєдіяльності держави. Насамперед це проблеми соціально-економічної сфери; проблеми, пов'язані із забезпеченням гарантованого конституційного права громадян на працю, вільний вибір професії та роду трудової діяльності; зниження зацікавленості в розвитку якісного трудового потенціалу в умовах занепаду вітчизняного виробництва; старіння населення, бідність; незатребуваність за нинішньої організаційно-кадрової моделі державного управління знань та інтелекту, сучасних перспективних способів їх застосування в різних сферах, низький рівень інвестування в освіту. Це при тому, що світовою тенденцією початку нинішнього тисячоліття є визнання того, що розвиток людського потенціалу є основним ресурсом сталого економічного зростання і конкурентоспроможності в довгостроковій перспективі.

Нині нагальною потребою є вироблення реальної, науково обґрунтованої кадрової політики держави, адекватної завданням і викликам, які стоять сьогодні перед суспільством, та прийняття державної цільової програми її формування й реалізації; забезпечення на державному рівні прогнозно-аналітичних досліджень стану людських ресурсів та розроблення механізмів їх відтворення й розвитку.

Розвиток людських ресурсів та кадрового потенціалу

**Динаміка потреби підприємств у працівниках за професійними групами у 1999-2012 рр.
(на кінець звітної періоду, тис. осіб)**

	Всього	у тому числі за професійними групами								
		законодавці, вищі державні службовці, керівники, менеджери	професіонали	фахівці	технічні службовці	працівники сфери торгівлі та послуг	кваліфіковані робітники сільського і лісового господарств, риборозведення та рибальства	кваліфіковані робітники з інструментом	робітники з обслуговування, експлуатації та контролювання за роботою технологічного устаткування, складання устаткування та машин	найпростіші професії
1999	50,7	2,6	4,9	4,8	0,5	2,1	0,8	18,6	13,1	3,3
2000	68,2	3,2	6,0	6,5	0,8	3,5	0,8	27,1	16,2	4,1
2001	96,9	4,7	9,2	9,0	1,3	4,8	1,2	37,7	22,3	6,7
2002	123,9	6,7	12,9	12,2	2,3	6,8	1,7	44,7	27,9	8,7
2003	138,8	8,0	15,1	13,8	2,6	7,5	1,8	48,8	30,4	10,8
2004	166,5	10,3	16,9	15,3	4,4	9,9	2,0	53,6	38,0	16,1
2005	186,6	12,7	18,6	17,4	5,1	12,4	2,3	56,0	39,6	22,5
2006	170,5	10,6	14,5	15,4	5,3	14,5	1,9	50,7	33,4	24,2
2007	169,7	11,1	16,5	15,6	6,4	15,1	1,4	48,8	31,7	23,1
2008	91,1	7,0	10,9	12,1	3,8	8,4	0,8	20,1	14,4	13,6
2009	65,8	6,5	10,0	9,1	2,4	8,0	0,7	11,4	7,7	10,0
2010	63,9	5,7	9,0	7,4	2,2	7,9	0,7	13,2	7,9	9,9
2011	59,3	5,3	9,1	7,0	1,7	6,2	0,6	13,0	7,9	8,5
2012	48,6	4,3	8,2	5,9	1,3	5,1	0,6	9,7	6,7	6,8

Ці заходи дадуть змогу забезпечити формування трудових/кадрових ресурсів, здатних за кількісними і якісними характеристиками задовольнити потреби всіх суспільних сфер; створення та постійний розвиток системи кадрового забезпечення держави. Визначальним у підході до розв'язання цих та інших проблем має бути розуміння державної кадрової політики не лише як загальнодержавної стратегії розвитку сукупного кадрового потенціалу, але і як одного з напрямів реалізації державної політики.

7.2. Концептуально-методологічні аспекти сучасної кадрової політики

**Кадрова політика -
найважливіший напрям
державного управління**

Кадри поєднують професійно підготовлені групи людей, які здійснюють діяльність у різних сферах суспільства. Вони є складним утворенням, що визначає соціальну стратифікацію суспільства.

Кадри класифікуються за сферами організації суспільства на:

- кадри державно-політичної сфери;
- кадри матеріально-господарської сфери;
- кадри соціально-культурної сфери.

За ієрархією управління варто розрізняти керівників, фахівців і виконавців.

У філософському аспекті зміст кадрової політики полягає в тому, що завдяки їй відбувається формування, удосконалювання і реалізація суб'єктного фактора суспільства, забезпечується діяльність державних, самоуправлінських, бізнесових і громадських організацій. Сучасне розуміння природи держави акцентує увагу на тому, що вона повинна перебороти своє відчуження від громадянського суспільства, повернутися до суспільства, належним чином співробітничати не тільки з партійними верхівками, а й із низовими ланками різних організацій населення, із громадськими ініціативними групами.

Кадрова політика в суспільстві виконує кілька завдань:

- накопичує і реалізує кадровий потенціал, забезпечує професійну соціалізацію індивідів;
- регулює кадрову систему, її основні інститути, додає їй цілеспрямованість і організованість;
- здійснює управління підбором, підготовкою, розміщенням і просуванням кадрів;
- реалізує заходи з діагностики ситуації в кадровій роботі, виявлення проблем і потреб у кадрах;

- проводить кардинальні зміни роботи з кадрами, удосконалення всіх її складових.

Кадрова політика охоплює:

- цінності і принципи, на основі яких вона будується;

- найближчі (тактичні) і перспективні (стратегічні) мету і завдання, основні етапи їх реалізації;
- суб'єкти політики, її супротивників й опонентів, відносини між ними;
- ефективні методи, засоби, форми організації соціальних сил для досягнення поставлених цілей і реалізації сформульованих завдань;
- ресурсне забезпечення діяльності суб'єктів політики;
- політичну діяльність із використання ресурсів тими або іншими методами для вирішення завдань і досягнення цілей;
- основні напрями здійснення політичної діяльності, її пріоритети;
- політичну культуру, що являє собою сукупність індивідуальних позицій і орієнтацій учасників політичної діяльності.

На кожному етапі історичного розвитку кадрова політика характеризується своїм інтелектуальним змістом, системою знання, що лежить в основі підготовки кадрів.

Якщо в індустріальну добу основними теоріями підготовки кадрів виступали концепції класичного менеджменту, що розглядали працівника як виконавця, який діє за принципом "стимул - реакція" (теорія раціональної бюрократії М.Вебера, політехнічної освітньої підготовки), то сучасна кадрова політика значно розширює і оновлює свою інтелектуальну базу.

Теоретико-методологічну основу сучасної кадрової політики складає кілька груп концепцій. Найбільш важливими серед них виступають концепції:

**Концепції
кадрової політики**

- кадрів;
- політики;
- розвитку суспільства.

Концепції кадрів:

1. *Теорія трудових ресурсів*, яка формувалася в умовах індустріального суспільства. Зміст її в тому, щоб максимально мобілізувати і найбільш ефективно використовувати кадри. Кадри тут виступають як управлінський ресурс.

Варто підкреслити, що через різке загострення проблеми трудових ресурсів необхідне істотне відновлення розуміння сучасної кадрової політики. Країна увійшла в депопуляційну кризу, коли смертність значно перевищила народжуваність. Ситуація стала погіршуватися тим, що виявилися неопрацьованими загальнодержавні демографічна, сімейна і рекреаційна політики.

Проблеми демографії поступово переросли в ранг загальнонаціональних проблем національної безпеки, що вимагають негайного розв'язання. Однак ці проблеми належать до таких, які неможливо вирішити відразу, вони потребують системної і довгострокової політики держави, зміни ставлення до родини і дітей з боку різних соціальних верств суспільства. А головне - позитивні наслідки демографічної політики можуть проявитися тільки через десятиліття. Тому демографічну проблему потрібно починати активно розв'язувати вже сьогодні. А для цього потрібно стимулювати народжуваність, більше "вкладати" в розвиток підростаючого покоління, зміцнювати родину і розвивати сімейні цінності. Якщо цього не робити, то до 2025 р. чисельність населення України скоротиться, за песимістичним прогнозом, до 35 млн. Це призведе до різкої нестачі трудових ресурсів, стагнації основних підсистем суспільства, особливо армії й освіти, до необхідності активного імпорту робочої сили з країн Азії й Африки, що створить додаткові проблеми, розв'язання яких буде потребувати набагато більших витрат, чим витрати на ефективну демографічну політику.

У зв'язку з цим кадрова політика найближчого десятиліття буде оперувати трудовими ресурсами, які постійно скорочуються. Тому вона повинна орієнтуватися на:

- зниження трудомісткості виробництва й обслуговування;
- підвищення зайнятості населення, скорочення безробіття;
- створення сприятливих соціально-економічних умов зниження еміграції, особливо відпливу висококваліфікованих працівників і молоді;
- проведення активної кадрової політики стосовно жінок (період підготовки до пологів і догляд за дитиною), інвалідів, пенсіонерів, іноземних робітників;
- здійснення заходів щодо забезпечення зворотної еміграції і закріплення тих, хто повернувся в Україну.

2. *Теорія кадрового менеджменту* складає наукову базу управління кадрами, їх підготовкою, добором, організацією, розподілом, просуванням і т.ін. Кадрова політика принципово відрізняється від кадрового менеджменту. Якщо метою менеджменту є задоволення потреби організації в кваліфікованих кадрах і ефективно використання їх з урахуванням можливостей самореалізації кожного працівника в рамках даної організації, то кадрова політика має своїм об'єктом сам кадровий менеджмент. Вона вирішує питання його місії й ефективної реалізації, тенденцій розвитку, його відповідності завданням влади.

3. *Теорія людського капіталу* - орієнтована на змістовний розгляд персоналу як носія інтелектуального, соціального, морального, професійного й іншого капіталів, що цілеспрямовано формуються в індивіда. Ця концепція орієнтована на вкладання роботодавця в індивіда, його робоче місце, виробничу організацію, що забезпечують цілком визначений виробничий ефект від діяльності цього індивіда. При цьому індивід розглядається як основний засіб удосконалювання виробництва, поле вкладення ресурсів: чим більше вкладення, тим більше виробничий ефект. В остаточному підсумку вирішується завдання вироблення індивідом набагато більшого капіталу, чим той, який у нього вкладений.

Індивід сучасного суспільства виступає особистістю зі своїми інтересами, цінностями і можливостями набагато більшою мірою, ніж індивід індустріального суспільства. Тому сучасна кадрова політика не повинна бути політикою механічного розміщення і просування кадрів як пішаків на шахівниці.

Сучасна кадрова політика має використовувати могутні стимули, будуватися на системі соціальних контрактів індивіда з державою, із місцевим самоврядуванням, із корпораціями й іншими суб'єктами кадрової політики.

При цьому в основі цих контрактів повинна закладатися життєва програма індивіда, кар'єрограма, що відображає основні етапи його життєвого шляху і кар'єрного зростання. Соціальні контракти мають укладатися відразу ж після закінчення середньої школи в найбільш важливих сферах відповідальності суб'єктів кадрової політики і регулюватися законом, містити права та обов'язки сторін і забезпечуватися ресурсами.

Ефективність будь-якого суспільства визначається в остаточному підсумку величиною, можливістю відновлення і реалізації людського потенціалу, що являє собою складне інтегральне утворення, містить у собі фізичні, психічні, інтелектуальні, освітні й інші характеристики людей, які відіграють винятково важливу роль у формуванні суспільного багатства. Для індустріального суспільства людський потенціал визначається значною мірою фізичними і професійно-кваліфікаційними характеристиками робочої сили в промисловості. Потенціал постіндустріального суспільства концентрується в розвитку інтелекту і його оснащенні.

Тенденцією світового розвитку, що набирає силу, є перехід від розкрадання й експлуатації людського потенціалу до його цілеспрямованого нарощування і розумного використання з максимальною самореалізацією індивідів.

Сучасне українське суспільство в цьому контексті характеризується зміною моделей людського потенціалу, що йде дуже складно і суперечливо, відрізняється неефективністю і втратами сформованої раніше тієї частини потенціалу, що буде затребувана в найближчому майбутньому. Незаперечно те, що відбуваються істотні зміни в системі людських цінностей. Знято окови несвободи з особистості, але відбулося руйнування припустимих умов життя мільйонів людей, загострилися протиріччя між особистістю і суспільством, що визначає його розбалансованість, таїть у собі можливості соціальних вибухів і катастроф.

Найбільш важливими стратегічними цілями розвитку України найближчих десятиліть є відновлення людського і природного ресурсів, а також мобілізація інтелектуального потенціалу, його максимальна реалізація на території країни. Становить значну цінність можливість міжнародного використання української освітньої системи, науково-технічного комплексу, транспортних коридорів, рекреаційної сфери, туризму.

Найважливіші напрями розвитку людського капіталу:

- стимулювання висококваліфікованої праці, інноваційних видів діяльності, наукоємної продукції, ресурсозберігаючих технологій;
- перехід у системах управління від домінування теорій класичного менеджменту, властивих добі індустріального розвитку, до концепції людського капіталу;

- створення загальнодержавної інформаційної системи "Кадри", що давала б змогу забезпечувати проведення ефективної кадрової політики;
- підтримка творчості в усіх видах виробничої, наукової, культурної й освітньої діяльності;
- упровадження в практику виробництва інформаційних технологій, тотальної комп'ютеризації суспільства;
- матеріальна і моральна підтримка талановитої молоді.

4. *Теорія кадрового потенціалу* розглядає кадри як сукупність засобів, запасів, джерел, які мають здатність накопичуватися і реалізовуватися з визначеною метою. Ця теорія складає основну парадигму кадрової політики, сутність якої зводиться до того, що метою кадрової політики є двоєдиний процес нагромадження і реалізації кадрового потенціалу. Ця концепція орієнтує не просто на вкладення в індивіда, а такі вкладання, що розвивають його можливості.

Більш спірними і неоднозначними є концепції політики. Тут у процесі побудови концепції кадрової політики по суті справи необхідно відповісти на такі питання:

1. *Співвідношення лібералізму і державного патерналізму в кадровому питанні, ступінь втручання в нього держави.*

Усі суб'єкти кадрової політики повинні самі приймати рішення з тих чи інших кадрових питань. Підготовка кадрів здійснюється або державою безпосередньо, або під нормативно-правовим контролем держави. У низці випадків держава надає матеріальну підтримку недержавним суб'єктам кадрової політики в забезпеченні кадрами. Це трапляється тоді, коли державний кадровий інтерес збігається з кадровим інтересом цього суб'єкта кадрової політики.

2. *Взаємодія держави з бізнесом, профспілками й організаціями "третього сектору" у виробленні й реалізації кадрової політики.*

Сучасна кадрова політика, на відміну від такої в тоталітарному суспільстві, характеризується *багатосуб'єктністю*, участю в її розробці і реалізації держави, місцевого самоврядування, політичних партій і організацій "третього сектору", бізнесу. При цьому кожний із суб'єктів кадрової політики реалізує в ній свої інтереси, вступає в партнерські відносини з іншими суб'єктами. Тому в самій політиці можна виділити три зрізи: перший контролюється державою, другий - здійснюється державою й іншими суб'єктами на основі партнерських відносин, а третій зріз реалізується суб'єктами політики незалежно від держави, яка забезпечує правове поле їх діяльності.

Кадрова політика Української держави - це кадрова політика в перехідному суспільстві з демократією, яка наростає, але суперечливо розвивається, що вимагає постійного вдосконалювання демократичних механізмів.

Звідси виникає необхідність підконтрольності всіх кадрових питань з боку громадянського суспільства.

3. *Проблема подолання кадрових деформацій і соціальних патологій органів державної влади, насамперед забезпечення захисту прав людини і формування антикорупційних механізмів у кадровій сфері.*

Ідеться про реалізацію конституційних положень щодо права соціального просування індивіда, звуження соціальних корупційних практик, подолання номенклатурної закритості кар'єри, подвійних стандартів і т.ін. Важливою детермінантою кадрової політики в Україні виступає посилення тенденції до оздоровлення суспільства. У зв'язку з цим зростає значення таких якостей, як повага до закону, порядність, захист інтересів держави, гуманізм.

Кадрова політика не повинна бути закритою для суспільства сферою інтриг, захоплення керівних посад клановими і злочинними угрупованнями. Вона має стати максимально відкритою, підзвітною народу, регульованою законами, цінностями і моральними нормами, сферою співробітництва основних її суб'єктів.

Розробка концепції кадрової політики принципово неможлива без створення концепції розвитку України. Концепція кадрової політики повинна бути найважливішою складовою концепції розвитку держави, враховувати його головні тенденції і фактори. Основними позиціями такої концепції виступають соціальна орієнтованість суспільства і держави, ринкова економіка, реальна політична демократія, інноваційність, європейська інтеграція.

Найважливішим фактором, що визначає кадрову політику, є техніко-технологічний фактор, в аспекті якого Україна істотно відстає від лідерів економічного розвитку. Українське ви-

робництво характеризується застарілими основними фондами, значною зношеністю обладнання, його матеріало- і енергоємністю. Причини техніко-технологічної відсталості різноманітні: мілітаризація, нерозвиненість ринку, помилки і прорахунки радянського періоду та нового часу в науково-технічній політиці, руйнування промисловості і сільського господарства в перехідний період, слабка керованість господарства країни. Необхідність технологічної модернізації промисловості і сільського господарства стає усе більш необхідною. Для цього потрібно:

- розробити спеціальну загальнодержавну програму технологічної реконструкції виробництва на базі сучасних досягнень науки і техніки;
- сконцентрувати зусилля країни на пріоритетних галузях економіки, що можуть забезпечити технологічне лідерство України;
- сформувати сучасну довгострокову науково-технічну стратегію країни;
- підсилити орієнтацію всієї економіки на розвиток наукоємних, ресурсозберігаючих, гнучких виробництв;
- розробити спеціальну програму залучення інвестицій у реконструкцію виробництва і сільського господарства.

Кадрова політика як ефективний інструмент процесів реконструкції виробництва повинна бути орієнтована на забезпечення реалізації моделі українського виробництва найближчого і віддаленого майбутнього.

На кадровій політиці суттєво позначаються інформаційно-комп'ютерна революція і глобалізація. Перша приводить до наростання в Україні рис постіндустріального інформаційного суспільства, що кардинально змінює структуру кадрів порівняно з кадровим складом індустріального суспільства. Спостерігається істотне скорочення зайнятих у сільському господарстві і промисловості й одночасне нарощування чисельності кадрів у сферах обслуговування, освіти, науки і культури. Особливою групою кадрів є фахівці у сфері комп'ютерної техніки, програмного забезпечення, аналізу і переробки інформації. Відбувається якісна зміна змісту і характеру праці нових кадрів в аспекті зростання частки інтелектуальної її складової.

Глобалізація вимагає від українських кадрів їх ментальної, професійної, нормативно-правової сумісності з кадрами інших країн, особливо лідерів. Проте політика на кадрову відкритість тоді виражатиме національні інтереси України, коли вона буде супроводжуватися обережним ставленням держави до своїх кадрових ресурсів, широким використанням програм їх ефективної реалізації.

Формування кадрової політики

З погляду процесно-технологічного підходу розробка кадрової політики містить у собі кілька складових.

По-перше, побудова *концепції* сучасної кадрової політики України, що включає в себе кадрову політику в основних видах економічної діяльності, призначення якої в науковому обґрунтуванні можливості розв'язання кадрових проблем у суспільстві.

По-друге, створення *нормативно-правової бази кадрової політики*, що охоплює систему законів про кадри і кадрову політику, нормативних вимог, що висуваються до кадрів у різних галузях економічної діяльності, розробку Кадрового реєстру України, що базується на європейських принципах кадрової диференціації, розвиток кадрової статистики, що давала б змогу мати чітке уявлення про кадровий склад усіх галузей економічної діяльності.

По-третє, розробка програми *кадрового розвитку* України, що припускає реалізацію сукупності забезпечених ресурсами заходів щодо створення і модернізації інститутів кадрової політики, формування кадрової системи та відновлення кадрової роботи.

По-четверте, удосконалення *загальнонаціональної кадрової системи*, що припускає створення в країні Головного управління кадрів і його регіональних представництв, що могли б здійснювати планування, регулювання, контроль і координацію ланок кадрової системи; реформування кадрових служб виробничих організацій в аспектах широкого використання кадрового менеджменту, інформаційно-аналітичних технологій; формування центрів кадрового партнерства, що створювали б можливість для кадрового діалогу між органами державної влади, підприємцями, організаціями "третього сектору" з метою вироблення кадрової політики, узгодження підготовки, розподілу, просування кадрів.

По-п'яте, проектування і впровадження в суспільстві сучасних кадрових технологій з метою створення технологічної кадрової системи або системи *кадрових технологій*, що повинна містити такі складові:

- технології щорічних зборів трудових колективів з метою обговорення кадрової проблеми, формування обстановки гласності і відкритості;
- впровадження в життя трудових колективів кадрового планування і кадрового менеджменту;
- укладання кадрової угоди між профспілкою, роботодавцем і державою, у якому передбачається визначення кадрового складу виробничої організації, підготовка і підвищення кваліфікації працівників, поповнення або скорочення кадрів;
- формування виробничими організаціями кадрового замовлення на підготовку необхідних спеціалістів.

Таким чином, проблема сучасної кадрової політики в Україні є винятково актуальною і складною проблемою, розв'язання якої передбачає розробку її концепції, програми і технологій, залучення значних наукових ресурсів.

7.3. Принципи, функції та пріоритети державної кадрової політики

Мета державної кадрової політики

Головною метою *державної кадрової політики* України є забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою, кінцевими цілями якої є досягнення оптимального рівня формування і використання трудових ресурсів країни для забезпечення інтересів держави та потреб у сферах економіки, соціальної, гуманітарній, регіонального розвитку, реалізації конституційних прав громадян на працю, освіту, відпочинок, соціальний захист.

Необхідність розробки нової кадрової політики, кадрового забезпечення впливає із змісту завдань, які існують сьогодні в державі.

Указ Президента України від 1 лютого 2012 р., яким схвалено Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки, враховує особливості та перспективи розвитку українського суспільства, світові тенденції, спрямований на утвердження системної й послідовної політики в цій сфері. Окреслено нову філософію реалізації державної кадрової політики, яка базується на засадах професіоналізму та порядності, забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, перевагах "економіки знань", коли інтелектуальні ресурси дають більший прибуток, ніж природні.

Україна потребує суттєвої зміни ситуації на ринку праці, чому сприятиме прийняття Закону України "Про національну систему кваліфікацій". Це пов'язано із кількома факторами. По-перше, в країні спостерігається дефіцит трудових кадрів, зокрема технічних, здатних працювати на сучасному обладнанні, вільно володіти професійною іноземною мовою та технологіями. По-друге, Україна дедалі впевненіше вступає до глобалізованого ринку поділу праці, що, зокрема, супроводжується тенденціями до взаємопроникнення ринків праці, підвищеною мобільністю трудових ресурсів. По-третє, не можна не враховувати проблему невизнання вітчизняних дипломів та інших свідоцтв про набуття відповідної професії європейськими і міжнародними інституціями та компаніями.

Необхідно також взяти до уваги важливість забезпечення конкурентоспроможності вітчизняних трудових ресурсів, а також потребу в постійному вдосконаленні, керуючись принципом "навчання протягом життя".

Принципи державної кадрової політики

Кадрова політика базується на трьох групах принципів: на принципах побудови суспільства та держави, принципах політики та принципах кадрової роботи.

Загальні принципи побудови суспільства та держави включають:

- вільний розвиток і реалізацію особистості, що передбачає дотримання права людини на вільний вибір професії та вид трудової діяльності, запобігання дискримінації за етнічними, соціальними, політичними, релігійними, гендерними ознаками;

- запровадження активного соціального діалогу й партнерства;
- узгодженість цілей та пріоритетів державної кадрової політики в усіх ланках кадрової системи;
- субсидіарність між різними ланками кадрової системи;
- спільну відповідальність усіх суб'єктів державної кадрової політики за розвиток кадрового потенціалу країни;
- невід'ємність громадського контролю в прийнятті та реалізації рішень у сфері державної кадрової політики.

Найбільш важливими принципами політики є:

- *наукова обґрунтованість, творчість*, що враховує потреби суспільства в кадрах, послідовність і етапність вирішення стратегічних завдань, орієнтована на відродження та стійкий розвиток країни, на залучення до роботи професійно підготовлених осіб, ініціативних, із новаторськими творчими спрямуваннями та мотиваціями;
- *комплексність*, що зумовлено поєднанням цілей, принципів, форм і методів роботи з кадрами, враховуючи різноманітні аспекти вирішення кадрових питань (економічні, соціальні, політичні, моральні, соціально-психологічні тощо);
- *демократичність* за цілями, соціальною базою та механізмами розв'язання кадрових проблем;
- *правовий характер*, що здійснюється в межах і на основі закону, що створює правові гарантії об'єктивного та справедливого вирішення кадрових питань;
- *реалістичність, технологічність*, що передбачає постановку реальних цілей та завдань, ресурсну забезпеченість та принципову можливість практичної реалізації її моделі;
- *ресурсна забезпеченість*, тобто забезпеченість матеріально-фінансовими, інформаційно-аналітичними та кадровими ресурсами;
- *підтримка основної частини населення країни*, яка розглядає кадрову політику як засіб нових можливостей підвищення життєвого рівня, кар'єрного просування та особистісного зростання.

Державна кадрова політика декларує в усіх ланках кадрової системи такі **принципи кад-**

Принципи кадрової роботи

рової роботи: законність; пріоритетність професіоналізму; патріотизму та моральності; відкритість і прозорість; раціональність та ефективність у доборі й розстановці кадрів; сприяння професійному та кар'єрному зростанню працівника; індивідуалізація методів і засобів кадрової роботи; оптимальне поєднання стабільності кадрів та їх раціонального, систематичного оновлення; використання кращого вітчизняного й світового досвіду кадрового менеджменту; сучасне технологічне та ресурсне забезпечення.

Основними принципами кадрової політики є принципи: соціальної справедливості, комплексності та послідовності її проведення; збалансованості суспільних інтересів та інтересів окремих суспільних груп; професіоналізму; збалансованості представництва досвідчених та молодих працівників з урахуванням гендерної рівності; відповідальності держави за створення передумов для реалізації життєво важливих інтересів людини, реалізації громадянами права на освіту і працю; взаємоповаги у відносинах між особою та державою, працівником та роботодавцем; партнерства держави і недержавного сектору; безперервності навчання.

Кадрова політика має бути:

Характеристика державної кадрової політики

- складовою державної політики;
- науково обґрунтованою, враховувати потреби держави в кадрах у перехідний період;
- послідовною та етапною у вирішенні стратегічних завдань;
- орієнтованою на відродження і сталий розвиток України,

а також на залучення до державної служби професійно підготовлених, патріотичних та моральних людей із новаторськими творчими прагненнями і мотивацією;

- об'єктивною, всебічною, комплексною, тобто такою, що базується на єдності цілей, принципів, форм і методів роботи з кадрами та має враховувати різні аспекти вирішення кадрових питань (економічні, соціальні, політичні, моральні, соціально-психологічні та ін.);

- єдиною для всієї України, але водночас багаторівневою (державною, регіональною, місцевою), охоплювати весь кадровий корпус, усі кадрові процеси незалежно від механізму і ступеня державного впливу на них;

- перспективною, тобто мати запобіжний та випереджальний характер, розрахований на формування кадрів нової генерації з урахуванням соціального прогресу, у тому числі зміни змісту й характеру праці чиновників;

- демократичною за цілями, соціальною базою і механізмом розв'язання кадрових проблем;

- досить гнучкою, тобто, з одного боку, стабільною, оскільки саме зі стабільністю пов'язані певні надії працівників, а з другого - динамічною, тобто коригуватися відповідно до зміни тактики залежно від ситуації;

- спрямованою на індивідуальний підхід до персоналу;

- духовно-моральною, виховувати в кожному державному службовці патріотизм, гуманізм, чесність, упевненість у правоті й громадянську відповідальність за доручену справу та особисту поведінку;

- правовою: здійснюватися в межах і на засадах закону, що створює правові гарантії об'єктивного і справедливого вирішення кадрових питань;

- урахувати як вітчизняний, так і зарубіжний досвід.

Саме ці риси - демократичність, реалістичність, законність, науковість, творча спрямованість, об'єктивність, комплексність, моральність, духовність, індивідуальність, гуманізм - є основою державної кадрової політики.

Реалізація державної кадрової політики має бути спрямована:

1) у соціальному аспекті - на досягнення високого рівня розвитку людського потенціалу держави, задоволення очікувань населення щодо професійної самореалізації, гідної оплати праці;

2) в економічному аспекті - на забезпечення всіх галузей суспільного виробництва кваліфікованими кадрами, підвищення конкурентоспроможності держави, рівня добробуту населення;

3) в інституційному аспекті - на вдосконалення нормативно-правової бази з метою запровадження новітніх підходів у кадровому менеджменті;

4) в організаційному аспекті - на розбудову системи управління трудовими ресурсами на засадах соціального діалогу та партнерства держави і суб'єктів підприємницької діяльності.

Кадрова політика включає:

- політику зайнятості (аналіз робочих місць, методи наймання, способи відбору, просування по службі, відпустки, звільнення);

- навчання (перевірка нових працівників, практичне навчання, безперервний розвиток персоналу);

- політику оптимізації оплати праці (пільгові схеми, оплати; стимулювання праці);

- удосконалення трудових відносин (встановлення більш ефективного стилю керівництва, відносини з профспілками);

- забезпечення добробуту (пенсії, допомоги з приводу хвороби та непрацездатності, медичні, транспортні послуги, житло, харчування, спорт і суспільна діяльність, допомога у розв'язанні особистих проблем).

Пріоритетні завдання державної кадрової політики

Пріоритетними завданнями формування і реалізації державної кадрової політики є:

- підготовка і прийняття державної цільової програми на основі оновлених нормативно-правових актів про засади державної кадрової політики, зокрема "Кодексу законів про працю

України", прийняття Закону України "Про Національну систему кваліфікацій";

- розроблення механізмів залучення висококваліфікованих фахівців до сфери управлінської діяльності в державі;

- розроблення професійних стандартів; механізмів оцінки та підтвердження кваліфікацій і компетенцій, перепідготовки та навчання протягом життя;

- реформування системи органів у сфері підтвердження кваліфікацій;

- реформування системи фінансування управління освітою та наукою, Національної системи кваліфікацій;

- відновлення технології ротації кадрів з урахуванням компетентностей відповідних команд, реальних ресурсів і доступних технологій їх реалізації;

- формування дієвого резерву кадрів у всіх галузях виробництва і сферах соціально-економічної діяльності на засадах гарантій держави з цільової підготовки, перепідготовки, навчання і атестації протягом життя;

- посилення державної уваги до моральних якостей осіб, а також контролю за проявами корупції, удосконалення процедур дисциплінарного провадження і розвиток системи апеляційних механізмів;

- відновлення державного регулювання профорієнтаційної роботи серед молоді на засадах залучення новоутворених служб управління персоналом та інститутів, що мають державні повноваження, для організації роботи з кадрами, підвищення престижу робітничих професій;

- державна підтримка цільових науково-практичних досліджень у сфері розвитку людського потенціалу держави;

- запровадження державних механізмів стимулювання пріоритетних напрямів розвитку кадрового потенціалу через систему надання пільг і преференцій.

**Основні напрями
державної кадрової
політики**

Кадрова політика характеризується **основними напрямками**, які формуються за двома підходами: галузевим та проблемним.

Галузеві напрями охоплюють такі сфери діяльності людини, як кадрова політика у сфері:

- державного управління та місцевого самоврядування;

- оборони та національної безпеки;
- судочинства, правового захисту та покарання;
- матеріального виробництва та послуг;
- сільського господарства;
- соціального захисту;
- медицини та охорони здоров'я;
- науки та освіти;
- культури.

**Проблемні напрями
державної кадрової
політики**

Проблемні напрями кадрової політики орієнтовані на вирішення ключових аспектів, або питань кадрової політики та кадрової роботи, зокрема:

- інституційного аспекта кадрової політики;
- нормативно-правового аспекта кадрової політики;

- організаційно-управлінського аспекта кадрової політики;
- технологічного аспекта кадрової політики;
- гендерного аспекта кадрової політики;
- молодіжної кадрової політики;
- кадрової політики щодо старших вікових груп населення;
- кадрової політики у сфері професійного навчання кадрів;
- кадрової політики професійного просування;
- кадрового аспекта регуляції міграції.

**Модернізація державної
кадрової політики**

Ідейний комплекс модернізації кадрової політики включає низку положень.

1. Підготовка цілосної системи законів України, нормативно-правових актів забезпечення кадрової політики в Україні, усіх

її галузей та проблем.

2. Поєднання механізмів ринкової та державної регуляції роботи з кадрами, підприємницької ініціативи з державним замовленням.

3. Створення спеціальної підсистеми управління кадровою системою, регулювання кадрових процесів, яка має єдиний центр кадрової політики з регіональними та галузевими агенціями.

4. Створення засобів регулювання міграції та механізмів зниження рівня корупції, гальмування кадрової деградації.

5. Створення динамічної системи формування, оновлення та використання кадрового резерву.

6. Створення незалежної системи професійного оцінювання кадрів у різних сферах суспільства.

7. Розробка та впровадження комплексу сучасних, насамперед комп'ютерних, технологій неперервного навчання, кадрового резерву, кадрового менеджменту тощо.
8. Максимальна відкритість кадрових призначень та контроль за ними громадськості.
9. Створення центрів комплексних наукових досліджень, вивчення передового досвіду, прогнозного супроводу та кадрових інновацій.
10. Розробка консолідованих програм кадрового забезпечення держави, приватного бізнесу, організацій "третього сектору" з відповідним залученням ресурсів співучасників.
11. Використання в стратегії кадрової політики проектного підходу, коли відповідна її ланка, або проблема вирішується окремими проектами, державними, цільовими та консолідованими програмами, що дає змогу контролювати результативність процесу та використання ресурсів.

7.4. Законодавче та нормативно-правове забезпечення державної кадрової політики

Правові основи кадрової політики

Державна кадрова політика як стратегічна діяльність із цільовизначення, ідеологічного та програмного забезпечення формування і розвитку людських, трудових, кадрових ресурсів потребує досконалої, адекватної відповідному історичному етапу розвитку держави законодавчої бази - системи взаємоузгоджених законів та підзаконних нормативно-правових актів.

Правовою основою для формування державної кадрової політики в Україні є: Загальна декларація прав людини, Конституція України, Кодекс законів про працю України, Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, інші законодавчі та підзаконні нормативні акти. Усі закони і нормативні документи повинні базуватися і відповідати статтям Конституції України.

Основним джерелом права в сучасній Україні є нормативно-правовий акт. Нормативно-правові акти займають особливе місце в системі правових актів. Їх необхідно відрізнити від актів застосування й тлумачення права.

На законодавчому рівні в Україні, на жаль, чітко не визначено поняття "нормативно-правовий акт".

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади" від 28 грудня 1992 р. на державну реєстрацію подаються нормативно-правові акти, прийняті уповноваженими на це суб'єктами нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, що містять норми права, мають неперсоніфікований характер і розраховані на неодноразове застосування, незалежно від строку їх дії (постійні чи обмежені певним часом) та характеру відомостей, що в них містяться, у тому числі з грифами "Для службового користування", "Особливої важливості", "Цілком таємно", "Таємно" та іншими, а також прийняті в порядку експерименту.

Більш вдале визначення нормативно-правового акту було наведено у Наказі Державної митної служби "Про затвердження Методичних рекомендацій про порядок підготовки, подання на державну реєстрацію, скасування, обліку та зберігання нормативно-правових актів митних органів України" від 8 липня 2003 р. № 441 (на сьогодні втратив чинність). Згідно з пунктом 1.4 зазначених методичних рекомендацій нормативно-правовий акт - це офіційний письмовий документ, прийнятий чи виданий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, який спрямовано на регулювання суспільних відносин, містить нормативні приписи, розрахований на багаторазове застосування й дія якого не вичерпується одноразовим виконанням.

У включеному до порядку денного VI сесії Верховної Ради України (від 6 вересня 2012 р. № 5199-VI) проекту Закону України "Про нормативно-правові акти" (від 1 грудня 2010 р. № 7409) надається наступне визначення нормативно-правового акта: нормативно-правовий акт - це офіційний документ, прийнятий (виданий) уповноваженим на це суб'єктом у визначе-

них законом формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування.

Отже, виходячи з курсу теорії держави та права як навчальної дисципліни, нормативно-правовий акт - це офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування.

За юридичною силою нормативно-правові акти поділяються на дві великі групи: закони і підзаконні акти.

В ієрархічній структурі законодавства основну роль відіграє Конституція України і закони, що встановлюють відправні засади правового регулювання. Вони мають найвищу юридичну силу, є першоосновою всього законодавства.

Проект Закону України "Про нормативно-правові акти" надає визначення поняття "закон" як нормативно-правовий акт, що приймається Верховною Радою України або всеукраїнським референдумом, який регулює найбільш важливі суспільні відносини шляхом встановлення статусу, загальнообов'язкових правил поведінки суб'єктів таких відносин та відповідальності за порушення зазначених правил.

**Основні документи
державної кадрової
політики**

Отже, за визначеннями науковців, закон - це нормативно-правовий акт, ухвалений в особливому порядку вищим представницьким органом держави або безпосереднім волевиявленням народу (референдум), який регулює найбільш важливі суспільні відносини, виражає волю (інтереси) більшості населення та володіє вищою юридичною силою.

Підзаконний нормативно-правовий акт - це нормативний акт, виданий на основі закону, відповідно до закону і спрямований на його виконання шляхом конкретизації законодавчих приписів або встановлення первинних норм.

Законодавчі та нормативно-правові акти визначають межі втручання в кадрові процеси суспільства, у всі людські ресурси держави. Об'єктом безпосереднього державного управління є особовий склад державної служби, кадри органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Механізми управління державними службовцями суттєво відрізняються від системи державного впливу (в тому числі опосередкованого) на кадри виробничих, підприємницьких, фінансово-банківських структур тощо, де вплив держави на кадри зводиться переважно до використання методів рекомендацій, стимулювання, фінансово-економічної та моральної підтримки.

Протягом останніх двох десятиріч в Україні розроблено низку документів з певних аспектів державної кадрової політики, які складають підґрунтя її законодавчої бази. Більшість із цих документів має практичне спрямування. Серед основних із них потрібно виділити Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки, схвалена Указом Президента України 1 лютого 2012 р. № 45 як найбільш актуальний для сучасного етапу розвитку України документ, а також такі законодавчо-правові акти, як закони України "Про державну службу", "Про службу в органах місцевого самоврядування", "Про зайнятість населення", "Програма кадрового забезпечення державної служби та Програма роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій" (1995), "Програма розроблення та впровадження єдиної державної системи "Кадри" (1997), "Програма організації навчання голів, заступників голів, керівників структурних підрозділів районних державних адміністрацій, осіб з їх кадрового резерву та голів і заступників голів районних рад" (1999), "Комплексна програма підготовки державних службовців" (2000), "Наукова програма дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління" (2001), "Програма розвитку державної служби на 2005-2010 роки" (2004), "Державна програма підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 роки" (2004), "Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" (2004), "Державна програма роботи з обдарованою молоддю на 2006-2010 роки" (2006), "Програма запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади" (2006), програма економічних реформ України на 2010-2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава", розпорядження Президента України "Про робочу гру-

пу з підготовки пропозицій щодо утворення та формування Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації" (2010), Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, затверджене постановою Кабінету Міністрів України (2010), Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України "Модернізація України - наш стратегічний вибір" (2011) та ін.

Серед перелічених документів близько 39% спрямовані на вдосконалення державної служби, 28% - безпосередньо на професійну підготовку її кадрів, інші - на регулювання питань економічної реформи, які дотично пов'язані з розвитком кадрового потенціалу країни.

Разом з тим в Україні ще не створено чіткої системи правового забезпечення державної кадрової політики. Спостерігається недосконалість законодавства в соціально-трудовій сфері, нескоординованість його положень із господарським, міграційним, податковим, фінансово-бюджетним, цивільним законодавством тощо. Суттєвими причинами, які перешкоджають якісному формуванню та розвитку кадрового потенціалу, є відсутність ефективної системи моніторингу потреб суспільства і держави у фахівцях із відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки, недосконалість механізму формування державного замовлення на підготовку фахівців; відсутність збалансованої системи управління професійною орієнтацією молоді, об'єктивних принципів її відбору і навчання, повільні темпи впровадження сучасних технологій професійного розвитку; недостатнє застосування наукових підходів, результатів наукових досліджень при формуванні та реалізації державної кадрової політики. Бракує системного підходу в питаннях економічного розвитку держави, визначення галузей, які будуть розвиватися, і відповідного планування розвитку кадрів. Так само складно реалізувати інші напрями державної політики поза взаємодією з кадровою політикою і без відповідного цілеспрямованого кадрового забезпечення. Зазначені недоліки актуалізують потребу розроблення нового і удосконалення існуючого законодавчого забезпечення кадрових процесів.

***Стратегія державної
кадрової політики
на 2012-2020 роки***

Стратегія державної кадрової політики України на 2011-2020 роки (далі - Стратегія) є важливим документом, в якому з позицій наукового підходу чітко визначено концептуальні засади державної кадрової політики, її формування, реалізації та перспектив розвитку і який спрямований на створення в Україні сучасної цілісної системи роботи з кадрами для забезпечення кваліфікованим кадровим складом усіх сфер життєдіяльності держави, на розв'язання наявних у кадровій сфері проблем, головно: невідповідність кадрової політики вимогам трансформаційних процесів у державі; недосконалість законодавчої бази; відсутність стратегічного управління підготовкою кадрів відповідно до потреб суспільства; неузгодженість роботи кадрових інститутів; невідповідність професійної кваліфікації персоналу кадрових служб сучасним вимогам та викликам; недостатнє застосування наукових підходів та результатів наукових досліджень у процесі вироблення та реалізації державної кадрової політики. Стратегія - це методологічна основа для вжиття системних заходів, конкретних планів діяльності з удосконалення державної кадрової політики, розрахованих на тривалий період, проведення комплексних досліджень правових та організаційних засад її формування і здійснення. У ній важливий наголос зроблено на реалізації базових положень Конституції та законів України щодо створення умов для реалізації права людини на працю, гарантування державою рівних можливостей у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізації програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб, необхідності постійного моніторингу попиту та пропозиції на ринку праці у фахівцях різних освітньо-кваліфікаційних рівнів та інших питаннях.

Виконання Стратегії дасть змогу вирішити низку ключових питань, одним з яких є удосконалення нормативно-правової бази управління людськими ресурсами в усіх сферах суспільного життя, зокрема удосконалення правового поля для раціонального використання людських ресурсів держави, створення дієвих механізмів гарантування громадянам їх права на працю, яку вони вільно обирають та на яку погоджуються.

Реалізувати Стратегію передбачається за три етапи.

Протягом першого етапу, розрахованого на два роки (2012-2013), передбачалося розробити та прийняти державну цільову програму щодо формування та реалізації державної кадрової політики, необхідні нормативно-правові акти для забезпечення реалізації Стратегії; ство-

рити Президентський кадровий резерв "Нова еліта нації"; посилити державний контроль за дотриманням стандартів щодо охорони та умов праці; створити профілі професійної компетентності посад державної служби; запровадити ефективну систему формування державного замовлення на підготовку кваліфікованих робітничих кадрів та фахівців з вищою освітою для задоволення потреб ринку праці; впровадити систему наставництва; здійснити заходи, спрямовані на формування корпоративної культури; розробити заходи щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та врегулювання конфлікту інтересів у разі його виникнення; удосконалити механізми детінізації ринку праці. На першому етапі Стратегією визначено також розроблення та затвердження на регіональному й галузевому рівнях програм реалізації державної кадрової політики та впровадження електронного урядування, що повинно полегшити та прискорити взаємодію між собою гілок влади, роботу з населенням.

Другий (2014-2016) та третій (2017-2020) етапи мають сприяти подальшому поліпшенню кадрової політики в державі і передбачають скоординовану роботу органів влади на регіональному рівні з урахуванням галузевих особливостей. У цьому аспекті особливого значення набуває ефективність моніторингу ринку праці та його взаємодія із закладами підготовки та перепідготовки кадрів. На третьому етапі передбачено створення наукової системи прогнозування розвитку кадрового потенціалу, показники якого враховувалися б при розробці щорічних планів заходів щодо забезпечення реалізації Стратегії. Обов'язковою умовою є впровадження системи моніторингу, яка б дозволяла відслідковувати результати проведеної роботи з поліпшення державної кадрової політики та проводити своєчасне коригування щодо виявлених недоліків.

Державна кадрова політика є визначальним фактором здійснення відомчої, галузевої, регіональної кадрової політики, кадрової політики конкретних організацій (установ, підприємств, фірм). Тому вона має спиратися не лише на необхідне правове, а й організаційне та фінансове забезпечення, будуватися на основі як наукових досягнень, так і постійного аналізу стану роботи з кадрами в різних галузях і сферах діяльності та реальних перспектив розвитку держави. Ураховуючи, що законодавча діяльність здійснюється на основі фундаментальних наукових напрацювань учених у галузі держави і права, адміністративного та трудового права, міжнародного досвіду тощо законодавча база, по суті, є науковою засадою кадрових процесів.

Разом з тим актуальною залишається проблема наукового забезпечення та унормування понятійно-термінологічного апарату державної кадрової політики як важливого чинника її вдосконалення та модернізації в умовах динаміки суспільних змін, розвитку науки, техніки, технологій, державного управління та місцевого самоврядування.

Ця проблема безпосередньо пов'язана з тим, що остаточно ще не склався понятійно-термінологічний апарат, притаманний власне державному управлінню, складовою якого є понятійно-термінологічний апарат державної кадрової політики. Водночас чіткість термінологічних значень, обширність понятійно-термінологічного апарату не тільки характеризують рівень розвитку конкретної галузі знань, у нашому випадку - державного управління, але й безпосередньо впливають на стан здійснення найважливішої і невід'ємної функції держави - регулювання процесів відтворення й реалізації кадрового потенціалу суспільства в конкретних умовах.

Нечіткість нормативно-правових визначень, відсутність системних монографічних досліджень державної кадрової політики, а також систематичного моніторингу стану кадрового забезпечення всіх суспільних сфер не сприяють її ефективному практичному здійсненню на національному та місцевому і галузевому рівнях, призводять до наукової невизначеності в підходах до розвитку кадрових процесів.

Удосконалення правового регулювання державної кадрової політики забезпечить насамперед європейський образ влади, її дієздатність, керованість та злагодженість системи управління, стабільність державного апарату, а також створення адміністративної системи, здатної ефективно діяти в умовах будь-яких політичних змін, щоб забезпечувати стабільність і водночас гнучкість публічного управління.

Таким чином, забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою, великою мірою залежить від зако-

нодавчо-нормативного забезпечення державної кадрової політики, застосування новітніх наукових підходів, результатів наукових досліджень при її формуванні, реалізації та розвитку.

Поліпшенню законодавчого та нормативно-правового забезпечення державної кадрової політики сприятиме розв'язання низки проблем.

По-перше, необхідно визначити проблемне поле та реальні потреби в кадровому забезпеченні держави.

По-друге, з метою виявлення потреби щодо внесення змін у чинні та прийняття якісно нових нормативно-правових актів з питань державної кадрової політики слід провести комплексний теоретико-правовий і проблемний аналіз чинної законодавчої бази.

По-третє, на підставі отриманих результатів здійснити оновлення чинних документів та підготовку нових.

Насамперед потребує розроблення і законодавчого затвердження наукова концепція державної кадрової політики з урахуванням потреб національного господарства та суспільства, в якій мають бути чітко визначені поняття, сутність і зміст державної кадрової політики; її місце і роль у процесах управління; механізми взаємодії держави, політичних партій і громадських організацій у виробленні державної кадрової політики та роботі з кадрами; механізми організаційно-правових впливів держави на забезпечення кваліфікованими кадрами, зокрема виробничої, гуманітарної сфер тощо.

По-четверте, визначити механізми та заходи здійснення цільової державної кадрової політики з урахуванням вивчення передового міжнародного досвіду формування кадрового забезпечення країни.

7.5. Зарубіжний досвід формування і вдосконалення кадрової політики та розв'язання кадрових проблем

Сучасні європейські та світові тенденції формування й реалізації державної кадрової політики

В умовах світових глобалізаційних процесів об'єктивно постає проблема ментальної, професійної, нормативно-правової сумісності кадрової сфери держав світу. З огляду на це досвід зарубіжних країн, особливо лідерів світової економіки, з питань формування, реалізації та удосконалення державної кадрової політики є цікавим та прийнятним для України в умовах пошуку моделі державної кадрової політики, яка б відповідала дина-

мічним процесам, що відбуваються в державі, та викликам часу. Адже при реформуванні будь-якої системи, сфери чи структури необхідно оцінити не тільки власний досвід, а й проаналізувати можливості використання зовнішнього стосовно об'єкта реформування досвіду. Разом з тим потрібно пам'ятати, що світовий досвід не може бути механічно перенесений на український ґрунт. Він буде корисним за умови адаптації його кращих практик до сучасного етапу українського державотворення та з урахуванням української ментальності, традицій, уже наявної законодавчої урегульованості низки кадрових питань тощо.

Звичайно, кадрова політика кожної держави має свою специфіку та особливості, але є і загальні положення, що відображають **загальносвітові тенденції** в її формуванні і здійсненні в сучасних умовах.

По-перше, у концепціях державної кадрової політики відображено принципово важливі позиції держави як суб'єкта управління відносно людини, її здібностей і в зіставленні із стратегією розвитку суспільства.

По-друге, на сьогодні концептуально визначено найбільш загальні напрями розвитку правових основ, що визначають стратегію формування, розвитку і затребуваності кадрового потенціалу суспільства. До них, зокрема, належить створення системи гарантій, компенсацій і захисту інтересів громадян, зайнятих у професійних видах діяльності.

По-третє, концепції державної кадрової політики повинні виступати інструментом, який, з одного боку, забезпечував би накопичення кадрового потенціалу та його ефективну реалізацію усередині країни; а з другого - через кадровий потенціал, що працює в інших країнах, забезпечував би відстоювання національних інтересів, не призводячи до виснаження кадрового потенціалу в цілому. Це пояснюється тим, що в умовах відкритості кордонів для праці,

включення держав у процеси глобалізації кадровий потенціал стає таким самим цінним ресурсом, як і природні ресурси.

По-четверте, сучасна державна кадрова політика визначає механізми управління професійними ресурсами суспільства переважно економічними методами відповідно до існуючої стратегії соціально-економічного розвитку держави.

По-п'яте, в змісті державної кадрової політики знаходять відображення основні принципи захисту суспільства від непрофесіоналізму в тих видах діяльності, які можуть бути небезпечними для суспільства і здоров'я людини.

По-шосте, державна кадрова політика визначає основні принципи та пріоритети у сфері професійного розвитку кадрового потенціалу відповідно до тенденцій розвитку науки і технологій.

По-сьоме, державна кадрова політика забезпечує розмежування повноважень центральних і місцевих органів влади з питань формування і розвитку кадрового потенціалу.

Важливо зазначити, що за існування в Західній Європі системи стимулювання та стратегічного розвитку й активності персоналу проявляються *тенденції до відокремлення та індивідуалізації* доходів працівників підприємства на підставі отриманих результатів із оцінювання результатів праці.

Основою системи кадрової політики більшості зарубіжних держав є наявність кадрового резерву. Найбільш цінним у цьому плані видається досвід **США**, який переймають **Японія, Франція, Німеччина**. Під час прийняття на роботу за результатами відповідних письмових випробувань, співбесід та перевірки стану здоров'я молодому спеціалісту призначають куратора, який опікується ним, забезпечує від виникнення непередбачуваних конфліктних ситуацій, сприяє його службовій кар'єрі до 35 років тощо.

Особливо заохочується кадрова мобільність - пересування як по горизонталі, так і по вертикалі. Будь-якому переміщенню передують: підвищення кваліфікації з відривом або без відриву від виробництва; відрядження за кордон для вивчення передового досвіду в інших країнах; стажування на різних посадах, заміщення різних працівників на час відпустки, хвороби тощо. Більш цінним вважається той працівник, який змінював посади (має можливість порівнювати ситуації, швидко адаптується до нових умов роботи), ніж той, який протягом багатьох років працював на одному місці. Особливо цінується такий підхід у технічних та інженерних галузях.

У США важливим також є залучення на керівні посади не просто висококваліфікованих спеціалістів, а осіб, які мають вчений ступінь доктора наук або магістра. Протягом останніх років перевага на керівних посадах віддається спеціалістам з управління персоналом.

Характерним для США, Великобританії та Франції є активне впровадження та оприлюднення в межах установи системи оцінювання діяльності працівника, яка може бути у вигляді залікових балів, що виставляються спеціальною комісією, або щоденника оцінки, який веде-ся безпосереднім куратором. За результатами оцінки формується резерв. Наприклад, принципи формування кадрової політики у Великобританії зводяться ось до чого:

- сприяння держави у здобуванні вищої освіти талановитою молоддю;
- здійснення оплати праці на підставі оцінювання її результатів, які забезпечуються відповідною диференціацією тарифних ставок і додаткових стимулюючих механізмів у вигляді премій, надбавок, доплат;
- додаткове стимулювання за інноваційність у діяльності.

Кадрові служби японських компаній, як правило, розпочинають роботу зі студентами - майбутніми фахівцями, коли вони ще навчаються в університетах. Фірма наймає працівників раз на рік. Наприкінці навчального року випускники складають письмовий іспит на фірмі, який побудовано так, щоб була змога оцінити і професійну підготовку, і загальноосвітній рівень кандидата. Ті, хто успішно склав іспит, проходять співбесіду з керівництвом фірми.

Після прийняття на посаду для нового працівника проводиться спеціальний навчальний і виховний курс, призначення якого - швидко та раціонально адаптувати майбутнього працівника до стилю й методів роботи у фірмі. За кожним молодим фахівцем закріплюється наставник, який допомагає новачкові адаптуватися на робочому місці, запобігати можливим конфліктам. Таке "кураторство", як уже зазначалося, триває аж доки молодому працівникові виповниться 35 років.

Система поступового просування і ротації кадрів формує висококваліфікованих працівників широкого профілю, компетентних практично в усіх сферах діяльності фірми. Великого

значення надається творчій ініціативі працюючих, а також поширенню виробничої інформації серед працівників усіх підрозділів підприємства.

На японських підприємствах керівництво намагається дотримуватися системи довічного найму. Її суть полягає в тому, що, будучи прийнятим одного дня на роботу, новий працівник залишається тут до офіційного виходу на пенсію у 55 років. Він не може бути звільнений за жодних обставин, за винятком скоєння тяжкого кримінального злочину або банкрутства підприємства. Ця система охоплює приблизно 25-30% японських працівників, зайнятих у великих компаніях.

Оплата праці складається з базової ставки та премій, додаткових пільг і виплат. Основну частину базової ставки становить мінімальна заробітна плата (60%), яка встановлюється в префектурах на основі мінімального споживчого бюджету і диференціюється залежно від віку працівників, їх сімейного стану та інших соціальних чинників. Друга частина базової ставки визначається залежно від трудового стажу працівників у фірмі та їх здібностей, які оцінюються за бальною системою при присвоєнні їм чергового розряду, рангу, групи кваліфікації. Двічі на рік - у липні й грудні - за підсумками роботи фірми відповідно до її доходу і в результаті переговорів адміністрації з профспілковим органом, а також при орієнтуванні на рівень інших підприємств працівникам виплачується премія.

1. Досить різноманітним є набір додаткових пільг і виплат для працюючих: одноразова винагорода тим, хто пропрацював понад вісім років, виплати на лікування, страхування життя, навчання, можливість купівлі на вигідних умовах різних товарів. Тим, хто пропрацював у фірмі до 60-річного віку, виплачується винагорода у розмірі заробітку за 4,5 року. Проте в останні роки на японських підприємствах постала проблема збільшення затрат на утримання персоналу. Причина - старіння зайнятого населення. Заходи з удосконалення кадрової політики торкаються основ традиційного японського управління (див. табл. 7.5).

Таблиця 7.5

Тенденції в японському управлінні персоналом

Заходи	Традиційне управління	Нові тенденції
Набір робочої сили	Набір молоді. Опора на кількісні аспекти	Відбір досвідчених спеціалістів. Увага до якісних аспектів
Функції	Колективна відповідальність за результати. Відсутність чіткого розподілу функцій	Індивідуальна відповідальність
Контроль	Перевірка знань та навичок	Розроблення посадових інструкцій. Виявлення поведінкових аспектів
Просування по службі	Залежно від стажу	Залежно від індивідуальних результатів

Отже, основні принципи японського управління персоналом мають такий узагальнений вигляд:

- пошук та підготовка потрібних для організації працівників на основі співпраці з вищими навчальними закладами;
- адаптація нових працівників ще до прийняття їх на роботу - ознайомлення з історією виникнення підприємства, напрямками його діяльності, введення працівника в колектив. А вже потім - введення на посаду, стажування та навчання на робочому місці;
- забезпечення кар'єрного зростання, гнучкої, привабливої і багатофункціональної роботи, заохочення самоосвіти, що сприятиме задоволенню роботою, набуттю і використанню своїх знань та вмінь на користь фірми, допоможе швидшому впровадженню новацій;
- впровадження комплексної системи оплати праці, що пом'якшує атмосферу змагальності, допомагає уникнути "зрівнялівки".

Одним із найважливіших інструментів управління персоналом американських фірм є атестація працівників, мета якої - порівняння фактичного виконання робіт працівником із нормативними критеріями його трудових функцій. Атестація пов'язана з відбором персоналу, здійсненням програм перепідготовки, службового просування, оплати праці. Від її результатів залежить становище, матеріальна забезпеченість, задоволеність роботою тощо.

Оцінюють роботу кожного працівника раз або двічі на рік. Результати оцінювання обговорюють працівник і його начальник та підписують обидві сторони. Також важливим засобом

управління персоналом є гнучка система оплата праці, заснована на участі працівників у прибутках компанії чи в розподілі доходів. За цієї системи преміальні виплати залежать від продуктивності праці, якості продукції, економії матеріалів, задоволення вимог споживачів, надійності робітника.

Преміальні виплати отримує кожен працівник, але їх рівень залежить від результатів діяльності конкретного підрозділу, в якому він працює.

Практично кожна фірма у США має власну систему перепідготовки кадрів. Нові працівники зобов'язані проходити її щороку, а тому процес навчання відбувається безперервно. Для мотивації інноваційної активності працівників у США здійснюється через різні види винагород та характер їх заохочень.

З викладеного вище можемо зробити висновок, що функції кадрових служб підприємств США полягають у забезпеченні виробництва висококваліфікованою робочою силою (планування, відбір, найм, вивільнення), сприянні розвитку працівників (профорієнтація і перепідготовка, атестація, планування кар'єри, ротація), удосконаленні організації, мотивування праці, дотриманні техніки безпеки, здійсненні соціальних виплат.

У світовій практиці сьогодні реалізуються **чотири моделі кадрової політики або політики розвитку професійних ресурсів**:

- кадрова політика в інтересах виживання, яка існує в багатьох слаборозвинутих країнах Африки, Азії, Латинської Америки, де прибуток на душу населення становить 1-2 дол. у день;

- кадрова політика в інтересах збереження досягнутого рівня соціально-економічного розвитку, що діє в багатьох європейських країнах, які не витримують глобальної конкуренції із високорозвиненими країнами;

- кадрова політика в інтересах стійкого комплексного розвитку всіх сфер життєдіяльності суспільства, яка забезпечує лідируючі позиції держав у системі глобального розподілу праці та зон домінування;

- сучасна кадрова політика, яка гарантує випереджальний розвиток держав, зверхконкурентність товарів та послуг, світове лідерство в усіх сферах глобального постіндустріального розвитку, перш за все у фундаментальній науці, в інноваційних технологіях, у сфері фінансів, інформатики, підготовки кадрів.

У наведеній нижче порівняльній таблиці продемонстровано відмінності формування кадрової політики в США та Японії (табл. 7.6).

Таблиця 7.6

Відмінності кадрової політики США та Японії

	Американська модель		Японська модель	
	модель "ринок праці"		модель "людський капітал"	
	вільний вхід та вихід робочої сили		закритий вхід та вихід робочої сили	
	Форма управління	наслідки	Форма управління	наслідки
Засоби управління персоналом	Вільний найм, штрафи, гнучкість зарплати, високий рівень навчання	Середня плинність кадрів, відносно висока дисципліна, задоволеність працею	Ретельний відбір, висока кваліфікація, слабка мобільність, слабка конфліктність	Низька плинність, слабка ініціативність, висока відданість своєму підприємству

Серед основних принципів формування кадрової політики у США можна виділити таке:

- гнучке матеріальне стимулювання особистих досягнень, а також встановлення взаємозв'язку доходів працівників і тих цінностей, які вони створюють;

- формування культури організації, особливого "духу" компанії, етичних принципів на підприємстві;

- вузька спеціалізація фахівців;

- складна система оплати праці, яка тісно пов'язана з атестацією та результатами роботи фахівців.

На сучасному етапі для більшості провідних країн можна виділити ідентичні **чинники удосконалення кадрової політики**.

По-перше, це модернізація системи управління, метою якої стає оцінка результатів адміністративної діяльності. Успіхи різних країн у цьому напрямі різні, але спостерігається загальна

Зарубіжні моделі кадрової політики

Загальносвітові чинники вдосконалення кадрової політики

тенденція: основна увага приділяється досягнутим результатам, а не витраченим зусиллям, упроваджуються нові технології бухгалтерського обліку та методи оцінки ефективності, влас- тиві приватному сектору.

По-друге, посилення динаміки управління людськими ресурсами: гнучке застосування статусних положень і норм трудового права, диференційований підхід до оплати праці залеж- но від результату, мотивація працівників на досягнення результату адміністрацією через по- кладання на них додаткової відповідальності, пошук ефективних методів роботи.

По-третє, спрощення та модернізація адміністративних структур: їх опора на спеціальні агентства, керовані за типом приватних підприємств, широке використання механізмів кон- трактного управління, внутрішнього і зовнішнього аудиту, поліпшення якості надаваних по- слуг, приділення першочергової уваги задоволенню потреб відвідувачів-клієнтів, реформа цент- ральних адміністрацій, спрощення адміністративних процедур, розвиток електронних засобів інформації та комунікації.

**Практика формування
і вдосконалення кадрової політики
та розв'язання кадрових проблем
у сфері державної служби**

Щодо системи відбору кадрів на державну службу у західній практиці відпрацьовані такі механізми, як-от: добір шляхом тестувань, іспитів, співбесіди (інтерв'ю), найму через агентства (фірми) і т. ін., зокрема:

- **конкурсний екзамен** - Франція, Німеччина, Австрія, Іспанія, Ірландія, Португалія, Греція, Іта-

лія, Люксембург, США, Європейська Комісія;

- **співбесіда** - Швеція, Фінляндія, Данія;

- **найм через агентства** - Великобританія, Нідерланди, Бельгія.

За допомогою конкурсу оцінюються якості (ділові, професійні, моральні, психофізіо- логічні) претендентів у певній послідовності за встановленими правилами.

Співбесіда (інтерв'ю) - це метод оцінювання відповідності кандидата посаді, його здат- ності виконувати службові обов'язки, потенціалу професійного зростання, наявності перед- умов для успішної соціалізації в новому колективі, вміння співпрацювати з колегами, підлег- лими і керівниками, виявлення очікувань претендента стосовно перспектив кар'єри, оплати та умов праці, бажання поділяти цінності та цілі організації.

Агенції (фірми) з найму працівників - посередницькі організації, які виконують за- мовлення органу управління, а саме: задовольняють його потребу в спеціалістах конкретної кваліфікації та профілю. Агенції (фірми) з найму працівників здійснюють пошук необхідних спеціалістів і пропонують кандидатів органам та організаціям за певну плату.

Системний підхід до відбору має 3 стадії:

- затвердження критеріїв відбору;

- збирання інформації про кандидата;

- прийняття рішення на основі зібраної інформації (даних) та оцінювання її за критеріями.

У деяких країнах також розрізняють **зовнішній і внутрішній** відбір (найм). Зовнішній відбір відкритий для кожної особи, яка відповідає загальним вимогам, передбаченим у законі й оголо- шенні про вакантну посаду. Так званий внутрішній відбір звичайно обмежується державними (пуб- лічними) службовцями, які вже працюють у даній установі, і використовується в основному для просування по службі. Два типи конкурсів (зовнішній і внутрішній) існують, наприклад, у Франції.

Як правило, після відбору (і найму) іде період **випробування**. Протягом цього терміну, який триває від кількох місяців до кількох років (залежно від конкретних правил країни, орга- ну, посади) найнятий державний (публічний) службовець має брати участь у низці загальних і спеціальних навчальних заходів і паралельно може також навчатися в старших державних (пуб- лічних) службовців на робочому місці.

Модернізація системи відбору на державну службу в Україні означатиме здійснення про- риву в кадровій політиці у сфері державної служби. Адже саме конкурсний відбір державних службовців дає змогу здійснити природну ротацію державного апарату, здатного втілювати в життя політику модернізації країни.

• **Процедури оцінювання у кадровій політиці.**

З огляду на зарубіжний досвід перелік загальних **способів проведення** оцінювання включає:

- залучення до роботи експерта як штатного працівника;
- звернення до зовнішньої дослідно-оцінювальної чи консалтингової організації;
- оголошення конкурсу на проведення оцінювання за допомогою спеціальної процедури;
- проведення оцінювання вченим-дослідником з академічного середовища як підтвердження правильності теорії на практиці.

Світова практика демонструє досить універсальні підходи у сфері атестації персоналу. Її ключові стандарти такі.

1. **Компетенції.** У процесі оцінювання співробітника використовуються три групи компетенцій. Перша - цінності, наявність яких обов'язкова для всіх співробітників. Друга - специфічні навички і знання відповідно до посади. Третя - фактичні результати, які співробітник у вдалося досягти за звітний період (виконані завдання, виробничі показники тощо).

2. **Факти виробничої поведінки** - одиниця аналізу виробничої поведінки співробітника, а також інструмент обґрунтування атестаційної оцінки. Йдеться про фрагмент виробничої поведінки співробітника, за яким безпосередньо спостерігали і який можна інтерпретувати в термінах однієї з компетенцій.

3. **Поведінкові шкали** - шкали з поведінковими індикаторами, які розроблені для кожної компетенції і дають змогу об'єктивізувати та прискорити оцінку й самооцінку поведінки.

4. **5-бальна шкала** оцінки співробітника в цілому і за окремими компетенціями: А (+2) - відмінна поведінка, В (+1) - вище очікуваного, С (0) - відповідає очікуванням, D (-1) - нижче очікуваного, Е (-2) - незадовільна.

5. **Безпосередній керівник** проводить бесіду за підсумками атестації із працівником та обґрунтовує основну оцінку. Тим самим безпосередньому керівнику довіряють провести оцінку діяльності свого підлеглого.

У зарубіжній практиці використовуються спеціальні **методи** з метою зменшення рівня суб'єктивізму в оцінюванні:

- **самооцінка службовця.** Обов'язкова самооцінка службовця є додатковою до оцінки керівника та інших експертів. Часто в процесі самооцінки службовець ще раз уважно вивчає вимоги установи до своєї поведінки, проводить самоаналіз, а іноді самостійно вносить корективи до власної діяльності;

- **оцінювальне інтерв'ю.** Як правило, протягом проведення оцінювального інтерв'ю обговорюються результати роботи співробітника на його посаді, а також укладається певна угода щодо його подальшого професійного зростання і розвитку. Процес інтерв'ю сам по собі є дуже цінним, оскільки потенційно створює можливість обміну інформацією між безпосереднім керівником і його підлеглим;

- **процедури оцінки професійної придатності** застосовуються в тому випадку, коли ефективність роботи того або іншого працівника постійно перебуває нижче необхідного рівня;

- **підготовка і збирання фактичних даних.** Керівнику необхідно зібрати відомості про ефективність роботи співробітника. З метою достатнього підкріплення фактів інформація збирається з різних джерел;

- **проведення бесіди** з необхідністю обговорити ефективність роботи працівника порівняно з посадовими обов'язками і покладеною на нього відповідальністю.

Досвід таких країн, як **Великобританія, Франція, Німеччина** свідчить, що в них у нормативних актах закріплені список об'єктивних критеріїв, таких як наполегливість, пунктуальність, комунікабельність, почуття відповідальності, здатність вироблення інноваційних рішень, розв'язання виникаючих проблем, досягнення цілей підрозділу і т. ін., що можуть оцінюватися за допомогою простих і прозорих стандартів. Уведення процедури обговорення оцінки надає особі, яка займається оцінюванням, можливість безпосереднього контакту з державним службовцем.

Таким чином, кар'єрне зростання державних службовців починається з відстеження й атестаційного "фільтрування". Керівництво завжди повинне мати уявлення про якості підлеглих, їхню готовність або потенційні здібності зайняти більш високу посаду.

Викликає інтерес також практика оцінювання діяльності державних службовців в **інституціях ЄС**. Первинною процедурою оцінки є *звіт про роботу члена персоналу*, який готується кожні два роки, по-перше, безпосереднім начальником службовця (як правило, начальником відділу), по-друге, підписується також і старшим менеджером.

Кожна із зазначених характеристик оцінюється за 5-ти бальною шкалою ("відмінно", "дуже добре", "добре", "достатньо", "незадовільно"), є місце для коментарів згідно з кожним пунктом (у разі потреби). Крім цього, є також сторінка, яка називається "Загальна оцінка", інколи аналізується прогрес (чи відсутність такого). Сам службовець може ознайомитися зі звітом і надати свої коментарі.

Останнім часом у зарубіжній практиці оцінювання державних службовців використовується допомога центрів з оцінювання (Assessment centers), які практикують комплексні діагностичні методи - систематично реєструють досягнення або недоліки поведінки персоналу. Серед найбільш валідних інструментів центрів з оцінювання рекомендуються такі, як "поштова скринька", групові дискусії, рольові ігри, презентації, кейси, стажування, комп'ютерні сценарії.

Аналіз міжнародного та вітчизняного досвіду з питань організації та проведення якісного оцінювання професійної діяльності державних службовців свідчить про необхідність комплексного підходу до зазначеної проблеми. Різноманітні методи та інструменти оцінювання більш релевантні, якщо враховуються та зіставляються думки різних експертів, проводиться горизонтальне, вертикальне оцінювання, самооцінка, зовнішня та внутрішня оцінка професійної діяльності і професійних компетентностей.

Концепція державної кадрової політики **Російської Федерації** пов'язана з державним управлінням, складовою якого є кадрова робота, що ведеться переважно за трьома основними напрямками: у сфері державних підприємств, установ, організацій (об'єднань, фірм, концернів, компаній тощо); у системі державної служби (на федеральному рівні, рівні суб'єктів Федерації і місцевого самоврядування); у сфері недержавних підприємств (акціонерних, приватних, орендних підприємств, фірм тощо).

Пріоритетними напрямками державної кадрової політики є:

- комплектування органів державної влади, закріплення державних службовців, стимулювання професійного зростання, кар'єри та ефективного виконання обов'язків на державних посадах, зміцнення службової дисципліни;
- підвищення престижу державної цивільної служби, вирішення питань соціальної захищеності кадрів;
- формування кадрового потенціалу та резерву з урахуванням існуючих державних посад і перспектив розвитку державних органів, а також освітніх та вікових змін у складі кадрів;
- формування та розвиток системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації кадрів на основі державного замовлення, підвищення ефективності та якості навчання;
- перепідготовка та підвищення кваліфікації осіб, уперше прийнятих на державну службу, і їх професійна адаптація на відповідних державних посадах

Професійна підготовка державних службовців Франції

У **Франції** створена й ефективно функціонує система професійної підготовки кадрів *державної служби Франції*, яка включає центральні загальнонаціональні, регіональні й спеціалізовані галузеві навчальні заклади і забезпечує здобуття кожним державним службовцем необхідних знань та навичок державного управління,

високої адміністративної та професійної культури.

Професійна підготовка державних службовців (далі - ППДС) реалізується у формі:

- *початкової підготовки* (адміністративні школи (далі - АШ));
- *постійного навчання* силами департаментів з питань навчання органів державного управління (підвищення кваліфікації), АШ, університетами, інститутами політичних досліджень, закладами приватного сектору на основі укладених контрактів.

ППДС базується на концепції "*правління компетенціями*", забезпечує здобуття кожним державним службовцем необхідних знань та навичок державного управління, високої адміністративної та професійної культури і є ефективним інструментом управління людськими ресурсами.

Серед завдань, які стоять перед системою ППДС, є:

- встановлення зв'язку між початковою і безперервною ППДС;
- моніторинг навчальних потреб державних службовців та оцінка професійних навичок, які можуть бути вдосконалені завдяки ПП;
- створення системи взаємовпливу ПП, мобільності, якості виконання обов'язків державних службовців.

У більшості випадків регулювання початкового навчання закріплено постановами та внутрішніми положеннями адміністративних шкіл, та зарезервоване за державними службовцями категорії "А". Інші державні службовці проходять випробувальний термін за місцем роботи, який передбачає проведення професійної підготовки до призначення на посаду (від 6-ти місяців до 1-го року).

У Франції передбачено розподіл повноважень між інституціями, відповідальними за розробку державної політики у сфері ППДС, та тими, які безпосередньо її реалізують. Центральним органом, відповідальним за політику підготовки кадрів для державної цивільної служби (далі - ДЦС), є Головне управління державної служби (DGAFP). Для територіальної державної служби в Міністерстві внутрішніх справ цю функцію виконує Головне управління з питань місцевих органів влади.

Відповідна мережа існує також на міжміністерському рівні. Ядром цієї мережі є DGAFP, яка здійснює загальне регулювання політики в галузі ППДС, укладає угоди з об'єднаннями державних службовців, несе відповідальність за професійну підготовку вищого корпусу державних службовців та від імені прем'єр-міністра керує ENA та п'ятьма регіональними інститутами державного управління (IRA), які розташовані в містах Бастія, Лілль, Ліон, Нант і Мец. З 2010 р. DGAFP є частиною Міністерства праці та соціальних відносин.

Однією з основних сучасних тенденцій розвитку системи ППДС Франції є зростання уваги до навчання на безперервній основі із наголосом на необхідності освітньої діяльності протягом усього професійного життя. До вісімдесятих років минулого століття у Франції постійному навчанню державних службовців не приділялося належної уваги, проте протягом останніх десятиріч значно активізувалася робота в цьому напрямі.

Протягом своєї кар'єри державний службовець може бути експертом, менеджером або стратегом, а часто експертом, менеджером і стратегом одночасно. Оскільки компетенції постійно змінюються, то потреби в навчанні також еволюціонують. Очевидно, що лише початкового навчання не може бути достатньо, тому важливо спочатку навчати державних службовців тому, що є найважливішим, а вже згодом забезпечувати постійне вдосконалення їх компетенції за допомогою безперервної професійної підготовки. Зокрема, це стосується і врахування європейської складової в програмах підготовки всіх навчальних закладів: мовна підготовка (обов'язкове володіння англійською для управлінців вищого рангу та середньої ланки); включення навчальних модулів стосовно європейської тематики до всіх освітніх курсів.

Серед чинників, що сприяють успіху французької моделі системи фахової підготовки державних службовців, найважливішими є:

- повне охоплення всієї території Франції мережею навчальних закладів;
- залучення кращих серед випускників вищих навчальних закладів та молодих державних службовців до конкурсу на вступ до адміністративних шкіл;
- використання методології оцінки потреб у навчанні, якою займається DGAFP з кінця 80-х рр.;
- тісна співпраця адміністративних шкіл із державними адміністраціями;
- відповідність навчальних програм існуючим потребам у навчанні, що забезпечується тісною співпрацею менеджерів з персоналу та адміністративних шкіл;
- орієнтована на практику форма професійної підготовки державних службовців;
- використання методології оцінки якості навчальних курсів;
- мотивація вступу та навчання в ENA - гарантія кар'єрного зростання для випускників закладу та їх переходу в корпус "А+";
- підготовка високопрофесійних викладачів і оцінка їх роботи;
- залучення профспілок державних службовців до процесів формування політики у сфері фахової підготовки.

Україна співпрацює з Францією в галузі реформи державного управління вже більше десяти років. Важливим етапом у розвитку двостороннього співробітництва України з французькими партнерами є підписання Угоди про співробітництво у сфері розвитку державної служби та адміністративної реформи між Національним агентством України з питань державної служби і Генеральною дирекцією адміністрації та державної служби Французької Республіки, а також Меморандуму про співпрацю між Головним управлінням державної служби України, Школою вищого корпусу державної служби та Національною школою управління Франції.

цузької Республіки. Серед основних напрямів співробітництва у галузі адміністративної реформи та державного управління є підтримка початкової та післядипломної освіти державних службовців, міжнародні спеціалізовані цикли державного управління (CISAP), стажування молодих франкомовних українських державних службовців у французьких школах управління.

Адаптація кращого зарубіжного досвіду до практики державної кадрової політики

Здійснювані останнім часом заходи з удосконалення державної кадрової політики, зокрема практична діяльність щодо реалізації положень Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки, спрямовані на формування якісного кадрового потенціалу України як найважливішого інтелектуального та професійного ресурсу українського суспільства, що забезпечує ефективний соціально-економічний розвиток країни та високу конкурентоспроможність у світовій соціально-економічній системі в конкретній історичній перспективі.

У контексті значущості використання потенційних можливостей такого важливого фактора удосконалення державної кадрової політики, як передовий зарубіжний досвід слід зазначити, що вони обмежуються тим, що в Україні існують проблеми, пов'язані з нечіткістю уявлень щодо пріоритетів розвитку соціально-економічної сфери держави і затримкою низки суспільно-політичних реформ у різних сферах життєдіяльності держави через відсутність системності в законодавчому їх забезпеченні. Як наслідок, виникли проблеми, пов'язані із:

- відсутністю законодавчо визнаного відповідального координатора комплексу реформ, що призвело до появи локальних державних програм із низькою ефективністю реалізації і перевантаженням державного бюджету другорядними завданнями;
- деформаціями в освітній галузі, регулювання якої є складовою національної безпеки і має впливати із загальнодержавних пріоритетів і оцінки ринку праці в країні;
- відсутністю моніторингу потреб у фахівцях із відповідним кваліфікаційним рівнем підготовки в усіх секторах економіки і сферах забезпечення життєдіяльності держави;
- недостатнім правовим та соціальним захистом працюючих як у державному, так і в приватному секторах, від політичних і кон'юнктурних впливів владних інститутів, процесів, породжених світовою економічною кризою, що створює ризик підвищення рівня безробіття;
- недостатньою увагою роботодавців до вчасного поновлення професіоналізму працівників, що спричиняє низьку конкурентоспроможність товарів і послуг.

Разом з тим окремі аспекти зарубіжного досвіду можуть уже сьогодні успішно використовуватися суб'єктами державної кадрової політики в процесі її модернізації, а саме:

- загальноосвітні тенденції у формуванні, реалізації й удосконаленні державної кадрової політики. Вони потребують серйозного наукового аналізу з урахуванням як позитивних, так і проблемних аспектів у проведенні державної кадрової політики в Україні;
- основні принципи формування кадрової політики у Великобританії: інвестиції держави в освіту молоді; оплата праці на підставі оцінювання її результатів, які забезпечуються відповідною диференціацією тарифних ставок і додаткових стимулюючих механізмів у вигляді премій, надбавок, доплат; практика додаткового стимулювання працівників за інноваційність у діяльності;
- механізми японського управління персоналом, зокрема: пошук та підготовка потрібних для організації працівників на основі співпраці з вищими навчальними закладами; адаптація нових працівників ще до прийняття їх на роботу, а вже потім введення на посаду, стажування та навчання на робочому місці, що сприяє зменшенню їх психологічного і фізичного напруження у зв'язку з входженням у новий колектив; забезпечення кар'єрного зростання, створення умов для творчої роботи;
- деякі принципи формування кадрової політики у США, зокрема: гнучке матеріальне стимулювання особистих досягнень працівників; формування культури організації, корпоративної етики; система оплати праці, яка тісно пов'язана з атестацією та результатами роботи фахівців;
- світовий та європейський досвід державної кадрової політики в державному управлінні: комплектування органів державної влади, стимулювання професійного зростання, кар'єри та ефективного виконання обов'язків на державних посадах, оцінювання кадрів; підвищення престижу публічної служби, соціальна захищеність кадрів; формування кадрового потенціалу та резерву; психологічна та професійна адаптація працівників на відповідних державних посадах; створення та розвиток системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів;

- практика оцінювання діяльності державних службовців в інституціях ЄС;
- французький і польський досвід професійного навчання державних службовців;
- розроблені програмою SIGMA (Support to Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) рекомендації щодо вдосконалення законодавства про державну службу для України.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що для успішного використання передового європейського і світового досвіду формування та вдосконалення державної кадрової політики у вітчизняній практиці необхідно розробити національну програму цільового його вивчення та створити відповідні умови для її реалізації.

7.6. Підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації управлінських кадрів як складова кадрової політики

Зміст, імперативи і проблеми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів

Підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації (далі - ПППК) управлінських кадрів - це процес і заходи, що мають забезпечувати здобуття, поглиблення управлінських, фінансово-економічних, соціальних, правових та інших необхідних знань, а також набуття або розвиток організаторських навичок, опанування новітніми інформаційними та управлінськими технологіями в предметній сфері діяльності управлінських кадрів, що передбачає також безперервне оновлення їх професійних умінь, здобуття нової спеціальності або кваліфікації на основі раніше здобутої освіти й досвіду практичної роботи.

Розкриємо докладніше зміст цього загального визначення за позиціями "підготовка" і "підвищення кваліфікації" управлінських кадрів в Україні.

Підготовка управлінських кадрів в Україні - це здобуття відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста, магістра за спеціальностями, спрямованими на професійну діяльність на їх роботі (для державних службовців - на державній службі в органах державної влади, для посадових осіб місцевого самоврядування - в органах місцевого самоврядування). Підготовка фахівців відповідного освітньо-професійного рівня: спеціаліста, магістра за спеціальностями, спрямованими на їх професійну діяльність на державній службі, здійснюється за освітньо-професійними програмами вищого навчального закладу, який має ліцензію на таку підготовку. Підготовка може бути проведена за денною, вечірньою, заочною та заочно-дистанційними формами навчання.

Підвищення кваліфікації - це навчання з метою оновлення та розвитку умінь і знань, необхідних для ефективного вирішення завдань професійної діяльності управлінця.

Відповідно до належності управлінців до певного рівня управлінської ієрархічної ланки формується зміст ПППК, періодичність підвищення їх кваліфікації, а також форми проведення ПППК та її терміни.

Далі за текстом для скорочення вводиться не унормоване законодавством поняття "*державно-управлінські кадри*", що включає державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, а також управлінські кадри органів державного управління, підприємств, установ, організацій державного сектору економіки та комунальної власності.

Основною метою ПППК є забезпечення ефективного управління відповідно до поточних і перспективних завдань у предметній сфері діяльності управлінських кадрів, що досягається на оновленій і розширеній їх знаннєвій базі, завдяки розвитку умінь, необхідних для ефективного вирішення завдань професійної управлінської діяльності, опанування ними інноваційними підходами до розв'язання нестандартних проблем.

ПППК державно-управлінських кадрів має бути зорієнтованою на специфіку їх діяльності, гарантувати підвищення її результативності, передбачати спеціальну підготовку вищих керівних кадрів, визначати обов'язковим навчання державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування після призначення їх на посади, а також у зв'язку з проведенням державно-управлінських, суспільних реформ, прийняттям нового законодавства.

У сучасних умовах ПППК управлінських кадрів базується на принципах загальновизнаної у світі парадигми неперервної освіти, яка передбачає створення відкритих для працівників будь-

якого віку систем освіти, які супроводжують їх протягом усього терміну їх професійної діяльності, сприяють постійному розвитку працівників, залучають їх до безпосереднього процесу оволодіння визначеним рівнем систематизованих професійних знань, умінь, навичок, досягнення зразків поведінки та розширенням культурного кругозору. Неперервна освіта забезпечує не тільки підвищення кваліфікації, а й перепідготовку за умов змін виду професійної діяльності, сприяє розвитку пізнавальних можливостей працівників, а також стимулює до постійної самоосвіти.

Сучасне державне управління спирається на системний та міждисциплінарний підходи, що передбачає системне поєднання методологічних підходів, розвинених в економіці, політології, праві, соціології, менеджменті, а також застосування інформаційних технологій. З огляду на це особливого значення має набуття державно-управлінськими кадрами знань з цих дисциплін. Це досягається підготовкою, перепідготовкою і підвищенням кваліфікації державно-управлінських кадрів шляхом неперервної освіти, що забезпечується освітньою системою в галузі знань "Державне управління", але й передбачає також активну самоосвіту.

Запровадження системи неперервної освіти державно-управлінських кадрів, що є невід'ємною складовою системи їх підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, базується на таких принципах, як:

- обов'язковість професійного навчання державно-управлінських кадрів у системі ПППК;
- релевантність неперервної освіти державним вимогам та потребам у кадровому забезпеченні системи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також державного і комунального секторів національної економіки;
- зв'язок неперервної освіти з державно-управлінськими реформами та суспільними трансформаціями;
- формування мотивації у державно-управлінських кадрів до неперервної освіти шляхом забезпечення її зв'язку з кар'єрним зростанням державно-управлінських кадрів.

В Україні унормовані такі види ПППК державно-управлінських кадрів, що забезпечують неперервність освіти:

- навчання за освітньо-професійними магістерськими програмами (післядипломна освіта) в галузі знань "Державне управління";
- навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації;
- підвищення кваліфікації за програмами тематичних постійно діючих та короткотермінових семінарів;
- участь у семінарах, що проводяться з урахуванням потреб у підвищенні ефективності виконання посадових обов'язків, результатів щорічної оцінки професійної діяльності державних службовців;
- стажування в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, а також за кордоном;
- самоосвіта за річними програмами, а також участь у наукових дослідженнях з проблем державного управління та місцевого самоврядування і в наукових комунікативних заходах.

Подальший розвиток системи неперервної освіти державно-управлінських кадрів пов'язаний із прогресом технологій дистанційного навчання, якісним розширенням доступу до сучасних носіїв інформації через телекомунікаційні канали, комп'ютеризацією навчання, застосуванням освітніх інноваційних технологій. Зокрема, зараз поширюється інтернет-освіта, яка виступає як важливий комунікативний та інтерактивний засіб, а також спосіб просування новітніх освітніх продуктів на ринок освітніх послуг.

Розвиток інтернет-технологій та розгалужених інформаційно-комунікативних мереж надали поштовх до створення дистанційних технологій навчання, на яких базується дистанційно-заочна форма навчання. Дистанційно-заочна форма навчання, що знаходить все більше поширення у світі та поглинає традиційну заочну форму навчання, в якій стає його домінуючою компонентою, забезпечує принципово новий рівень доступності освіти. Гнучка, спрямована на навчання за індивідуальним графіком, дистанційно-заочна форма освіти за відносно низької її вартості надає можливість:

- практичної реалізації парадигми неперервної освіти, зокрема отримання післядипломної освіти, перепідготовки, підвищення кваліфікації протягом усього життя без відриву від роботи та місця проживання;

- одержання якісних освітніх послуг широким верствам населення в найвіддаленіших регіонах країни та поза її межами;
- швидкого адаптування навчальних програм до постійних змін у системі знання, особливо природничого та інженерно-технічного;
- залучення до створення та провадження навчальних курсів провідних фахівців, науковців у конкретній науковій, навчальній дисципліні;
- урахування різних рівнів теоретичної та практичної підготовленості слухачів.

Імперативи і проблеми ПППК усвідомлюються за масштабом проблеми і якісним рівнем підготовки державно-управлінських кадрів для їх предметної діяльності.

Про масштаб проблеми ПППК державно-управлінських кадрів свідчить кількісний вимір організаційно-структурної складової державного управління як виду соціально-економічної діяльності, яка станом на 1 січня 2012 р. після проведення у 2011 р. в Україні адміністративної реформи включала 75 центральних органів державної влади, 488 районних державних адміністрацій, державні адміністрації в м. Києві та Севастополі, 24 обласні державні адміністрації, 24 обласні ради, 488 районних рад, 80 районних у містах рад, 456 міських рад та 784 селищні ради, 10278 сільських рад, а також понад 5,5 тис. державних і комунальних підприємств, установ і організацій із загальною кількістю працюючих у сфері державного управління та місцевого самоврядування понад 350 тис. державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, керівників державних та комунальних підприємств, які разом становлять потенційний контингент та об'єкт для ПППК державно-управлінських кадрів в освітній галузі "Державне управління".

Проблема підвищення якісного рівня спеціальної підготовки державно-управлінських кадрів особливо актуальною є на місцевому рівні. Так, рівень освіти посадових осіб та депутатів місцевих рад здебільшого не дає їм змоги кваліфіковано здійснювати свої повноваження та виконувати покладені на них обов'язки. Так з майже 100 тис. посадових осіб лише 64,7% мають повну вищу освіту. Щороку відбувається оновлення складу працівників органів місцевого самоврядування (близько 20% від загальної кількості), які потребують відповідної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації. Близько 40% сільських, селищних та міських голів, 40%-60% депутатів місцевих рад обираються вперше, що свідчить про відсутність у них відповідного досвіду та про потребу щодо відповідної ПППК.

Інші проблеми організації ПППК державно-управлінських кадрів пов'язано із:

- *забезпеченням релевантності навчальних програм* у галузі знань "Державне управління" до запитів практики державного управління і місцевого самоврядування на підготовку висококваліфікованих кадрів, здатних до застосування творчих міждисциплінарних підходів до вирішення завдань, що виникають в умовах державно-управлінських реформ і суспільних трансформацій;

- *рівнем підготовки викладачів* у системі ПППК державно-управлінських кадрів, які не завжди за змістом та актуальністю навчальних матеріалів, якістю викладання і застосуванням передових інноваційних освітніх технологій навчання відповідають новим вимогам щодо організації навчального процесу для ПППК державно-управлінських кадрів;

- *поглибленням і розширенням інтеграції галузі знань "Державне управління"*, де здійснюється ПППК державно-управлінських кадрів, із галуззю науки "Державне управління", якою забезпечуються підготовка наукових та науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації (для здобуття наукових ступенів кандидата і доктора наук з державного управління) і науковий супровід практики державного управління та місцевого самоврядування. Така інтеграція передбачає впровадження результатів наукових досліджень проблем державного управління в навчальний процес ПППК державно-управлінських кадрів.

Організація ПППК державно-управлінських кадрів має врахувати:

- *особливості аудиторії державно-управлінських кадрів* як специфічної категорії слухачів, яка має певний практичний досвід державного управління, а також особливості навчання дорослого контингенту слухачів;

- *прогресивний світовий досвід ПППК управлінських кадрів*, зокрема технології навчання менеджерів, які певною мірою завдяки підбору викладачів (тьюторів, тренерів), застосуванню інформаційних технологій та поліпшеному матеріально-технічному забезпеченню навчального процесу випереджають вітчизняну систему ПППК державно-управлінських кадрів за низкою позицій.

Усвідомлюючи важливість запровадження неперервної освіти та підвищення кваліфікації кадрів як передумови підвищення конкурентоспроможності продукції і підвищення її якості, провідні транснаціональні корпорації (ТНК), особливо в галузі наукоємних технологій, інтегрували навчання в систему управління. Великі ТНК створюють власну систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів. У навчанні використовуються новітні технології та системи навчання, прискорені модульні курси та інші новації.

Визначальними рисами сучасного навчання є його інноваційна технологічність. Під цим розуміється алгоритмізація методик досягнення цілей навчання, широке застосування в навчальному процесі інформаційних інтерактивних технологій та технічних засобів, а також перехід від окремих традиційних форм, способів передачі знання до методичних інтелектуальних інтегрованих систем, комплексів, за допомогою яких великі обсяги знань трансформуються у форми, що зручні для засвоєння слухачами з різними когнітивними здібностями.

До інноваційних технологій навчання зараз відносять: електронну бібліотеку та електронний бібліотечний каталог, комп'ютерне тестування, організацію віртуальних семінарів (вебінарів), конференцій, комп'ютерні навчальні програми, телеконференції, інтегровані навчально-атестаційні комплекси, а також кейс-технології (case-studies). За кейс-технологією навчальний матеріал подається з використанням певних практичних прикладів, ситуацій, що складають певний тематичний пакет.

Новий підхід до розроблення навчально-методичних матеріалів за будь-якою дисципліною за теперішніх умов розширеного використання інформаційно-комунікативних технологій має врахувати їх можливості для впровадження в навчальний процес таких ефективних методик, як інтерактивні та комп'ютерно-орієнтовані методи навчання.

Тому навчально-методичне забезпечення ПППК державно-управлінських кадрів має розроблятися з орієнтацією на електронні навчальні посібники, а також з урахуванням особливостей форм навчального процесу з метою компенсації притаманних кожній із цих форм певних недоліків і максимального використання їх переваг.

Логічним доповненням електронного посібника з вивчення дисциплін має стати систематизація та кодифікація навчального матеріалу, доповненого науковими публікаціями за окремими темами, модулями, матеріалами дисертаційних досліджень, які мають органічно входити до відповідних розділів теоретичних дисциплін за контекстуальними посиланнями, а також включення довідково-інформаційних матеріалів у галузі законодавства, стандартизації та інших споріднених галузях, де формується інфраструктура підтримки державного управління.

Інтеграція зазначених матеріалів у вигляді електронних баз знань з їх підтримкою та оновленням через Інтернет формує новий тип навчального, наукового, довідкового та атестаційного видання, що знаходить зараз поширення у світі як інтегрований навчально-атестаційний комплекс (ІНАК).

ІНАК - це сучасна інтерактивна система навчання, підвищення кваліфікації, надання інформаційно-довідкових послуг та атестації кадрів, що має розроблятися із використанням новітніх дидактичних моделей та інформаційних технологій, включаючи підтримку системи за допомогою Інтернету або інтернет-технологій. У структуру оптимальної побудови ІНАК



Рис. 7.1. Структура інтегрованого навчально-атестаційного комплексу

входять три взаємопов'язані складові (рис. 7.1).

1. Посібник (підручник) на паперовому носії для всіх рівнів фахівців і спеціалістів. Крім того, має бути передбачено використання посібника у вищих навчальних закладах з метою цільової підготовки фахівців. Структуру змісту складають навчальні теми, в яких має бути розкрито: усі теми навчальних дисциплін, що охоплюються ПППК.

2. Автоматизована система навчання (далі - АСН), яка призначена для навчання, самоконтролю, а також атестації слухачів. АСН, що розміщується на електронному носії в мультимедійному форматі, зокрема на CD, доповнює посібник і включає розроблені за сучасними комп'ютерно-орієнтованими дидактичними методиками озвучені фільми-лекції, інтерактивні практичні завдання, тренінги, тести, контрольні роботи. До АСН входять також словники термінів і понять.

3. Інтернет-портал, на якому накопичується інформаційна база даних законодавства, інформаційно-довідкова система. Через інтернет-портал здійснюється також підтримка та оновлення програмних компонентів, інформаційних блоків в АСН. Інтернет-портал створюється та підтримується розробником ІНАК.

Крім підручника, усі інші тексти, навчальні теми, тести для контролю, самоконтролю та інше розміщені на компакт-диску та на сайті Інтернет.

Слід зазначити, що принцип побудови ІНАК відповідає базовим принципам запровадження кредитно-трансферної системи у форматі Болонського процесу щодо розширення часу для самостійної роботи слухачів у навчальному процесі разом з вимогами посилення контролю якості засвоєння змісту навчання.

Професіоналізм в управлінні досягається шляхом відповідної підготовки управлінських кадрів, а також їх забезпеченням релевантними довідково-інформаційними, статистичними матеріалами для підвищення їх потенціалу виконувати аналітичну роботу, удосконалення процедур управління та підготовки якісних управлінських рішень.

Підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів є однією із складових державної кадрової політики як стратегічної діяльності щодо формування та розвитку корпусу державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, а також управлінців у державному і комунальному секторах національної економіки, здатних забезпечити ефективне управління в предметній сфері їх діяльності.

Суб'єкти формування і здійснення державної кадрової політики, а також місце ПППК державно-управлінських кадрів як її складової показано на рис. 7.2.

Державна кадрова політика за напрямом підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів



Рис. 7.2. Суб'єкти формування і здійснення державної кадрової політики та місце ПППК державно-управлінських кадрів як її складової

Державна кадрова політика за напрямом ПППК державно-управлінських кадрів для системи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також для підприємств, установ, організацій державного і комунального секторів національної економіки включає:

- прогнозування потреби в підготовці висококваліфікованих управлінських кадрів;
- розроблення профілів компетентностей посад управлінських кадрів в органах державної влади, органах державного управління і органах місцевого самоврядування для організації підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів відповідно до цих профілів компетентностей;
- розроблення і впровадження національної рамки кваліфікації для управлінських кадрів і методик оцінювання управлінських кадрів за цією рамкою відповідно до напрямів предметної діяльності управлінських кадрів;
- формування державного замовлення на підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів;
- розроблення галузевих стандартів вищої освіти в галузі знань "Державне управління" і стандартів вищих навчальних закладів, що проводять підготовку державно-управлінських кадрів у галузі науки "Державне управління";
- організація розроблення професійно-освітніх програм підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів;
- організація розроблення тематики і програм спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, а також тематичних постійно діючих та короткострокових семінарів, тренінгів у системі підвищення кваліфікації, перепідготовки державно-управлінських кадрів;
- формування державного замовлення на підготовку наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації в галузі науки "Державне управління" (кандидат і доктор наук з державного управління);
- розроблення паспортів спеціальностей у галузі науки "Державне управління" для проведення дисертаційних досліджень на здобуття наукових ступенів кандидата і доктора наук з державного управління;
- організація підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів у мережі спеціалізованих навчальних закладів і центрах підвищення кваліфікації;
- формування узгодженої системи оцінювання здобутих знань, набутих умінь та навичок за результатами підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів;
- створення умов для запровадження системи безперервного професійного навчання кадрів;
- аналіз здобутків щодо використання інноваційних освітніх технологій у навчальних процесах ПППК, а також науково-педагогічних працівників, задіяних у цих процесах, що реалізуються в навчальних закладах у цій галузі освіти;
- упровадження в навчальний процес ПППК державно-управлінських кадрів результатів наукових досліджень проблем державного управління та місцевого самоврядування;
- упровадження прогресивного світового досвіду щодо ПППК державних службовців, а також менеджерів у систему ПППК управлінських кадрів, що має сприяти інтеграції освітньої галузі знань "Державне управління" у світовий та європейський освітній простір;
- участь у міжнародних програмах технічної допомоги щодо розроблення професійних освітніх програм ПППК державно-управлінських кадрів;
- сприяння направленню на навчання за кордон (стажування) державно-управлінських кадрів (у тому числі тих, які направляються за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги).

Інституціональне забезпечення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів

Інституціональне забезпечення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів, що здійснюється в галузі освіти "Державне управління", розкривається за змістом категорії "інститут" і має кілька складових:

1. *В основі формальної складової інституціонального забезпечення ПППК державно-управлінських кадрів лежать:*

- а) *акти законодавства, що унормовують і врегульовують питання організації ПППК державно-управлінських кадрів (більше 30 актів законодавства);*

б) *галузеві стандарти вищої освіти*: "Державне управління", "Державна служба", "Управління суспільним розвитком", а також стандарти освіти вищих навчальних закладів у галузі знань "Державне управління";

в) *освітньо-професійні магістерські програми*, які практико-орієнтовні на певні сегменти суспільної і соціально-економічної діяльності та розроблені відповідно до галузевих стандартів вищої освіти і освітніх стандартів вищого навчального закладу для підготовки державно-управлінських кадрів за 12 спеціальностями в галузі знань "Державне управління": 8.15010001 "Державне управління"; 8.15010002 "Державна служба"; 8.15010003 "Управління суспільним розвитком"; 8.15010004 "Державне управління у сфері національної безпеки"; 8.15010005 "Державне управління у сфері освіти"; 8.15010006 "Державне управління у сфері охорони здоров'я"; 8.15010007 "Публічна політика та управління"; 8.15010008 "Публічне адміністрування"; 8.15010009 "Місцеве самоврядування"; 8.15010010 "Регіональне управління"; 8.15010011 "Електронне урядування"; 8.15010012 "Парламентаризм та парламентська діяльність".

Розробку цих освітньо-професійних програм за спеціальностями проведено на основі компетентнісного підходу до організації діяльності державних службовців, з урахуванням вимог Довідника типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, а також чинної редакції Реєстру посад державних службовців та досвіду реалізації магістерських програм у сфері публічного адміністрування Європейського Союзу.

Місією цих освітньо-професійних програм є підготовка висококваліфікованих відповідальних кадрів для державного управління та місцевого самоврядування, спроможних розробляти, аналізувати і реалізовувати державну політику, творчо, ефективно й результативно виконувати управлінські функції, сприяти інноваційним процесам у суспільстві з метою утвердження соціальної справедливості, демократії, забезпечення прав і свобод людини, сталого розвитку на основі світових та європейських стандартів.

Місія зазначених програм ґрунтується на освітній філософії, базові положення якої всі учасники навчального процесу (слухачі, науково-педагогічні працівники, випускники) мають сприймати як основні ціннісні орієнтації щодо оволодіння теорією та практикою державного управління, а саме:

- орієнтація на ефективну та продуктивну реалізацію стратегічних цілей, завдань і функцій держави, формування національної державно-адміністративної культури;

- служіння народу України, надання громадянам Української держави якісних послуг, забезпечення громадянських прав і свобод, сприяння політичному та соціальному партнерству як засобу консолідації суспільства;

- адаптація змісту навчання до процесів глобалізації, інтернаціоналізації, нового міжнародного політичного, економічного, гуманітарного, адміністративного контексту, входження України в європейський простір, розвиток у державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування глобального світогляду, європейського мислення, національної самосвідомості;

- формування у слухачів знань, умінь, здібностей, досвіду ефективного державного управління, спрямованого на забезпечення прогресивних змін у суспільстві, реформування політичної, економічної, соціальної, гуманітарної сфер, адміністративної системи; вироблення новаторських професійних якостей: незалежного критичного мислення, творчості, ініціативності, всебічного неупередженого осмислення суспільних проблем, прогнозування наслідків прийняття управлінських рішень, соціальної відповідальності, здатності до діалогу, розвитку партнерських взаємовідносин;

- диверсифікація змісту, форм, методів навчання з метою забезпечення доступності і рівних можливостей, професійного вдосконалення, максимального задоволення фахових індивідуальних потреб;

- постійна актуалізація змісту та модернізація методів і засобів навчання; участь усього науково-педагогічного колективу та слухачів у формуванні й коригуванні змісту, форм і методів викладання, вивчення магістерської програми;

- формування мотивації до неперервного фахового навчання, підвищення кваліфікації, а також особистісного самовдосконалення.

Місія та освітня філософія реалізуються через досягнення низки основних цілей освітньо-професійних програм.

Оволодіння слухачами комплексом професійних знань міждисциплінарного характеру, формування цінностей, умінь і навичок, необхідних для ефективного управління в різних сферах суспільного життя, виконання функцій висококваліфікованих експертів, радників, кон-

сультантів, аналітиків, дослідників з проблем державного управління, місцевого самоврядування, політичної та адміністративної реформ, інших суспільних перетворень. Надання слухачам можливості вибору форм навчання (денної, заочної, вечірньої, а також дистанційно-заочної), урахування індивідуальних професійних інтересів (через вибір спеціалізацій, факультативних дисциплін, тем дослідницьких робіт), поєднання теоретичного навчання з участю у наукових дослідженнях і практичним застосуванням отриманих знань (стажування, практичні, семінарські заняття, комунікативні заходи), необхідних для вироблення та ефективної реалізації державної політики на всіх рівнях державного управління і місцевого самоврядування. Створення основи для забезпечення перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування впродовж професійної кар'єри.

Забезпечення всебічного залучення слухачів, аспірантів, докторантів і наукових та науково-педагогічних працівників навчальних закладів, де проводиться ПППК державно-управлінських кадрів, до світових джерел інформації, вивчення, аналіз, узагальнення та використання кращої практики і світового досвіду, розвитку міжнародного співробітництва, організації спільних інтернаціональних комунікативних заходів, навчання і стажування в зарубіжних установах, сприяння створенню загальноєвропейського освітнього простору на основі спільних цінностей та стандартів якості;

г) *нормативно-правові акти і паспорти спеціальностей у галузі науки "Державне управління"*, в якій забезпечується підготовка наукових та науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації, а також науковий супровід практики державного управління і місцевого самоврядування, що набуває особливої актуальності в умовах системних державно-управлінських реформ і суспільних трансформацій в Україні.

Галузь науки "Державне управління" структурована за паспортами п'яти спеціальностей, які за своїм змістом разом окреслюють проблемний простір науки та практики державного управління і за якими через аспірантуру і докторантуру проводиться підготовка наукових та науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації на здобуття наукових ступенів кандидата і доктора наук з державного управління: 25.00.01 - теорія та історія державного управління; 25.00.02 - механізми державного управління; 25.00.03 - державна служба; 25.00.04 - місцеве самоврядування; 25.00.05 - державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку.

2. *Неформальна складова інституціонального забезпечення ПППК державно-управлінських кадрів* включає їх усвідомленість про необхідність післядипломної неперервної освіти для оволодіння міждисциплінарними підходами, сучасними інформаційними технологіями, а також методологією державного управління, яка включає в себе методологічні підходи, розвинені у споріднених із державним управлінням галузях науки, таких як економіка, політологія, право, соціологія. Це досягається навчанням у системі ПППК. Формуванню такої усвідомленості сприяє кар'єрне зростання державно-управлінських кадрів після їх ПППК. Моніторинг проходження ПППК державно-управлінськими кадрами покладається на кадрові служби і є одним із завдань державної кадрової політики.

3. Підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів має своє організаційно-структурне забезпечення як складову інституціонального забезпечення на підтримку реалізації вищезазначених двох інституціональних складових. Організаційно-структурне забезпечення ПППК державно-управлінських кадрів складає систему (рис. 7.3), яка включає:

- вищі навчальні заклади, що ліцензовані та акредитовані для підготовки магістрів за освітньо-професійними програмами в галузі знань "Державне управління", включаючи Національну академію державного управління при Президентові України разом з її чотирма регіональними інститутами державного управління (далі - РІДУ : Дніпропетровський, Львівський, Одеський, Харківський);

- Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів, центри підвищення кваліфікації при регіональних інститутах Національної академії державного управління при Президентові України, регіональні центри підвищення кваліфікації і галузеві інститути підвищення кваліфікації, що здійснюють підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів;

- розгорнута мережа із спеціалізованих учених рад у галузі науки "Державне управління" з правом присудження наукових ступенів доктора і кандидата наук з державного управління, утворених у Національній академії державного управління при Президентові України, її регі-

ональних інститутах, а також у провідних вищих навчальних закладах і наукових установах, де здійснюється підготовка наукових та науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації в галузі науки "Державне управління".

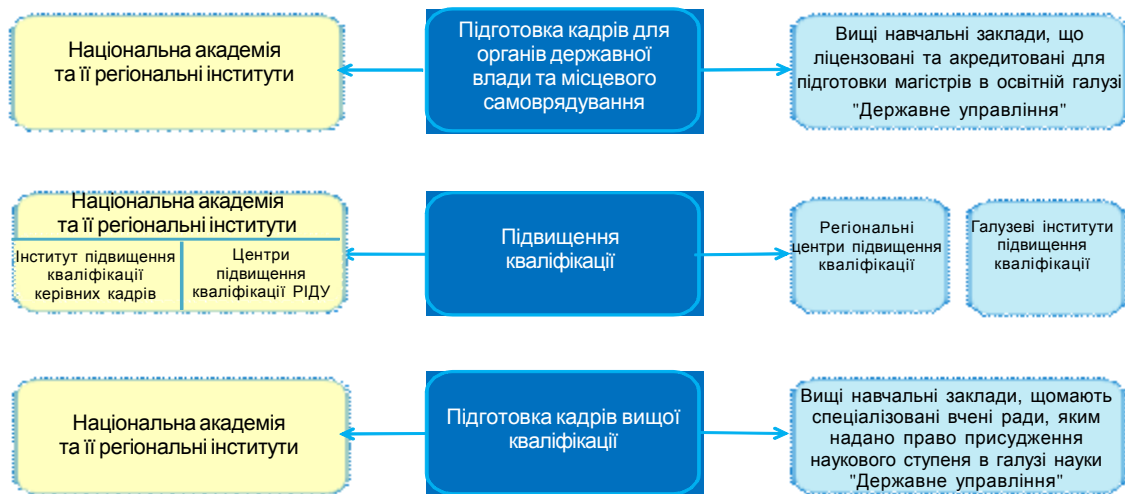


Рис. 7.3. Система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів

Головне місце в системі ПППК державно-управлінських кадрів посідає Національна академія державного управління при Президентові України, яку згідно зі ст. 30 Закону України "Про державну службу" від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI визначено головним вищим навчальним закладом у системі підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації фахівців у галузі знань "Державне управління".

Основним завданням Національної академії державного управління при Президентові України є підготовка високопрофесійних, ініціативних, відповідальних кадрів, здатних осучаснити діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології.

Місія Національної академії державного управління при Президентові України (далі - НАДУ) полягає у *формуванні сучасної управлінської еліти України; розвитку професійної компетентності посадовців; науковому супроводі державно-управлінських реформ.*

На виконання завдань діяльності НАДУ і реалізацію місії у 2012 р. здійснено реструктуризацію закладу. На рис. 7.4 наведено структуру за основними напрямками діяльності НАДУ, яка відповідає прогресивним тенденціям у розвитку вищої освіти, пов'язаними з поглибленням інтеграції науки і освіти, чому має сприяти організація навчально-наукових інститутів у структурі вищих навчальних закладів.

Основні напрями розвитку системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів

Перспективи розвитку та модернізації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів, що має позначитися і на розвитку державного управління як виду соціально-економічної діяльності, пов'язано з такими основними напрямками:

- удосконалення змісту, форм, методів, засобів навчання;

- запровадження інноваційних освітніх технологій, спрямованих на підвищення професійної компетентності;
- застосування кадрового потенціалу та наукових досліджень галузі науки "Державне управління" в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- удосконалення магістерських програм і навчально-методичного їх забезпечення;
- поглиблення індивідуалізації навчального процесу в підготовці державно-управлінських кадрів;
- адаптація навчання до специфіки управлінської діяльності слухачів;
- забезпечення нерозривного зв'язку навчання з дослідницькою роботою;

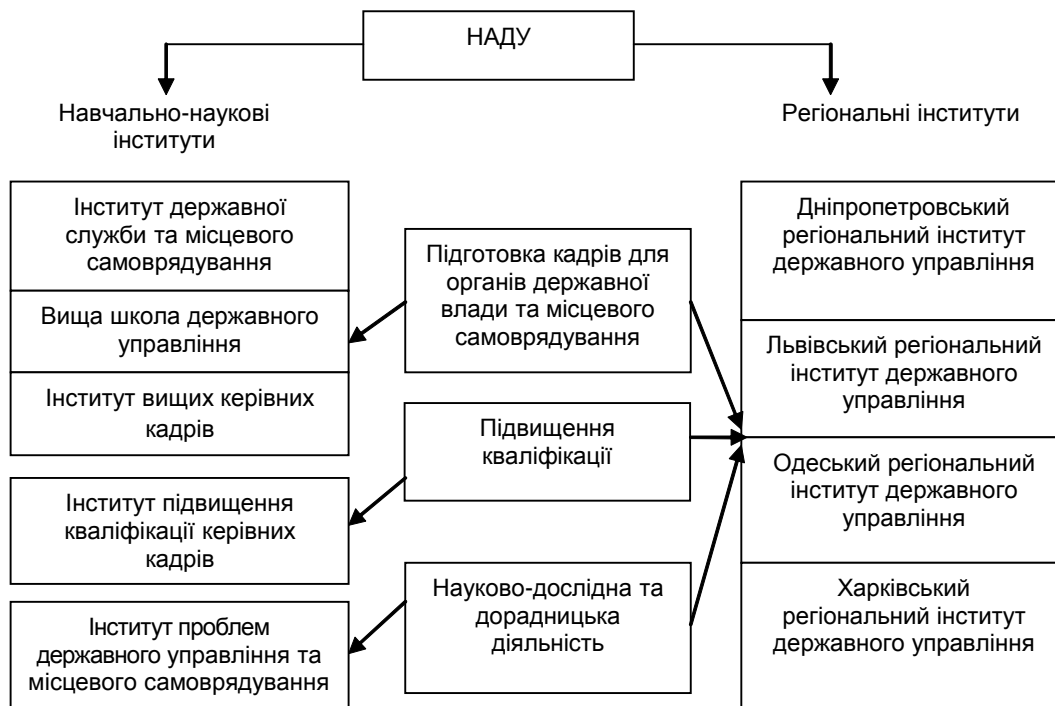


Рис. 7.4. Структура Національної академії державного управління при Президентові України за основними напрямками діяльності

- забезпечення безпосереднього зв'язку змісту програм підвищення кваліфікації з пріоритетними напрямками державної політики;
- застосування стандарту норм та вимог до сучасних підходів, критеріїв і механізмів оцінювання якості професійного навчання;
- упровадження навчальних програм підготовки викладачів та організаторів навчання;
- забезпечення взаємодії з органами влади, самоврядування та навчальними закладами у сфері підвищення кваліфікації;
- запровадження вимог обов'язковості урахування результатів підвищення кваліфікації в процесі кар'єрного зростання;
- гармонізація розвитку освітньої та наукової галузей "Державне управління" та їх інтеграція з практикою державного управління і місцевого самоврядування;
- розвиток міжвідомчих і міжнародних зв'язків та комунікацій у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів;
- посилення координації в системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів.

7.7. Удосконалення державного управління в контексті реалізації державної кадрової політики

Сутність, мета та завдання кадрової політики у сфері державного управління

Однією з найбільш значущих складових державної кадрової політики є кадрова політика в галузі державного управління, оскільки саме практична діяльність державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування великою мірою сприяє успішному розв'язанню проблемних

завдань у сфері забезпечення національної безпеки, виступає чинником підвищення професійної компетентності та інституціональної спроможності національного кадрового потенціалу.

Удосконалення державного управління є одним із пріоритетних напрямів реалізації Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки. Стратегія базується на Конституції України та європейських принципах публічного права й управління, чіткого розмежування регулятивних і управлінських функцій держави. На сучасному етапі розвитку Української держави кадрове забезпечення сфери державного управління відіграє ключову роль у розв'язанні широко-

го кола як поточних, так і перспективних проблем розвитку всього суспільства. Його сутність полягає в тому, що це насамперед складний та багатогранний процес кадрової діяльності, спрямований на формування, розвиток та раціональне використання кадрів у державному управлінні. По-друге, удосконалення державного управління в контексті реалізації державної кадрової політики - це діяльність із відновлення трудових ресурсів, головний елемент управління людськими ресурсами, необхідний чинник досягнення цілей суспільного розвитку. По-третє, це системний механізм, спрямований на оновлення кваліфікованих кадрів в органах державної влади.

Як уже зазначалося, сутність державного управління, його функції і специфіка визначаються, з одного боку, поставленими завданнями, а з другого - змістом управлінської праці: її предметом, засобами і метою. *Метою державної кадрової політики* є добір, розстановка та професійне навчання кадрів у сфері державного управління. Кадрова політика у сфері державного управління в широкому розумінні - це стратегічна діяльність держави, головною метою якої є вдосконалення, створення дієздатного державного апарату, спроможного ефективно реалізовувати завдання та функції держави шляхом професійного та сумлінного виконання державними управліннями покладених на них службових повноважень. Кадрова політика у сфері державного управління розглядається як система теоретичних знань, ідей, поглядів, принципів, відносин і організаційно-практичних заходів органів державного управління, спрямованих на встановлення цілей, завдань, характеру цієї політики, визначення форм і методів кадрової роботи з метою формування, розвитку та раціонального використання кадрового потенціалу персоналу органів державного управління. Кадрова політика у сфері державного управління здійснюється на засадах верховенства права, моральності та демократизму, має системний, реалістичний, послідовний та випереджальний характер.

**Об'єкти, суб'єкти
та цілі кадрової
політики**

До об'єктів кадрової політики належить комплекс відповідних правових норм, принципів, форм, методів і засобів, спрямованих на забезпечення реалізації мети, цілей і завдань, які визначаються кадровою політикою всіх рівнів. Кадрова політика орієнтована на підтримку та внесення змін у функціонування кадрової системи держави, регуляцію кадрових процесів, забезпечення взаємодії суб'єктів кадрової політики та кадрової роботи.

Суб'єктами формування та проведення державної кадрової політики виступають такі інститути та інституції:

- Президент України;
- Верховна Рада України;
- Кабінет Міністрів України;
- Національне агентство України з питань державної служби;
- керівники апаратів центральних і місцевих органів державної влади;
- кадрові служби міністерств, державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади;
- кадрові служби місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, які перебувають у державній власності;
- управління, відділи освіти регіональних та районних рівнів;
- навчальні заклади різного спрямування;
- суб'єкти соціального партнерства приватного й громадського секторів.

Ступінь участі кожного із суб'єктів у розробленні та реалізації державної кадрової політики має визначатися на певних нормативно-правових засадах та відповідати місцю в соціальній структурі.

Стратегія сучасної державної кадрової політики України є стратегічним документом, спрямованим на визначення системи принципів, пріоритетів, змісту, основних напрямів, механізмів формування та реалізації державної кадрової політики.

Метою державної кадрової політики, як зазначається в даному документі, є забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвиненою ринковою економікою.

Цілі державної кадрової політики:

- соціальна - досягнення високого рівня професійного, інтелектуально-творчого, морального потенціалів країни та задоволення очікувань населення щодо професійної самореалізації, гідного рівня оплати праці та умов її здійснення;
- економічна - забезпечення всіх галузей суспільного виробництва кваліфікованими кадрами, зростання економічної могутності країни, підвищення рівня добробуту населення і зменшення витрат, що забезпечують ці досягнення;
- інституційна - нормативно-правова забезпеченість, розвиненість інститутів кадрової сфери, удосконалення кадрової системи та кадрової роботи на демократичних принципах;
- організаційна - розбудова системи регулювання кадрової сфери та управління нею на засадах соціального діалогу та партнерства всіх зацікавлених суб'єктів державної кадрової політики.

**Особливості реалізації
кадрової політики
у сфері державного
управління**

Відповідно до визначених Стратегією основних цілей для реалізації державної кадрової політики у сфері державного управління передусім необхідна модернізація системи підготовки наукових кадрів у галузі науки "Державне управління", орієнтованої на пріоритети національної стратегії розвитку людського потенціалу України. Вироблення та реалізація кадрової політики України

в усіх сферах суспільної діяльності і, зокрема, в державному управлінні, потребує ефективної кадрової системи, що включає сукупність кадрових інститутів та організацій із відповідними ресурсами, які здійснюють цілісне управління кадровими процесами, а також організаційних структур у державі з метою досягнення визначених пріоритетів розвитку суспільства та європейських стандартів, їх ідеологічного та програмного забезпечення. Це, передусім, передбачає наявність нормативно-правової бази та формування системи організацій, які здійснюватимуть управління кадровими процесами в цих сферах.

Кадрове забезпечення державного управління в Україні характеризується значною сукупністю системних проблем, зумовлених як трансформаційними процесами в політиці, економіці, соціокультурній сфері, так і певними недоліками у кадровій роботі щодо формування та реалізації державної кадрової політики. Передусім необхідно зазначити, що на сьогодні в Україні немає національної концепції та програм відновлення, розвитку й використання людського потенціалу. У невизначеному стані перебуває *кадрова система* країни, її інститути; недосконалим залишається нормативно-правове забезпечення державної кадрової політики. Це, у свою чергу, зумовлює такі негативні наслідки:

- неврегульованість завдань та повноважень основного кола її суб'єктів;
- відсутність чітких цілей та стратегії розвитку кадрового потенціалу в ключових сферах, секторах чи галузях;
- професійне вигорання кадрового потенціалу, поглиблення диспропорцій у професійно-кваліфікаційній структурі робочої сили та її невідповідність потребам суспільства;
- необґрунтовані інвестиції державних коштів у підготовку кадрів та низька ефективність їх використання;
- відсутність дієвого механізму державного замовлення на підготовку необхідних кадрів та надання їм гарантованого місця роботи після закінчення навчання;
- невідповідність інституціональної структури апарату державного управління потребам громадян, бізнесу, внутрішнім та зовнішнім пріоритетами держави, зависока вартість державного управління, його недостатня керованість та результативність.

Серед головних причин, що зумовили необхідність розроблення реалізації Стратегії, можна виділити такі:

- стримування розвитку та функціонування системи кадрового забезпечення в державі;
- відсутність ефективної системи моніторингу потреб суспільства і держави у фахівцях із відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки, недосконалість механізму формування державного замовлення на підготовку фахівців;
- недостатнє застосування наукових підходів, результатів наукових досліджень під час формування та реалізації державної кадрової політики.

У зв'язку з цим назріла нагальна потреба зміни управлінської парадигми у сфері державної кадрової політики, вироблення моделі сталої, дійової кадрової системи, запровадження нових кадрових технологій.

Для розв'язання вищезазначених проблем Стратегією окреслено першочергові завдання, що охоплюють усі аспекти суспільного життя країни і спрямовані на досягнення:

- у соціальному аспекті - високого рівня розвитку людського потенціалу держави, задоволення очікувань населення щодо професійної самореалізації, гідної оплати праці;
- в економічному аспекті - забезпечення всіх галузей суспільного виробництва кваліфікованими кадрами, зростання конкурентоспроможності держави, підвищення рівня добробуту населення;
- в інституційному аспекті - удосконалення нормативно-правової бази з метою запровадження новітніх підходів у кадровому менеджменті;
- в організаційному аспекті - розбудови системи управління трудовими ресурсами на засадах соціального діалогу та партнерства держави і суб'єктів підприємницької діяльності.

Державна кадрова політика у сфері державного управління реалізується через сукупність різноманітних соціальних функцій владних інститутів і визначає шляхи та засоби кадрового забезпечення реформ, професіоналізм їх здійснення; є важливим фактором збереження та зміцнення цілісності держави, соціально-політичної стабільності суспільства і виступає елементом регуляції життєдіяльності населення.

***Напрями удосконалення
в контексті реалізації
кадрової політики***

На сучасному етапі реалізація Стратегії удосконалення державного управління передбачається за такими основними напрямами:

- розроблення програм відновлення, розвитку та використання людських, трудових і кадрових ресурсів;
- розвиток та ресурсне забезпечення інститутів кадрової системи та соціального партнерства у сфері державної кадрової політики;
- нормативно-правове забезпечення державної кадрової політики;
- розроблення морально-етичних основ роботи з кадрами, удосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики, підстав і процедур притягнення до відповідальності за її порушення;
- зміцнення системи захисту професійних інтересів та прав працівників, передусім через залучення профспілок, асоціацій роботодавців, трудових колективів до розробки та реалізації кадрової політики;
- створення системи аудиту, моніторингу людських, трудових і кадрових ресурсів, проектного та аналітичного забезпечення кадрової системи;
- оновлення державних стандартів щодо кваліфікаційних вимог у ключових видах економічної діяльності та професійної освіти;
- приведення кадрової системи та кадрової роботи в Україні у відповідність із стандартами ЄС;
- створення системи та технологій залучення інвестицій у розвиток трудових ресурсів, кадрової системи та кадрової роботи;
- створення складових загальнонаціональної кадрової системи - регіональних кадрових підсистем, орієнтованих на пріоритети регіонального розвитку та кадрової політики регіону;
- створення соціально-економічних, нормативно-правових, організаційних механізмів подолання негативних міграційних процесів та їх наслідків, стимулювання зворотної міграції;
- проведення активної кадрової політики стосовно жінок, інвалідів, пенсіонерів, іноземних робітників;
- відновлення сектора трудових ресурсів, який об'єднує кваліфіковані робочі кадри для ключових секторів економіки, пов'язаних із науково-технічним прогресом;
- оновлення підсистеми кадрів для сільського господарства з урахуванням потреб ринкової економіки, розвитку фермерства, посилення кооперації, модернізації агротехнологій, відтворення соціокультурної інфраструктури;
- оптимізація кадрового забезпечення наукової сфери та підвищення ефективності використання наукового потенціалу;
- адаптація кадрів соціокультурного сектору до вимог ринкової економіки, глобалізації культури та сучасних технологій соціокультурної комунікації. Підвищення соціально-економічного статусу цих кадрів;

- реформування загальнонаціональної системи професійної підготовки кваліфікованих кадрів з метою задоволення потреб ключових секторів економіки, сільського господарства, науки та культури;

- стимулювання висококваліфікованої праці для розвитку наукоємних та інноваційних видів діяльності, використання ресурсозберігаючих технологій;

- адаптація національних кадрів до інформаційного суспільства, упровадження інформаційних технологій у всіх ланках кадрової системи;

- створення системи залучення, професійної орієнтації, підготовки та адаптації молоді до роботи в ключових галузях економіки, сільського господарства, соціокультурної сфери;

- стимулювання творчості в усіх видах виробничої, наукової, культурної і освітньої діяльності.

Шляхи удосконалення державного управління розробляються відповідно до основних напрямів реформування державної кадрової політики, визначених Стратегією державної кадрової політики на 2012-2020 роки:

1) *за напрямом підготовки кадрів;*

2) *за напрямом підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів;*

3) *за напрямом державного регулювання професійної діяльності;*

4) *за напрямом соціального захисту працівників;*

5) *за напрямом забезпечення зайнятості населення;*

6) *за напрямом модернізації кадрових служб.*

Відповідно до мети і завдань, визначених Стратегією, невідкладного вирішення потребують такі питання:

- *створення загальнонаціональної кадрової системи та її складових - регіональних кадрових підсистем, орієнтованих на пріоритети регіонального розвитку, що базуватиметься на сучасних кадрових технологіях;*

- *приведення кадрової політики у відповідність із вимогам трансформаційних процесів у державі та європейськими стандартами в кадровій сфері;*

- *удосконалення законодавчої бази, яка надасть кадровим процесам правової обґрунтованості, урегульованості та захищеності;*

- *підвищення дієвості стратегічного управління щодо підготовки кадрів відповідно до потреб суспільства, яке передбачає кваліфіковане здійснення прогнозування, планування, постійне оцінювання кадрової ситуації в країні;*

- *розвиток кадрових інститутів, їх упорядкування і функціональна визначеність кадрових структур, підвищення професійної компетентності персоналу кадрових служб, узгодженість підходів у кадровому менеджменті на всіх рівнях;*

- *забезпечення неперервності і наступності професійного розвитку кадрової сфери, оптимальне поєднання досвідчених і молодих працівників;*

- *розроблення системи моніторингу людського розвитку і на її основі - обґрунтованої програми підготовки резерву кадрів у всіх галузях суспільної діяльності;*

- *удосконалення національної системи професійної підготовки з урахуванням реальних кадрових потреб у сфері державного управління та ключових галузей економіки;*

- *використання результатів наукових досліджень під час вироблення та реалізації державної кадрової політики.*

Важливий напрям кадрової політики в контексті відтворення та ефективного реалізації кадрового потенціалу - стимулювання розвитку самоосвіти кадрів. Потреба в державному впливі на розвиток самоосвіти зумовлюється суспільною та особистісною необхідністю, зростанням ролі освіти в життєдіяльності особистості й суспільства в сучасних умовах його розвитку.

Формування та реалізація державної кадрової політики у сфері державного управління має здійснюватися на засадах системної діяльності, яка поєднує науково-методологічні, політико-правові, соціально-економічні, морально-психологічні, соціокультурні, управлінські та інноваційні аспекти.

Пріоритети кадрової політики щодо вдосконалення державного управління

За умов необхідності оновлення владних структур виникає нагальна потреба в кадрах державного управління, місцевого самоврядування, насамперед керівних, які відповідають нинішньому етапові розвитку України, здат-

них спрямувати свою діяльність на досягнення принципів нової якості життя громадян, дотримання прав і свобод людини, реалізацію її законних інтересів; запровадження соціальних, економічних та демократичних європейських стандартів життєдіяльності громадянина, суспільства й держави; удосконалення функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Пріоритетами кадрової політики щодо удосконалення державного управління мають стати:

- стабілізація соціальної бази кадрової політики;
- чітка правова диференціація рамок і меж кадрового впливу суб'єктів державної кадрової політики;
- гармонізація та поєднання особистих, групових, суспільних, державних інтересів у кадровій сфері;
- офіційне визнання державно-управлінських кадрів головним об'єктом кадрової політики;
- підвищення ролі кожного державного органу, органу місцевого самоуправління, громадянина у розробці й реалізації кадрової політики;
- відпрацювання механізмів правового регулювання кадрових процесів та відносин.

Важливою складовою кадрової політики у державному управлінні є підвищення кваліфікації керівних кадрів. Основним завданням є максимальне наближення рівня професійної компетентності слухачів до відповідних профілів професійної компетентності посад державних службовців з метою отримання спеціальних знань, умінь навичок, необхідних для виконання посадових обов'язків, визначених у Законі України "Про державну службу", Національному плані дій щодо реалізації Програми економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава", затвердженого Указом Президента України від 27 квітня 2011 р. № 504, та Положенні про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Удосконалення загальнонаціональної системи професійного навчання державно-управлінських кадрів передбачає: реформування системи підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на основі модернізації форм і методів навчання з урахуванням специфіки галузі чи сфери управління; переорієнтацію системи підвищення кваліфікації на надання спеціальних знань, формування вмій, необхідних для виконання професійної діяльності; формування узгодженої системи оцінювання отриманих знань, умінь і навичок за результатами підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації згідно з вимогами, необхідними для виконання роботи на посаді, а також формування системи оцінювання під час добору фахівців; запровадження системи безперервного професійного навчання кадрів.

Механізм реалізації сучасної кадрової політики у сфері державного управління передбачає такі змістові рівні: концептуальний, результатом якого має стати напрацювання теоретичних основ сучасної кадрової політики; *нормативно-правовий*, що передбачає підготовку відповідної законодавчої бази; *організаційний*, який полягає у визначенні спеціальних інститутів та органів, уповноважених на реалізацію кадрової політики; *технологічний*, що включає конкретні дієві форми, способи, методи кадрової роботи в державному управлінні.

Список використаних джерел

1. *Аверин А. Н.* Управление персоналом, кадровая и социальная политика в организации : учеб. пособие / А. Н. Аверин. - М. : Изд-во РАГС, 2004. - 224 с.
2. *Андреев С. В.* Кадровый потенциал и проблемы занятости в условиях перехода России к рыночным отношениям / С. В. Андреев. - М. : Изд-во ин-та социологии, 1997. - С. 23.
3. Большая Российская энциклопедия [Электронный ресурс] // Словари. - Электрон. текстовые данные. - М. : Большая рос. энцикл., 2001. - Режим доступа : <http://slovari.yandex.ru/dict/bse/>
4. Головне управління державної служби України. Статистичні та аналітичні матеріали. Альбом статистичних таблиць 2004-2009 рр. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua/>.
5. Государственная служба (комплексный подход) : учеб. пособие. - 2-е изд. - М. : Дело, 2000. - 440 с.

6. Государственная служба : энцикл. слов. / под общ. ред. В. К. Егорова, И. Н. Барцица. - М. : Изд-во РАГС, 2008. - 432 с.
7. Гусев В. О. Державна інноваційна політика: методологія формування і впровадження : монографія / В. О. Гусев. - Донецьк : Юго-Восток, 2011. - 624 с.
8. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту). - К. : НАДУ, 2012. - 72 с.
9. Державна служба в Україні : соціально-правовий та організаційний аспекти : навч. посіб. / авт. кол. : Ю. П. Сурмін, Т. В. Мотренко, В. А. Науменко та ін. ; за заг. ред. Р. А. Науменко, Л. М. Гогіної. - К. : НАДУ, 2011. - 204 с.
10. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011. ; т. 6. С. 315 - 317.
11. Про вищу освіту : Закон України від 17 січ. 2002 р. № 2984-III. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
12. Кадрова політика і кадрова служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук, Н. А. Липовська [та ін.] ; за заг. ред. проф. С. М. Серьогіна. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. - 352 с.
13. *Кнорринг В. И.* Основы искусства управления : учеб. пособие / В. И. Кнорринг. - М. : Дело, 2003. - 328 с.
14. *Ковбасюк Ю.* Сучасна кадрова політика в державному управлінні [Електронний ресурс] / Ю. Ковбасюк // Віче. - 2012. - Режим доступу : www.viche.info/journal/2380.
15. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page4>.
16. Нормативно-правовий акт. Класифікація нормативно-правового акта : метод. рек. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.obljust.dp.ua/nract.doc>.
17. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. - К. : НАДУ, 2013. - 120 с.
18. Муниципальная кадровая политика : учеб. пособие для вузов / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, Е. С. Савченко и др. ; под общ. ред. В. Н. Иванова, В. И. Патрушева ; Акад. наук социал. технологий и местн. самоуправления. 2-е изд. - М. : Муницип. мир, 2003. - 256 с.
19. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо щорічного визначення органами державної влади та органами місцевого самоврядування потреб у підготовці магістрів за спеціальностями в галузі знань "Державне управління", відбору осіб для направлення на навчання до вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку фахівців у галузі знань "Державне управління", та у підвищенні кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування" : Наказ Головного Управління Державної служби України від 1 груд. 2009 р. № 367 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.guds.gov.ua
20. Про затвердження Положення про організацію навчального процесу у вищих навчальних закладах : Наказ Міністерства освіти України від 2 черв. 1993 р. № 161 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.guds.gov.ua
21. Деякі питання експертних рад з питань проведення експертизи дисертаційних робіт Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України : Наказ МОНмолодьспорту України від 14 верес. 2011 р. № 1058 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.guds.gov.ua
22. Деякі питання присудження наукових ступенів і присвоєння вчених звань : Наказ МОНмолодьспорту України від 14 верес. 2011 р. № 1059 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.guds.gov.ua
23. Положення про спеціалізовану вчену раду : Наказ МОНмолодьспорту України від 14 верес. 2011 р. № 1059 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.guds.gov.ua
24. Про внесення змін до наказу Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 17 жовт. 2012 р. № 1112 : Наказ МОНмолодьспорту України від 3 груд. 2012 р. № 1380 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.guds.gov.ua

25. Про затвердження Переліку наукових спеціальностей : Наказ МОНмолодьспорту України від 14 верес. 2011 р. № 1057 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.guds.gov.ua
26. Про опублікування результатів дисертацій на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук : Наказ МОНмолодьспорту України від 17 жовт. 2012 р. № 1112 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.guds.gov.ua
27. Про затвердження методичних рекомендацій щодо проведення щорічного Всеукраїнського конкурсу "Кращий державний службовець" : Наказ Нацдержслужби України від 15 лют. 2012 р. № 29 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.guds.gov.ua
28. Про затвердження методичних рекомендацій щодо розробки програм тематичних постійно діючих і короткострокових семінарів, тренінгів, спеціалізованих короткострокових навчальних курсів : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 4 листоп. 2011 р. № 49 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.guds.gov.ua
29. Про затвердження Порядку підвищення рівня професійної компетентності державних службовців : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 6 квіт. 2012 р. № 65 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.guds.gov.ua
30. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 лют. 1997 р. № 167 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.kmu.gov.ua
31. Про затвердження Положення про підготовку науково-педагогічних і наукових кадрів : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 берез. 1999 р. № 309 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.kmu.gov.ua
32. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 лип. 2010 р. № 564 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.kmu.gov.ua
33. Про затвердження положень про прийом, стажування слухачів та працевлаштування випускників Національної академії державного управління при Президентові України, а також переліку органів, де проводиться стажування слухачів Національної академії : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квіт. 2004 р. № 468 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.kmu.gov.ua
34. Про ліцензування діяльності з надання освітніх послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 серп. 2007 р. № 1019 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.kmu.gov.ua
35. Про проведення щорічного Всеукраїнського конкурсу "Кращий державний службовець" : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 верес. 2007 р. № 1152 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.kmu.gov.ua
36. Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних Сил : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 лип. 1999 р. № 1262 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.kmu.gov.ua
37. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>. - Назва з екрана.
38. Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>. - Назва з екрана.
39. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 лип. 2010 р. № 564 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=564-2010-%EF>
40. Про Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" : Указ Президента України 27 квіт. 2011 р. № 504/2011 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=504%2F2011>. - Назва з екрана.

41. Про нормативно-правові акти : Проект Закону України від 1 груд. 2010 р. № 7409 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123. - Назва з екрана.
42. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>. - Назва з екрана.
43. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України від 12 серп. 2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents>
44. Про схвалення Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>. - Назва з екрана.
45. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/signal/0004100.pdf>. - Назва з екрана.
46. Проект Закону про Концепцію державної кадрової політики України від 4 черв. 2003 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=15238. - Назва з екрана.
47. Проходження служби в органах місцевого самоврядування : навч.-метод. посіб. для підготовки магістрів за спец. "Державна служба" / уклад. : М. М. Білінська, І. Г. Сурай, Н. О. Васюк ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. - К. : [б. в.] 2010. - 91 с.
48. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток : монографія / В. М. Алексеєв, Л. С. Бровченко, І. А. Верещук та ін. ; за заг. ред. А. В. Товстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. - К. : Монолит, 2010.
49. Про затвердження плану заходів на період до 2014 року щодо реалізації Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18. лип. 2012 р. № 480-р [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.kmu.gov.ua
50. Про підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 лип. 2011 р. № 642-р [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.kmu.gov.ua
51. Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 листоп. 2011 р. № 1198-р [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.kmu.gov.ua
52. Про затвердження списку осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації" у 2012 році : Розпорядження Президента України від 29 груд. 2012 р. № 245/2012-рп [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.kmu.gov.ua
53. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник ; пер. з рос. / О. Ф. Скакун. - Х. : Консум, 2001. - 656 с.
54. Стратегія державної кадрової політики на 2011-2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012 // Офіц. вісн. Президента України від 3 лют. 2012 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/>.
55. Стрілець М. І. Місце кадрової політики серед основних напрямів державного управління : монографія / М. І. Стрілець. - Чернівці : РВК "Деснян. правда", 2006. - 92 с.
56. Турчинов А. И. Социальное измерение государственной кадровой политики / А. И. Турчинов // Человек и Труд. - 2001. - № 7.
57. Питання Національної академії державного управління при Президенті України : Указ Президента України від 21 верес. 2001 р. № 850/2001 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.president.gov.ua
58. Питання реформування Національної академії державного управління при Президенті України : Указ Президента України від 9 груд. 2011 р. № 1110/2011 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.president.gov.ua

59. Про План заходів щодо реалізації у 2012 році положень Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України від 20 лип. 2012 р. № 453/2012 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.prezident.gov.ua

60. Про Президентський кадровий резерв "Нова еліта нації" : Указ Президента України від 5 квіт. 2012 р. № 246/2012 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.prezident.gov.ua

61. Про стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.prezident.gov.ua

62. *Чиркин В. Е.* Современное государство / В. Е. Чиркин. - М. : Междунар. отношения, 2001. - 416 с.

63. *Щекин Г. В.* Организация и психология управления персоналом : учеб.-метод. пособие / Г. В. Щекин. - К. : МАУП, 2002. - 832 с.

64. *Щекин Г. В.* Социальная теория и кадровая политика : монография / Г. В. Щекин. - К. : МАУП, 2000. - 576 с.

65. *Luce S.* Competency - Frameworks and Tools / S. Luce, B. Lynch // Research Directorate Public Service Commission, 1998 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.psc.gc.ca/research/personnel/comp_frame_e.asp.

66. *Stevens A.* Brussels Bureaucrats? The Administration of the European Union / A. Stevens, H. Stevens. - Editors : Nugent N., Paterson W.E., Wright V. - N.Y. : PALGRAVE, 2001. - 278 p.

Контрольні запитання

1. Дайте визначення поняття "людські ресурси".
2. Дайте визначення поняття "кадровий потенціал".
3. Які показники визначають якість людських ресурсів?
4. Які показники визначають якість кадрового потенціалу?
5. Розкрийте сутність кадрової політики держави.
6. У чому полягає роль кадрової політики при забезпеченні завдань соціально-економічного розвитку?
7. Дайте характеристику сучасної моделі державної кадрової політики.
8. Визначте напрями розвитку державної кадрової політики.
9. Розкрийте сутність кадрової політики.
10. У чому полягає мета державної кадрової політики?
11. Визначте пріоритетні завдання державної кадрової політики.
12. Які групи принципів лягли в основу державної кадрової політики?
13. Назвіть основні функції державної кадрової політики.
14. Розкрийте суть модернізації державної кадрової політики.
15. Визначте основні проблеми кадрової політики та кадрової роботи в Україні.
16. Назвіть основні групи концепцій кадрової політики.
17. Здійсніть порівняльний аналіз концепції людського капіталу і кадрового потенціалу.
18. Яка структура нормативно-правових знань державної кадрової політики?
19. Назвіть законодавчі акти, які регулюють питання державної кадрової політики.
20. Назвіть нормативно-правові акти, які регулюють питання державної кадрової політики.
21. Які органи державної влади регулюють питання кадрового забезпечення та кадрової політики?
22. Що визначає Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки?
23. Розкрийте зміст і мету підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів.
24. У чому полягають цілі запровадження підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів?
25. Що включає державна кадрова політика за напрямом підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів?
26. Розкрийте зміст інституціонального забезпечення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів.

27. У чому полягає місія освітньо-професійних магістерських програм підготовки державно-управлінських кадрів?
28. Назвіть відомі Вам моделі кадрової політики, які сьогодні реалізуються у світовій практиці.
29. Охарактеризуйте сучасні європейські та світові тенденції формування й реалізації державної кадрової політики.
30. Охарактеризуйте особливості зарубіжних практик формування і вдосконалення кадрової політики та розв'язання кадрових проблем у сфері державної служби.
31. У чому полягає сутність професійної підготовки державних службовців Франції?
32. Перерахуйте можливі напрями адаптації кращого зарубіжного досвіду в практику державного управління.
33. Які, на Вашу думку, перспективи розвитку вивчення зарубіжного досвіду в Україні?
34. Розкрийте сутність кадрової політики у сфері державного управління.
35. У чому полягає мета, завдання та цілі кадрової політики держави у сфері державного управління?
36. Охарактеризуйте сучасний стан і проблеми кадрової політики у державному управлінні.
37. Назвіть особливості реалізації кадрової політики в державному управлінні.
38. Які основні пріоритети реалізації кадрової політики у сфері державного управління?

Питання з підготовки до іспиту

1. Що складає основу регулювання кадрових процесів в Україні?
2. Які фактори впливають на формування кадрової політики?
3. Які складові концепції сучасної кадрової політики України?
4. Які основні складові реформи державної служби України?
5. На яких принципах формується Президентський кадровий резерв?
6. Які заходи необхідно здійснити для удосконалення законодавчого та нормативно-правового забезпечення державної кадрової політики?
7. Які основні законодавчі та нормативно-правові акти регулюють питання державної кадрової політики?
8. Визначте пріоритетні завдання державної кадрової політики в Україні.
9. На яких принципах базується кадрова робота?
10. На що спрямована реалізація державної кадрової політики?
11. Перерахуйте галузеві напрями державної кадрової політики в Україні.
12. Які головні причини зумовили необхідність розроблення Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки?
13. Яка мета Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки?
14. Перелічіть концептуальні засади розвитку державної кадрової політики.
15. Що є правовою основою для формування державної кадрової політики в Україні?
16. Яка роль нормативно-правової бази у формуванні державної кадрової політики?
17. Яка роль державних органів влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій у формуванні державної кадрової політики?
18. Що Ви розумієте під поняттям "удосконалення кадрової політики"?
19. Назвіть загальносвітові чинники вдосконалення кадрової політики.
20. Як вирішуються кадрові проблеми в європейських країнах?
21. Що Ви розумієте під поняттям "кадрове забезпечення державного управління"?

Теми творчих робіт

1. Законодавча діяльність як інструмент удосконалення державної кадрової політики.
2. Правове регулювання державної кадрової політики України.
3. Удосконалення правового забезпечення державної кадрової політики.

4. Сучасний стан кадрового забезпечення державних органів влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що забезпечують виконання Українською державою своїх функцій.

5. Функції Президента України у формуванні та реалізації державної кадрової політики в системі державної влади.

6. Нормотворча та контрольна діяльність Національного агентства України з питань державної служби.

7. Етапи стратегічного розвитку державної кадрової політики.

8. Напрями гармонізації національного законодавства України з питань кадрової політики з правовими стандартами країн-членів ЄС.

9. Пріоритети міжнародного співробітництва України щодо формування та реалізації державної кадрової політики.

10. Нормативно-правове удосконалення понятійно-категорійного апарату державної кадрової політики, кадрового забезпечення та кадрової роботи.

11. Реформи системи державної служби в контексті розвитку державної кадрової політики.

12. Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні.

13. Особливості підготовки сучасних фахівців із кадрової роботи.

14. Удосконалення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів як один із способів підвищення ефективності державної кадрової політики.

15. Концепція державного управління формуванням кадрового потенціалу України.

16. Функціонально-організаційна модель сучасного фахівця з формування та розвитку кадрової політики.

17. Державне управління комплектуванням посад фахівців із кадрового забезпечення.

18. Першочергові завдання державної кадрової політики в Україні.

19. Використання зарубіжного досвіду для модернізації державної кадрової політики України.

20. Сучасні підходи до формування кадрової політики в Україні.

21. Шляхи удосконалення загальнонаціональної кадрової системи України.

22. Проблема подолання кадрових деформацій в Україні.

23. Особливості кадрового забезпечення в європейських країнах (країна на вибір).

24. Роль фахових програм міжнародних обмінів та страхувань у здійсненні кадрового забезпечення державного управління в Україні.

25. Перспективи розвитку вивчення зарубіжного досвіду в Україні.

26. Удосконалення державного управління в контексті реалізації Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки.

27. Пріоритети кадрового забезпечення державного управління в умовах демократизаційних процесів в Україні.

28. Перспективні напрями кадрової політики у сфері державного управління.

Авторський колектив

ПЕРЕДМОВА: Ю.В.Ковбасюк.

РОЗДІЛ 1. Сутність державної політики:

О.Ю.Оболенський, М.М.Іжа, В.І.Шарий, М.Г.Свірін, Т.О.Владіміров, В.І.Горбатюк, О.О.Рафальський, С.М.Серьогін.

РОЗДІЛ 2. Формування і реалізація державної політики:

Ю.В.Ковбасюк, О.І.Кілієвич, В.В.Тертичка, В.С.Загорський, В.А.Ландсман.

РОЗДІЛ 3. Державна політика та політичний розвиток:

К.О.Ващенко, Л.В.Гонюкова, В.А.Шахов, М.І.Пірен, В.В.Голубь, Е.А.Афонін, В.М.Козаков, М.М.Логунова, Г.Л.Рябцев, В.А.Рєбкало.

РОЗДІЛ 4. Державна політика та управління у сферах суспільного життя:

Ю.В.Ковбасюк, Ю.П.Сурмін, В.Г.Бодров, О.М.Сафронова, Ю.В.Боковикова, В.О.Гусєв, І.В.Розпутенко, В.П.Трощинський, В.А.Скуратівський, В.В.Євдокимова, Я.Ф.Радиш, І.В.Рожкова, Л.І.Жаліло, О.І.Мартинюк, С.Я.Пак, Н.Г.Протасова, Ю.О.Молчанова, С.В.Крисюк, В.І.Коваль, В.В.Карлова, О.О.Труш.

РОЗДІЛ 5. Державна політика та регіональний розвиток:

В.М.Вакуленко, О.І.Васильєва, С.О.Біла, О.М.Коваль, В.С.Куйбіда, Ю.Ф.Дехтяренко, М.К.Орлатий, Т.В.Іванова, О.Ю.Лебединська, Н.П.Кризина, І.Ф.Гнибіденко, Н.А.Сич, І.М.Петренко, І.О.Дегтярьова, Н.М.Гринчук, О.В.Берданова, Н.В.Васильєва, В.А.Негода, С.І.Чернов.

РОЗДІЛ 6. Державна політика щодо місцевого самоврядування:

В.М.Вакуленко, О.Ю.Лебединська, О.С.Ігнатенко, Н.В.Васильєва, І.Б.Гарькавий, О.М.Титаренко, В.С.Колтун, Г.А.Борщ, І.О.Кацай, І.В.Козюра, С.В.Газарян, А.П.Лелеченко, О.М.Коваль, В.А.Негода, С.І.Чернов, Ю.М.Андрійчук.

РОЗДІЛ 7. Державна кадрова політика:

Ю.П.Сурмін, К.О.Ващенко, Р.А.Науменко, В.О.Гусєв, О.В.Серов, Н.В.Корень, Л.М.Гогіна, М.О.Кушнір, Н.В.Ковальська, Н.О.Васюк, Я.І.Лазар, Г.І.Тодосова.

Навчальне видання

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА

ПІДРУЧНИК

Відповідальний за випуск *А. П. Косенко*
Редактори: *С. М. Шиманська, В. Г. Шевельова, Л. О. Воронько*
Коректори: *С. Г. Крушельницька, О. В. Должикова*
Технічний редактор *Н. Ю. Копайгора*

Підп. до друку 22.04.2014.
Формат 60 x 84/8. Обл.-вид. арк. 43,3. Ум.-друк. арк. 52,1.
Тираж 300 пр.

Національна академія державного управління
при Президентіві України.
03680, м. Київ, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-77-95.
E-mail: uvd.nadu@ukr.net

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003 р.

ДЗ6

Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с.
ISBN 978-966-619-348-6.

У підручнику висвітлюються актуальні питання державної політики, її теорії, змісту та методології, осмислюються суспільно-політичні основи і розкриваються шляхи вдосконалення практики державної політики. При цьому розгляд її сутності супроводжується всебічним аналізом державної політики у різних сферах суспільного життя, проблем регіонального розвитку та місцевого самоврядування. Значна увага приділяється державній кадровій політиці, використанню інструментів аналізу політики та проблемам політичного розвитку.

Для студентів, викладачів, аспірантів, а також усіх, хто цікавиться сучасною державно-управлінською наукою.

УДК 35(075.8)