

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів**

**СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ**

*Збірник навчально-методичних матеріалів*

*За загальною редакцією  
Ю. В. Ковбасюка, В. А. Гошовської*

**Київ  
2015**

УДК 316.3/.4(477)(076)  
С83

*Схвалено Науково-методичною радою  
Національної академії державного управління при Президентові України  
(протокол № 48 від 18 травня 2015 р.)*

**Стратегічні** пріоритети розвитку України : зб. навч.-метод.  
С83 матеріалів / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. А. Гошовської. – К. :  
НАДУ, 2015. – 560 с.

Збірник навчально-методичних матеріалів, розроблений науково-педагогічними працівниками Національної академії, розкриває актуальні питання стратегічного розвитку України, такі як: стратегічне планування довгострокового розвитку країни в умовах реалізації Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”; проблеми національної безпеки України; механізми впровадження європейських стандартів суспільного розвитку та національні пріоритети в контексті асоціації України в ЄС; механізми регулювання владно-бізнесових відносин; нові моделі стратегічного партнерства; кластерний підхід до регіонального економічного розвитку; європейський досвід діяльності політичної опозиції; європейські механізми Зеленої та Білої книг в електронному врядуванні в Україні. Представлені програми навчальних тренінгів.

Збірник сприятиме професійному розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

**УДК 316.3/.4(477)(076)**

*Видано на замовлення Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів  
Національної академії державного управління при Президентові України  
для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування*

© Національна академія  
державного управління  
при Президентові України, 2015

## ВСТУПНЕ СЛОВО

Стратегією сталого розвитку “Україна – 2020”, схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, визначено стратегічними пріоритетами розвитку України європейський вибір, відданість України загальнолюдським цінностям, ідеалам свободи та гарантованої демократії, визнання людини, її прав і свобод – найвищою цінністю цивілізаційного прогресу.

Основною метою здійснюваних в Україні реформ є соціальна переорієнтація економічної політики.

Зокрема, в економічній сфері визначено такі стратегічні пріоритети, як: утвердження механізмів, які мають забезпечити надійні гарантії не лише остаточної стабілізації економіки, а й утворення необхідних передумов її прискореного зростання; впровадження науково-технологічних інновацій та опанування інноваційного шляху поступу як головного фактора збалансованого економічного розвитку; активне здійснення аграрної політики; зміцнення економічних засад для глибокої перебудови соціальної сфери.

У соціальній сфері новими стратегіями є: підвищення інтелектуального потенціалу нації, всебічний розвиток освіти, особливо екологічної; зміни в соціальній сфері для запобігання зuboжінню населення — реформування системи оплати праці, зменшення безробіття, вдосконалення механізмів надання державної соціальної допомоги, запровадження системи загальнообов’язкового державного соціального страхування; поліпшення становища дітей, молоді, жінок, сім’ї; здійснення скоординованих кроків, спрямованих на поліпшення охорони здоров’я населення, зниження смертності та збільшення тривалості життя; зміцнення позицій середнього класу.

В екологічній сфері – гарантування екологічної безпеки ядерних об’єктів і радіаційного захисту населення й довкілля, зведення до мінімуму негативного впливу наслідків аварії на Чорнобильській АЕС; поліпшення екологічного стану річок України, зокрема басейну Дніпра, та якості питної води; стабілізація й поліпшення екологічного стану в містах і промислових центрах Донецько-Придніпровського регіону; будівництво нових і реконструкція діючих комунальних очисних каналізаційних споруд; запобігання забрудненню Чорного й Азовського морів і поліпшення їхнього екологічного стану; формування збалансованої системи природокористування та екологізація промисловості, енергетики, будівництва, сільського господарства, транспорту; збереження біологічної та ландшафтної різноманітності, розвиток заповідної справи.

Передбачається прискорене виведення економіки на траєкторію стійкого зростання через глибокі структурні зміни та поглиблення курсу ринкових реформ, активну й послідовну соціальну політику.

У цій формулі — не лише переконаність у можливості позитивних зрушень, реальних і відчутних змін уже в найближчій перспективі, а й сподівання на зміцнення нашої держави, її прилучення до надбань сучасного

європейського і світового цивілізаційного розвитку. Україна має все необхідне для того, щоб такі сподівання стали реальністю.

На допомогу державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування для навчання на курсах підвищення кваліфікації та для самоосвіти нами запропонована ця збірка навчально-методичних матеріалів, розроблена науково-педагогічними працівниками Національної академії. До її складу увійшли такі актуальні питання стратегічного розвитку України, як: стратегічне планування довгострокового розвитку країни в умовах реалізації Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”; проблеми національної безпеки України в контексті нових викликів і загроз; механізми впровадження європейських стандартів суспільного розвитку в Україні; національні пріоритети соціально-гуманітарного розвитку в контексті асоціації України в ЄС; механізми регулювання владно-бізнесових відносин в Україні; нові моделі стратегічного партнерства України; кластерний підхід до регіонального економічного розвитку в Україні; європейський досвід діяльності політичної опозиції; європейські механізми Зеленої та Білої книг в електронному урядуванні в Україні; конфлікти в публічному управлінні.

Сподіваємось, що цей збірник навчально-методичних матеріалів сприятиме професійному розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

*Ю. В. Ковбасюк, В. В. Тертичка*

**ТЕХНОЛОГІЇ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ  
ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОВГОСТРОКОВОГО РОЗВИТКУ  
КРАЇНИ В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ СТАЛОГО  
РОЗВИТКУ “УКРАЇНА – 2020”**

*Навчально-методичні матеріали*

УДК 352:338.26(076)  
К56

*Схвалено Науково-методичною радою  
Національної академії державного управління при Президентові України  
(протокол № 48 від 18 травня 2015 р.)*

**А в т о р и:**

**Ю. В. Ковбасюк**, доктор наук з державного управління, професор, президент Національної академії державного управління при Президентові України, професор кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою, заслужений економіст України;

**В. В. Тертичка**, доктор наук з державного управління, професор кафедри державної політики та управління політичними процесами Національної академії державного управління при Президентові України, директор Інституту аналізу політики та стратегій.

**Р е ц е н з е н т и:**

**А. А. Попок**, доктор наук з державного управління, професор, віце-президент Національної академії державного управління при Президентові України, професор кафедри соціальної та гуманітарної політики, голова спеціалізованої вченої ради по захисту дисертацій;

**С. А. Романюк**, доктор економічних наук, доцент, професор кафедри державного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України, заслужений економіст України.

Видання призначено для методичного супроводу самостійної роботи слухачів з підвищення кваліфікації керівних кадрів за програмами тематичних, короткотермінових й інших видів семінарів. Уміщено рекомендації до лекцій, семінарських і практичних занять, до самостійної роботи слухачів з питань здійснення стратегічного планування, список рекомендованих джерел і короткий глосарій основних термінів.

Навчально-методичні матеріали будуть корисними для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, експертів державної політики, стратегічного планування/управління, викладачів, науковців, аспірантів, усіх, хто займається питаннями стратегічного планування.

**УДК 352:338.26(076)**

- © Ковбасюк Ю. В., Тертичка В. В., 2015
- © Національна академія державного управління при Президентові України, 2015

## ПЕРЕДМОВА

Одним з дієвих інструментів реагування на зміни та проведення реформ з урахуванням чітко визначених, науково обґрунтованих пріоритетів є стратегічне планування.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04 жовтня 2006 року № 504-р “Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України” стратегічне планування поступово впроваджуватиметься на всіх рівнях управління.

Стратегічне планування за призначенням – це технологія управлінського прориву, виходу за традиційні рамки, злам старих схем. Стратегічне планування містить вироблення стратегії, постановку цілей, визначення необхідних ресурсів, підтримання взаємовідносин із зовнішнім середовищем для досягнення поставлених завдань. Стратегічне планування здійснюється за допомогою стратегічного управління. Отже, зорієнтованість стратегічного управління в майбутнє та вимоги до упередження негативних суспільних тенденцій дозволяє нам стверджувати про змістовну тотожність державного і стратегічного управління. Сучасне державне управління – це стратегічне управління за змістом.

Для України, як цивілізовано зорієнтованої країни, постала нагальна потреба впровадження в повному обсязі стратегічного планування й управління з метою дієвого поєднання цілей і завдань держави відповідно до вимог громадянського суспільства.

### **Цілі навчання:**

- ознайомлення зі змістом технології стратегічного планування
- засвоєння базових понять процесу стратегічного планування
- усвідомлення змісту процесуальних фаз і етапів розробки стратегічного плану
- розуміння значення зовнішнього і внутрішнього середовища
- усвідомлення ролі стейкхолдерів та інших учасників стратегічного планування
- розуміння змісту і технології PEST і SWOT-аналізу як базових інструментів стратегічного планування
- вміння застосовувати здобути знання в практиці стратегічного планування

### **Результати навчання**

Після вивчення учасники семінару повинні:

#### **а) знати:**

- зміст технології стратегічного планування
- сутність змісту процесу стратегічного планування
- особливості процесуальних фаз і етапи розробки стратегічного плану
- сучасні підходи до технології PEST і SWOT-аналізу як базових інструментів стратегічного планування

#### **б) вміти:**

- у загальному вигляді здійснювати PEST-аналіз і SWOT-аналіз
- методологічно правильно здійснювати аналіз зовнішнього і внутрішнього середовища
- концептуально розуміти особливості процесу стратегічного планування
- здійснювати комунікації у стратегічному плануванні
- втілювати на практиці підходи до подолання невизначеності середовища стратегічного планування

володіти:

- початковими навичками стратегічного планування

**Навчальна стратегія.** Навчання ґрунтується на читанні лекцій, проведенні практичних вправ, роботи в групах, загального обговорення (дискусії), що дасть змогу слухачам заповнити прогалини в професійній освіті державних службовців щодо застосування стратегічного планування.

# ЗМІСТ НАВЧАЛЬНОГО МАТЕРІАЛУ

## 1. Технологія стратегічного планування

### 1.1. Процесуальні фази стратегічного планування

Процес стратегічного планування за узагальненою моделлю можна уявити у вигляді трьох блоків. Кожен з цих блоків має свою специфіку залежно від змісту завдань, результатів, інструментарію, що застосовується. Ця модель технології розробки стратегії містить такі три блоки (схематичне зображення трьох блоків моделі технології розробки стратегії див. на рисунку 1.1):

- 1) концептуально-орієнтований
- 2) проблемно-орієнтований
- 3) проектно-орієнтований

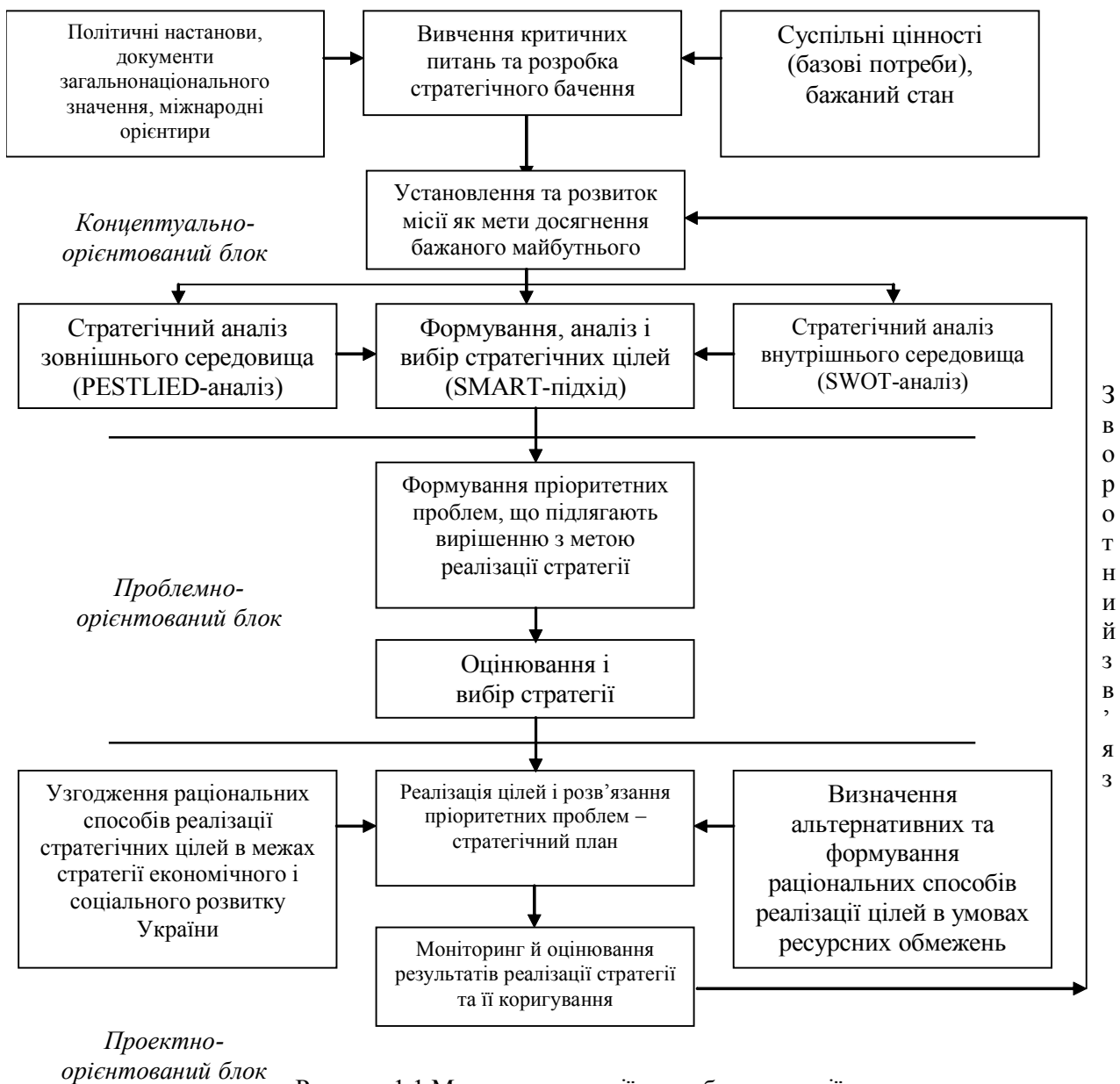


Рисунок 1.1 Модель технології розробки стратегії



Перший блок – *концептуально-орієнтований* – пов’язаний з отриманням результатів, що відображають категорії стратегічного планування: бачення, місія, цілі. Цей блок характеризується підвищеною відповідальністю, тому що саме тут здійснюється стратегічний вибір, ціна помилок є дуже високою.

Другий блок – *проблемно-орієнтований* – опрацьовуються пріоритетні проблеми, які підлягають розв’язанню з метою реалізації стратегії. Очевидно, що на цьому етапі ступінь невизначеності є меншим, ніж на попередньому, оскільки тут рішення приймаються в межах уже визначеної стратегії. Результат – перелік коректно сформульованих за пропонуванням алгоритмом проблем, кожна з яких характеризується конкретною метою розв’язання.

Третій – *проектно-орієнтований* – здійснюється планування дій щодо досягнення стратегічних цілей і розв’язання проблем. Цей блок характеризується найменшим ступенем невизначеності, хоча й тут вона відчувається значною мірою як завжди в процесі управління. Основним результатом цього етапу є план дій і оперативні плани.

Структурно перелічені блоки вкладаються у загальний алгоритм технології стратегічного планування. Передовсім наголосимо на процесуальних фазах стратегічного планування – умовно, кроках стратегічного планування. Процесуальні фази стратегічного планування – кроки стратегічного планування:

- 1) організація процесу
- 2) вивчення середовища
- 3) визначення критичних питань та розробка стратегічного бачення
- 4) аналіз SWOT: сильні та слабкі сторони, загрози та можливості
- 5) встановлення стратегічних і оперативних цілей та завдань – плани дій
- 6) об’єднання матеріалів – стратегічний план
- 7) виконання стратегічного плану
- 8) моніторинг виконання та коригування плану



Усі процесуальні фази – кроки стратегічного планування є важливими. Однак, вирішальним задля досягнення успіху є організація процесу, оскільки процес який від самого початку організовано неналежним чином і чітко виконано на всіх етапах буде мати потрібний результат.

Перед безпосередньою розробкою стратегічного плану слід усвідомити його необхідність. Для цього слід:

- визначити суб’єкти, які будуть підтримувати зусилля на цьому шляху
- створити зворотний зв’язок для залучення людей
- забезпечити доступ нових ідей
- створити середовище загальної прийнятності щодо цілей

Таке зазначення має свої витoki в широкому окресленні основних етапів процесу стратегічного планування на основі раціональних моделей. Раціональність притаманна адміністративній діяльності і формує звички та

шаблони, що не лише дають змогу досягати своєї мети, а й дозволяють зберегти дефіцитний та дорогий час і увагу осіб, які виробляють та приймають рішення.

Рішення з позиції раціональності – це перебір (вибір), що ґрунтується на будь-яких наперед визначених правилах

Послідовний приклад раціональної організації суспільства (тільки для України): існує низка проблем, перед якими постає система управління за відсутності чи не співмірності системних елементів без раціонального стержня, власне раціональної моделі управління. Відтак відносно формалізованого планування та прогнозування розвитку держави.

Використання технології розробки стратегії забезпечує визначення генеральної лінії розвитку організації, регіону чи територіальної громади на підставі аналізування з урахуванням складників середовища.

## ***1.2. Етапи розробки стратегічного плану***

Ґрунтуючись на технології (обов'язкових фазах) стратегічного планування загалом можна запропонувати такі етапи розробки стратегічного плану:

- 1 етап – ініціація
- 2 етап – створення організаційних структур
- 3 етап – аналіз (SWOT-аналіз)
- 4 етап – визначення місії, цілей, завдань
- 5 етап – планування
- 6 етап – реалізація плану
- 7 етап – моніторинг, оцінювання

**Перший етап – ініціація** розробки стратегічного плану є достатньо важливою складовою даного процесу.

Для створення дієвого стратегічного плану необхідно досягнення початкової згоди щодо процесу стратегічного планування.

Ураховуючи, що стратегічне планування є складним трудомістким процесом, важливою передумовою реалізації стратегічного плану є *оцінка готовності* персоналу й ресурсів організації до стратегічного планування. Важливо також досягнення початкової згоди щодо очікуваних результатів, інституціоналізація (закріплення) умов і вимог щодо організації процесу планування.

Мета цього етапу процесу стратегічного планування – заручитися підтримкою керівництва (ключових осіб, що приймають рішення (ОПР), щодо ключових завдань для розвитку й очікуваних результатів; оцінити здатність організації до розробки дієвої стратегії та визначити умови організації процесу стратегічного планування.

**!** Для стратегічного планування вирішальне значення має повна узгодженість дій на вищому рівні.

Дієве стратегічне планування має ініціюватися на найвищому рівні

Акцент у стратегічному управлінні на ініціативі його запровадження керівництвом організації. Відповідальним для лідера організації є формулювання стратегічного бачення й складання директив, необхідних для його реалізації. Без цих заходів шанс на те, що стратегія буде реалізована й стане успішною, у крайній мірі невеликий.

Цінності, структура, що є основою стратегічного планування та методологія його впровадження, не повинні доводитися зверху у вигляді указів, розпоряджень, наказів, меморандумів чи нової ухвалені політичної лінії.

**! Застереження:**

якщо керівництво внутрішньо не готове до дискусій, розбудови команди, безпосередньої участі у процесі стратегічного планування, розробки стратегічного плану разом з іншими представниками управлінської ланки на всіх рівнях, у такому випадку краще цю роботу взагалі не розпочинати

**Другий етап** – передбачає *створення Робочої групи (РГ)*.

РГ утворюється для обговорення і затвердження всіх ключових рішень, пов'язаних з розробкою і реалізацією стратегічного плану. Щодо кількості членів РГ, то вона має бути оптимальною для роботи і тут варто дотримуватись загальноновизнаних порад у сфері управління персоналом.

РГ із запровадження стратегічного планування – найвищий орган і мозковий центр цього процесу

До завдань РГ можна віднести дотримання організаційного процесу стратегічного планування. Завданнями РГ є:

- організовує засідання групи;
- рекомендує координаторам заповнити відповідні форми підготовки стратегічного плану;
- узагальнює інформацію, отриману з координаторів запровадження стратегічного плану;
- готує і представляє керівнику проекти повного та скороченого варіантів стратегічного плану;
- здійснює відстеження (моніторинг) та аналізує реалізацію стратегічного плану;
- координує підготовку звітів;
- аналізує зовнішні і внутрішні чинники середовища;
- формулює або уточнює місію (організації);
- встановлює або уточнює стратегічні цілі та стратегічні завдання;
- вирішує, які програми будуть розроблятися і реалізовуватися;
- встановлює результати планованого періоду;
- встановлює завдання координаторам стратегічного плану;
- схвалює проекти програм і представляє проект стратегічного плану керівнику.

Координатор стратегічного плану реалізує такі функції:

- аналізує чинники, пов'язані з стратегічним планом;

- встановлює стратегічні цілі;
- формулює стратегічні завдання і забезпечує узгодження всіх елементів стратегічного плану;
- встановлює результати стратегічного плану і показники діяльності;
- готує проект фінансового звіту;
- встановлює завдання виконавцям заходів.

РГ безпосередньо здійснює стратегічне управління і цей процес містить відповідні етапи і його можна зобразити як своєрідні “сходи”, які долає (РГ) впроваджуючи стратегічне планування і реалізуючи стратегічний план (див. рисунок 1.2):

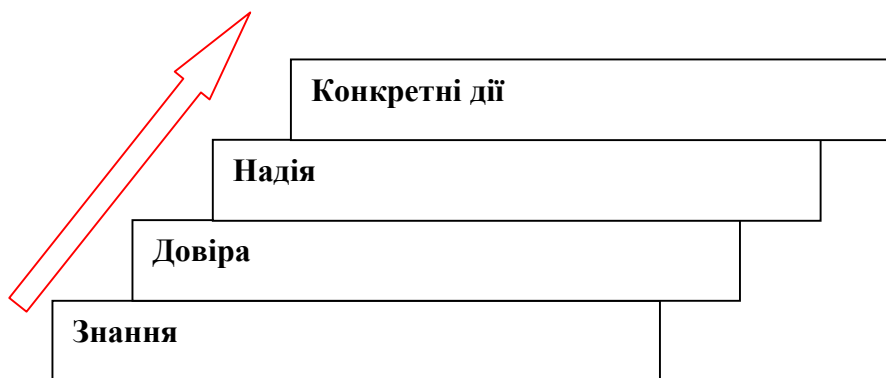


Рисунок 1.2 Організаційний процес стратегічного управління для РГ

Кожна “сходишка” є визначально важливим етапом вироблення стратегії. Команда (РГ), що запроваджує стратегічний план має необхідне знання (перша сходинка) зі сфери стратегічного планування. Для РГ актуально-важливим є створення атмосфери довіри як до людей загалом, так і до процесу стратегічного планування зокрема. Без довіри (друга сходинка) немає сенсу авторитарними методами впроваджувати стратегію, оскільки вона буде відторгнута або невизнана.

Наступна сходинка організаційного процесу стратегічного планування для РГ – це “надія”. Тобто стратегічний план, як документ і стратегічне планування як процес мають давати надію як для окремого працівника чи громадянина, так і для всієї організації, регіону, громади загалом. Ця надія підтверджуються реальними і конкретними діями РГ з реалізації стратегічного планування, що відповідають сформованим цілям і спрямовані на виконання завдань стратегічного плану.

**! Застереження:**

особливістю цих етапів (сходів) є те, що підніматися можна виключно догори – зворотного шляху не існує.

Неможливо піднявшись на сходинку “Довіра” спуститись назад на сходинку “знання” адже більше цій команді (РГ) довіряти не будуть. Тому для команди, яка впроваджує стратегічне планування слід на початку цього процесу

визначитись підніматись цими “сходами” чи ні: впроваджувати стратегічне планування і розробляти стратегічний чи ні.

**Третій етап** – *аналітичний* – дозволяє через здійснення PEST-аналізу (**P**olitical – політичні, **E**conomic – економічні, **S**ocial – соціальні і **T**echnological – технологічні чинники) і SWOT-аналізу (**S**trengths – сильні сторони; **W**eaknesses – слабкі сторони; **O**pportunities – можливості; **T**hreats – загрози) визначити сильні і слабкі сторони, можливості і загрози та стратегічні зв’язки, сприяти формулюванню місії, цілей і завдань у стратегічному плані.

Етапи стратегічного планування є його функціями:

- стратегічний аналіз;
- стратегічне прогнозування;
- стратегічне планування;
- стратегічна організація;
- мотивацію;
- стратегічний контроль;
- регулювання.

Кожна фаза (функція) стратегічного планування закінчується певним результатом:

- стратегічний аналіз середовища – оцінкою існуючого положення організації, її конкурентоспроможності;
- прогнозування – прогнозом її майбутнього стану;
- вибір місії, завдань і стратегій – запланованою й адаптивною стратегією, стратегічним планом, програмою;
- реалізація стратегій, контроль і корегування пов’язані з розробкою програм, механізмів функціонування, мотивації, фінансування, організаційного й інвестиційного проектування, контролю, регулювання.

Таким чином, основні функції виконуються в процесі певних взаємопов’язаних дій і втілюються в конкретні результати. Основні результати стратегічного планування можна представити у вигляді логічного ланцюга стратегічних результатів:

діагноз (оцінка)–прогноз–стратегія–стратегічний план–програма–проект–  
оцінка результатів.

Головними результатами стратегічного планування є стратегія організації, її стратегічний потенціал і організаційна структура.

Слід зазначити, що зорієнтованість стратегічного планування в майбутнє та вимоги до упередження негативних суспільних тенденцій дозволяє зробити висновок про змістовну тотожність державного і стратегічного управління. За змістом сучасне державне управління є стратегічним управлінням

## 2. Роль середовища в стратегічному управлінні

### 2.1. Чинники зовнішнього середовища

Для детального визначення параметрів середовища, які впливають на діяльність організації, регіону чи територіальної громади і які слід відстежувати, потрібне аналізування цих факторів середовища. Стратегічний план формується у певному середовищі, найважливішим тут є чотири загальні види середовища (див. таблицю 1.1).

Таблиця 1.1 Чотири види середовища

Вид середовища	Зміст
Соціальне середовище (Social environment)	культурні, етнічні, релігійні та інші звички, соціальна структура суспільства, очікування, моделі поведінки та способи взаємодії і взаємозв'язок між ними, який встановлює кожне суспільство
Фізичне середовище (Physical environment)	– географічні характеристики: клімат, природні ресурси, топографія, архітектура тощо; – демографічні характеристики: чисельність і динаміка населення, розселення, урбаністичні умови, вікова структура та інші фізичні характеристики, що визначають спосіб життя, прийнятий у суспільстві
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
Політичне середовище (Political environment)	політична система, політичні інститути, владні структури, чинне законодавство, політичні партії, громадські організації, групи спеціальних інтересів, лобізм, домінуюча ідеологія, політична культура, нагальні політичні проблеми даного моменту

Потреба проведення аналізу середовища зростає для великих організацій, регіонів чи великих територіальних громад, які мають різну діяльність і потребують значних інвестицій. Окрім того, аналіз середовища є необхідним в умовах складних і турбулентних змін з високою ймовірністю загроз.

Інспектування середовища, як і будь-яка інша управлінська дія, має бути вигідним з позиції витрат; користь має перевищувати вартість проведення роботи.

Експерти з питань стратегії виділяють сім критеріїв визначення міри глибини аналізу середовища:

- 1) чи впливає зовнішнє середовище на процеси надання послуг й прийняття рішень?
- 2) чи вплинули непередбачені зміни середовища на відмову від виконання попередніх довгострокових планів?
- 3) чи траплялися раніше в середовищі неприємні сюрпризи?
- 4) чи збільшується конкуренція в галузі чи сфері?
- 5) якою мірою виявляється турбота про кінцевого споживача?
- 6) чи спостерігається збільшення кількості й видів зовнішніх сил, що впливають на прийняття рішень, і чи збільшується взаємодія між ними?

7) чи задоволене управління попередніми роботами із планування й прогнозування?

Формулювання стратегії пов'язане з відповідністю можливостей організації, регіону, територіальної громади її середовищу. Це не найпростіше завдання, і його виконання пов'язане з низкою труднощів. Для того щоб упоратися з ними, управлінцям необхідно виявити мудрість, розуміння управлінської сфери, ролі організації, її середовища й можливих засобів реагування на різні ситуації. Окрім того, є можливість одержати точніше розуміння середовища за допомогою використання моделей аналізу.

При спробі привести у відповідність можливості організації до викликів-умов середовища виникають дві важливі обставини:

1. Середовище містить у собі багато різних факторів впливу:
  - ухвалити рішення щодо того, які фактори мають, або можуть мати, найбільший вплив на організацію не просто;
  - просто скласти перелік факторів впливу – недостатньо. Потрібно провести аналіз цих факторів, оцінити їхній потенційний вплив і шляхи взаємодії з організацією, регіоном чи територіальною громадою. Тільки за таких умов можна одержати повну картину.
2. Окрім того, існує питання з невизначеністю:
  - важко зрозуміти історію впливу зовнішніх факторів. Ще складніше зрозуміти ступінь їх впливу в майбутньому.

## 2.2. Вплив зовнішнього середовища

Вплив зовнішнього середовища може бути структурований на кілька категорій, а саме:

загрози з боку інших організацій, особливо тих, які недавно увійшли до галузі чи сфери,	
Ситуація в галузі чи сфері	можуть мати суттєвий вплив. У деяких галузях відбуваються структурні зміни, постійний плин організацій, які входять/виходять до галузі чи сфери. Це є показовим для нижчої ланки управління чи для галузей, пов'язаних з Інтернет-діяльністю. На інших ринках, навпаки, перед новачками стоять суттєві вхідні
бар'єри, тобто низка факторів впливу, які утруднюють вхід до сфери чи галузі. Для бізнес-середовища М.Протер у своїй праці, присвяченій моделі конкурентних сил, описує ці фактори	
зміни в економіці впливають на ведення бізнесу. Такі фактори, як інфляція, рівень безробіття, рівень економічного росту, стадія ділового циклу (спад, процвітання) впливають на бізнес. Більшість країн західного світу сьогодні переживають перехід від промислового устрою господарства до економіки послуг. Ця тенденція, особливо помітною є в США,	
Економічні й культурні	характеризується ростом високотехнологічних секторів і всепроникаючою роллю інформаційних технологій у всіх сферах економіки. Державний і приватний сектори розглядають інформаційні технології як найважливіший фактор підвищення дієвості їх діяльності і досягнення конкурентоспроможності. Така

	ситуація викликає поза межний фокус на даному аспекті сектору послуг, роблячи істотний вплив на бізнес загалом. Збільшена залежність від комп'ютеризації спонукала західні країни до значного скорочення управлінських рівнів в організації
	і зменшення кількості зайнятих. Ці зміни також привели до впевненості в тому, що відбувся культурний перехід від взаємовідносин на основі соціальних класів суспільства до взаємовідносин між економічними класами. Результатом цього може бути організаційна необхідність у встановленні діалогу між управлінням і працівником, тобто демократизації організації
	зі всіх факторів впливу середовища технологія змінюється найшвидше. Сьогоднішня швидкість розвитку в секторі комунікації й інформаційних технологій перевищила
Технологічні	швидкість технологічного розвитку кінця 1990-х рр. Недавно управлінці для того, щоб бути дієвими мали тримати руку на пульсі технологічного розвитку. Сьогодні для завоювання конкурентної переваги необхідно бути попереду нього. Деякий
	ключовий внесок, що вносять технології у переважній більшості випадків було б наївно допускати, що технології є відповіддю на всі проблеми бізнес-середовища чи обов'язково призводять до розвитку
	сферою змін в мікросередовищі є глобалізація, інтернаціоналізація ринків і товарів. Кінець ХХ ст. став періодом глобалізації суспільних відносин, великого бізнесу. Глобальні суспільні зміни, товарні та маркетингові стратегії і дії відображаються в транснаціональному підході, що застосовується співробітниками і власниками цих глобальних корпорацій. Глобалізація суттєво вплинула не тільки на обмін товарів і послуг, але і на суспільні процеси. Особливого значення набуло питання оптимізації управлінських систем. Ми живемо в умовах великого глобального взаємопроникнення, глобального управління, ринку, який стає все меншим завдяки конкуренції і розвитку технологій. В Європі свідченням цих процесів є лібералізація колишніх комуністичних економік, розвиток електронної торгівлі, зростання нових торгових
Міжнародне середовище	союзів, скорочення витрат на транспорт, інформацію, зв'язок. Також трансформації колишніх республік СРСР, входження частини з них до Європейського союзу, створення СНД тощо. Ця зростаюча незалежність означає, що розвиток локальних політичних, економічних, соціальних і технологічних середовищ призведе до появи хвильового ефекту, що пронизує дуже чутливе глобальне співтовариство. Ключовими переконаннями щодо просування глобальної стратегії є виявлення фінансових і маркетингових можливостей, які можуть передбачити вибрана стратегія. Одночасно слід усвідомити, що хоча деякі
	споживачі сприймуть "глобальний" продукт, інші будуть очікувати більшої диверсифікації послуги чи товару, що забезпечує відповідність їх очікуванням. Це з одного боку, питання знаходження балансу між економією витрат і збільшенням доходів, генерованого глобальною стратегією, і відповідності потребам покупців продуктів компанії, з іншого. Тому управлінням, які формують стратегію, необхідно врахувати глобальні фактори впливу і важливість місцевих і регіональних відмінностей. Гасло "думай



<i>глобально – дії локально</i> ” є актуальним для врахування факторів міжнародного середовища	
сьогодні наше розуміння технології і розвитку наукового й ділового знання стало унікальним. Можливість передання знань засобом таких провідників як Інтернет, стало надійним і доступним. Дехто сподівається, що такий обмін і розвиток знань не супроводжується зростанням мудрості. Цікавим моментом зростання освіченості, послідовного збільшення	
Освітні	знань стало підвищення професійності робочої сили загалом. Не претендуючи на всебічне охоплення, можна помітити скорочення рутинної праці і зростанням потреб у складніших підходах до виконання завдань і процесів. Відповідно, збільшився інтерес до таких освітніх програм як <i>”Організація, що навчається”</i> . Окрім того відбулося зростання інтересу до двох концепцій: індустрії, заснованої на знаннях й індустрії знань. В організаціях індустрії, заснованих на знаннях,
намагаються оптимізувати операції визначеного промислового процесу, наприклад, підвищення стандартів освіченості шляхом проведення тренінгів. Наголос на оптимізації послуг і процесів. Навпаки, для організацій індустрії знання вже є предметом торгівлі. Організації в індустрії знань конкурують одна з іншою у винахідливості з якою вони можуть конфігурувати і презентувати знання	
політичний вплив можна розглядати з двох сторін. З однієї – вплив може здійснюватися діючою владою чи міжнародними політичними ініціативами, а з іншого – політичними	
Політичні	змінними всередині визнаного середовища. Сьогоднішні популярні тенденції спрямовані швидше на партнерство і альянси, орієнтовані на суспільство, ніж на виключно ринкову політичну ідеологію. Також можна сказати, що це однією
політично залежною сферою стратегічних змін є надання головного місця споживача і задоволення їхніх потреб як ключової політичної цілі кожної організації	
організаціям необхідно передбачати і готуватися до змін у правових процедурах.	
Правові	Прикладом є впровадження строгіших заходів регулювання у сфері стандартів охорони здоров’я і безпеки. Усвідомлення сучасної правової думки дозволяє
організаціям завчасно підготуватися до змін і передбачити цей аспект при розробці стратегії	
етика стосується моральних принципів, які є наріжним каменем людських взаємовідносин і поведінки. Вона визначає рівень людського добробуту і виявляє чинники, що впливають на	
Етичні	задоволеність людини. Етичні аспекти стратегії містять суб’єктивні відчуття від поведінки людини. Всі люди, що ухвалюють рішення, деякою мірою володіють моральною філософією, навіть якщо вони не усвідомлюють цього. Ця філософія
допомагає визначити особисті завдання, відрізнити погане від хорошого і оцінювати бажаність такого чи іншого варіанту розвитку подій	
в межах організаційної стратегії має сенс передбачити вплив інтересу мас-	

медіа до роботи, що здійснюється. Цей вплив може мати вираз двома взаємно конфліктними полями. Інтерес до успіху організації, наступна інформація у ЗМІ, яка може викликати суттєвий інтерес і	
Медійні	публічне визнання. З іншого боку, інтерес ЗМІ до запропонованих змін, які можуть бути непопулярними в суспільстві, будуть презентовані негативно й контрпродуктивно. Тому організації бажано забезпечити продуману і уважно сплановану роботу у сфері ЗМІ, яка забезпечить стійке взаєморозуміння між громадськістю і організацією при посередництві ЗМІ. Вплив, який здійснює дієва
PR-робота, на думку широких мас, збільшує ймовірність успіху впровадження нової стратегії. Така робота повинна бути складовою частиною системи усіх комунікацій і опосередковано підтримувати споріднені види діяльності в межах цієї системи	
стейкхолдери можуть визначатися як “ті особи чи групи осіб, організації і установи, які впливають на поведінку організації у відповідності до своєї політики і діями в оточуючому	
Впливу стейкхолдерів	середовищі”. Стейкхолдером може бути будь-хто, хто може мати інтерес в організації. Тому ці особи можуть бути розділені на дві категорії: ті, хто має <i>внутрішній інтерес</i> і ті, хто має <i>зовнішній інтерес</i> . Всі вони рівномірно втягнуті в оцінку дієвості організації і намагаються вплинути на її діяльність, тому для організації важливо визначити які результати роботи хвилюють стейкхолдерів.
Існують різноманітні форми аналізу стейкхолдерів, але вони переважно використовуються для узагальнення і простого перелічення тих із стейкхолдерів, хто впливає на стратегічний розвиток організації, без аналізу суті цього впливу (провідне, для підтримки, шкідливе, сприятливе тощо)	

### 2.3. Роль стейкхолдерів і груп інтересів у стратегічному плануванні

Стейкхолдери (Stakeholders) є учасниками процесу стратегічного планування, головні фігури в якому – виробники стратегії, зокрема, особи, що приймають рішення (ОПР), а також експерти стратегії.

Ідентифікація стейкхолдерів – обов’язковий складник стратегічного планування, оскільки така ідентифікація це виявлення всіх тих осіб (груп осіб), які мають відношення до процесу стратегічного планування (як у владі, так і поза органами влади).

Ідентифікація стейкхолдерів – тобто всіх, кого стосується сучасний стан і можливих досягнень (пов’язані із цим затрати, продукти, результати і наслідки реалізації стратегії).

- ! Стейкхолдери – це особи, які у певному сенсі є “пайовиками” процесу стратегічного планування, тому що вони мають “пай” – їх обов’язково слід брати до уваги.

При здійсненні стратегічного планування і складанні стратегічного плану варто проводити консультації із двома групами стейкхолдерів:

- 1) із представниками груп інтересів і
- 2) зацікавлених органів влади

- ! Групи інтересів – інституційовані групи учасників (можуть урахуватися формальні й неформальні зв'язки, що поєднують учасників у групи), які мають спільний інтерес у процесі стратегічного планування.

Із представниками груп інтересів необхідно проводити відповідні консультації у процесі стратегічного управління, особливо, перед прийняттям будь-яких рішень.

Другу групу стейкхолдерів, із представниками якої варто проводити попередні консультації, складають зацікавлені органи влади

- ! Зацікавлені органи влади – органи, з якими повинні узгоджуватися ті або інші питання, що стосуються процесу стратегічного планування.

Коло таких зацікавлених органів влади визначається нормативними документами або експертним шляхом, з урахуванням доцільності.

#### **Приклад.**

Відповідно до *Регламенту КМУ* (Постанова КМУ від 18.07.2007 № 950 (у редакції постанови КМУ від 8.07.2009 р. № 712) встановлює порядок проведення засідань КМУ, підготовки та прийняття рішень, визначає інші процедурні питання його діяльності.

У відповідності до регламенту КМУ (§7 розділу 2) питання, що розглядаються на засіданні. На своїх засіданнях Кабінет Міністрів розглядає:

- концептуальні засади реалізації державної політики;
- питання щодо реалізації програм Президента України
- питання, що потребують нормативно-правового врегулювання актами Кабінету Міністрів;
- питання організаційно-розпорядчого характеру, в тому числі кадрові питання, питання присудження премій та призначення стипендій Кабінету Міністрів;
- законодавчі ініціативи Кабінету Міністрів;
- питання, що потребують врегулювання актами Президента України;
- проекти урядових заяв, декларацій, директив, листів, звернень і меморандумів;
- питання відзначення державними нагородами...;
- питання нагородження Почесною грамотою Кабінету Міністрів;
- питання погодження списків кандидатур, зарахованих до кадрового резерву...;
- інші питання згідно з цим Регламентом.

У § 33 виокремлено *головного розробника, розробника та заінтересовані органи*.

Головним розробником проекту акта Кабінету Міністрів є орган, який вносить проект акта до Кабінету Міністрів. Розробниками проектів актів Кабінету Міністрів є міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, державні колегіальні органи, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації відповідно до своєї компетенції. Якщо питання, що потребує врегулювання, належить до компетенції кількох органів виконавчої влади, розробником проекту акта Кабінету Міністрів є орган, компетенція якого у відповідній сфері правового регулювання є домінуючою. Інші органи виконавчої

влади, що відповідно до компетенції беруть участь у розробленні проекту акта або його погодженні, є заінтересованими органами. Проект акта Кабінету Міністрів підлягає обов'язковому погодженню усіма заінтересованими органами, а також Мінфіном та Мінекономрозвитку (за винятком проекту розпорядження з кадрових питань). Під час опрацювання проекту акта Кабінету Міністрів повинні бути вжиті вичерпні заходи для врегулювання розбіжностей (проведені узгоджувальні процедури, консультації, наради, робочі зустрічі тощо). До розроблення проекту акта Кабінету Міністрів можуть залучатися за згодою народні депутати України, науковці та інші фахівці, а також представники об'єднань громадян. Також урегульована процедура узгодження з іншими суб'єктами державної політики.

Під час розроблення проекту акта Кабінету Міністрів розробник аналізує стан справ у відповідній сфері правового регулювання, причини, які зумовлюють необхідність підготовки проекту, визначає предмет правового регулювання, механізм вирішення питання, що потребує врегулювання, передбачає правила і процедури, які, зокрема, унеможливили б вчинення корупційних правопорушень, а також робить прогноз результатів реалізації акта та визначає критерії (показники), за якими оцінюватиметься ефективність його реалізації. Якщо реалізація акта потребує фінансування з державного чи місцевого бюджетів, розробник проводить необхідні фінансово-економічні розрахунки.

У главі 3 розглянуто питання погоджень і консультацій. Заінтересований орган зобов'язаний чітко обґрунтувати свою позицію щодо проекту акта Кабінету Міністрів, а в разі потреби викласти окремі положення проекту у відповідній редакції.

Аналіз стейкхолдерів це з'ясування:

- позиції, поглядів і ставлення зацікавлених груп, лідерів, ЗМІ тощо до проблеми (кого стосуються, зачіпає проблема і хто має важелі впливу на можливі варіанти вирішення/ поглиблення проблеми);
- організацій: установи, що підтримують/ заперечують рішення.

Взаємини організації із стейкхолдерами зазнають впливу двох визначальних факторів:

1)	Сила стейкхолдерів:	<ul style="list-style-type: none"> <li>– володіння такими ресурсами, як сировина й матеріали, трудові ресурси тощо і можлива монополізація таких ресурсів;</li> <li>– влада, наприклад, урядові чи на рівні місцевого самоврядування або контролюючі органи;</li> <li>– вплив, наприклад, лобіювання тощо</li> </ul>
2)	Ступінь інтересу,	стейкхолдери демонструють щодо організації. Наприклад, чи надають перевагу опосередкованій участі в розвитку організації чи хочуть активнішого залучення до її справ?

Грунтовне розуміння позиції стейкхолдерів сприятиме точнішому прогнозуванню можливих ситуацій і сценаріїв розвитку подій та дозволяє формулювати й застосовувати зрозуміліші стратегії управління відносинами із стейкхолдерами.

Щодо впливу стейкхолдерів на стратегічний напрям розвитку організації, то необхідно відповісти на деякі важливі питання:

- чи володіємо ми повною інформацією про очікування стейкхолдерів чи ми спираємося на припущення?

- які конфлікти й можливі відповідні дії?
- які нинішні реакції у відповідь з боку організації?
- якими їм варто бути?

Аналіз стейкхолдерів доцільно здійснювати за уніфікованими шаблонами. Такий аналіз спрямований на з'ясування рівня впливу стейкхолдерів на процес стратегічного планування і реалізації стратегічного плану. Шаблон для аналізу стейкхолдерів див. таблицю 1.2

Таблиця 1.2 Шаблон для аналізу стейкхолдерів

Назва стейкхолдера (1)	Оцінка міри заінтересованості стейкхолдера (2)	Оцінка впливовості стейкхолдера (3)	Значимість для реалізації стейкхолдера (4)	Роль, яку може зіграти стейкхолдер в реалізації стратегічного плану
Стейкхолдер 1				
Стейкхолдер 2				
Стейкхолдер 3				
І т. д.				

При заповненні шаблону для аналізу стейкхолдерів слід враховувати такі чинники:

- 1) для визначення стейкхолдерів необхідно врахувати наступні пункти:
  - хто може одержати користь від стратегічного плану?
  - на кого стратегічний план може вплинути негативно?
  - хто є прихильниками стратегічного плану?
  - хто є опонентом стратегічного плану?
- 2) оцінка міри заінтересованості стейкхолдера здійснюється за допомогою шкали від 0 до 4, де
  - сильна заінтересованість
  - скоріше заінтересовані, ніж ні
  - не заінтересовані
  - опоненти
  - 0 - не відомо.
- 3) для оцінки впливовості стейкхолдера необхідно врахувати:
  - повноваження й статус (політичної, соціальної й економічної) кожного стейкхолдера
  - ступінь організованості
  - ресурси, які може мобілізувати стейкхолдер
  - неофіційний вплив
  - відносини з іншими стейкхолдерами

Оцінка міри впливовості стейкхолдера здійснюється за допомогою шкали від 0 до 4, де

- дуже впливова

- скоріше впливова
- скоріше не впливова
- зовсім не впливова
- 0 - не відомо

4) Оцінка рівня значимості стейкхолдера для реалізації стратегічного плану здійснюється за допомогою шкали від 0 до 4, де

- дуже значуща
- скоріше значуща
- скоріше не значуща
- не значуща

0 - не відомо

З'ясовуючи роль середовища варто наголосити що окрім стейкхолдерів на процес стратегічного планування мають вплив інші його учасники.

#### **2.4. Виробники стратегій і експерти та консультації з громадськістю у стратегічному плануванні**

! Виробники стратегії – це ті, хто “робить” стратегію, тобто особи, відповідальні за її розробку й прийняття рішень в органах влади.

Серед виробників стратегії обов'язково виділяють **замовника** впровадження стратегічного управління на основі розробки стратегічного плану та враховують інших ОПРів, оскільки вони безпосередньо впливають на процес прийняття рішень.

! Експерти стратегії – це аналітики, які власне й здійснюють попередній аналіз (ex-ante аналіз), готують рекомендації для замовника стратегічного планування і складання стратегічного плану й здійснюють підсумковий аналіз (ex-post аналіз).

В залежності від часу здійснення аналізу (по відношенню до моменту ухвалення рішення щодо стратегічного плану) й змісту відповідних процедур виділяють:

- *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 в управлінні внаслідок впровадження рішення щодо реалізації стратегічного плану.

Система прийняття рішень (орган влади) забезпечує трансформацію затрат ресурсів у продукти стратегії (рішення щодо заходів; фінансування заходів). Трансформація продуктів у результати стратегії – поза повноваженнями органу влади.

*Консультації з громадськістю* проводяться в порядку, визначеному нормативно-правовими актами.

### **Приклад.**

Відповідно до *Регламенту КМУ* (Постанова КМУ від 18.07.2007 № 950 (у редакції постанови КМУ від 8.07. 2009 р. № 712) встановлює порядок проведення засідань КМУ, підготовки та прийняття рішень, визначає інші процедурні питання його діяльності.

§ 28 – інформування громадськості. Секретаріат Кабінету Міністрів забезпечує інформування громадськості про рішення, прийняті на засіданні Кабінету Міністрів. З метою інформування громадськості надаються прес-релізи, організуються прес-конференції, брифінги членів Кабінету Міністрів, оприлюднюються відповідні матеріали у друкованих та електронних засобах масової інформації.

§ 42 регламентує громадське обговорення. Розробник організує громадське обговорення проектів актів Кабінету Міністрів, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав та обов'язків громадян, а також проектів, які передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, делегування функцій, повноважень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, зокрема, організаціям недержавної форми власності. Громадське обговорення проектів актів Кабінету Міністрів проводиться відповідно до законодавства. У разі проведення громадської антикорупційної експертизи розробник надає громадянам або об'єднанням громадян за їх зверненням проект акта з необхідними матеріалами, повідомляє про строки завершення його підготовки. Пропозиції, що надійшли в результаті проведення громадської антикорупційної експертизи, головний розробник розглядає під час опрацювання проекту.

#### *Типовий регламент місцевої державної адміністрації.*

Відповідно до Типового регламенту місцевої державної адміністрації (затвердженого постановою КМУ від 11 грудня 1999 р. № 2263 (у редакції постанови КМУ від 31 жовтня 2007 р. № 1270) пункти 70-73 передбачають громадське обговорення проекту розпорядження із зазначенням, що проект може бути винесений для публічного обговорення на будь-якому етапі підготовки шляхом опублікування у друкованих засобах масової інформації або доведення до відома населення в інший спосіб. Організація проведення публічного обговорення покладається на головного розробника.

Робота місцевої держадміністрації, її апарату та структурних підрозділів є відкритою і гласною, за винятком розгляду питань, які становлять державну таємницю або належать до конфіденційної інформації, що є власністю держави. Місцева держадміністрація інформує громадськість про свою діяльність, залучає громадян до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що належать до її компетенції. З метою забезпечення участі громадян в управлінні державними справами при місцевій держадміністрації утворюється громадська рада.

Принцип відкритості і прозорості при розробці стратегічних планів і здійсненні стратегічного планування відповідає основоположним підходам демократії, демократичного управління, належного і чутливого врядування (Sensative Governance).

Принцип відкритості і прозорості спирається на гласність, тобто громадяни мають бути в змозі бути безпосередньо залученими до процесу вироблення стратегічних планів через складний процес суспільного обговорення за участю урядовців та представників недержавних організацій.

### **Наприклад:**

Сьогодні понад 30% вартості нових автомобілів це за рахунок комп'ютерної електроніки, подібної до тієї, що використовується в аерокосмічній галузі. В автомобілях вищого класу

цей відсоток ще вище.

Автовиробники досліджують технологічне середовище для забезпечення своїх машин новинками всіх розробок у цій сфері й, отже, конкурентоспроможності продукції.

У цьому прикладі зі сфери автомобілебудування технологічні розробки у галузі електроніки є найважливішим зовнішнім фактором конкурентної переваги. Чи можна провести паралелі з вашою сферою управління де ви можете пропонувати свої послуги? Ви маєте вирішити, у яких сферах макросередовища варто проводити дослідження, моніторинг, прогнозування й оцінку.

Сьогодні етичні питання середовища перебувають під пильною увагою. Споживачі найчастіше роблять вибір на користь тієї чи іншої послуги основі етичних стандартів.

### **Наприклад:**

Прикладом комерційного розвитку, що виник з етичних питань, є фонд взаємовигідної торгівлі (Fairtrade Foundation). Фонд був заснований на основі ідеї, що виникла в 1994 році, про альтернативу надання допомоги підприємствам країн третього світу, таким як виробник шоколаду “Золото майя” – компанія Green and Black. Ідея “торгувати, а не допомагати” стала набирати популярність серед супермаркетів, що реалізують сьогодні різноманітні асортименти продуктів Fairtrade.

**Tesco** не є компанією, про яку ми зразу згадуємо, говорячи про екологічну складову. Навпаки, її часто критикують за недостатньо поважне ставлення до довкілля. Тому коли недавно компанія оголосила про запуск стратегічної ініціативи по боротьбі зі зміною клімату, можна було очікувати скептичного відгуку громадськості.

Компанія **Tesco** зобов’язалася різко знизити викиди вуглецю у своїх магазинах, дистриб’юторських центрах і ланках поставок, а також оголосила про використання “вуглецевих етикеток” на своїх продуктах, щоб покупці могли оцінити величину значення вуглецевих викидів так само, як вони вивчають калорійність продукту.

Це починання могло бути розглянуте як цинічний рекламний виверт для подальшого захоплення ринкової частки на “зеленому фургоні”. Однак, відгук був досить позитивний. Як удалося цього досягти? Чи зіграли тут провідну роль ретельно сплановані PR-дії?

## **2.5. Чинники внутрішнього середовища**

Наступним кроком є з’ясування внутрішнього середовища, тобто слабких і сильних сторін об’єкта впровадження стратегічного плану. Аналіз факторів внутрішнього середовища здійснювати за шаблоном, наведеним у таблиці 1.3.

Таблиця 1.3 Фактори внутрішнього середовища

<b>Внутрішні фактори</b>	
<b>СИЛЬНІ СТОРОНИ</b>	<b>СЛАБКІ СТОРОНИ</b>
1)	1)
2)	2)
3)	3)
...	...

При заповненні таблиці варто робити градацію факторів (починаючи з найсильнішої/найслабшої сторони) спираючись на експертну оцінку членів РГ.

*Фактори внутрішнього середовища.* Під факторами внутрішнього середовища маємо на увазі фактори, які містяться усередині організації або



територіальної громади й впливають на їх стратегію. До цієї категорії відносяться такі фактори, як організаційна культура й структура та інші складники внутрішнього середовища. Важливим є системність аналізу факторів внутрішнього середовища.

Однією з переваг системності аналізу є розвиток організаційної системи і її підсистем з урахуванням різноманіття перспектив. Ця процедура дозволяє виявити набір факторів, що відіграють важливу роль у внутрішньому середовищі.

Системний аналіз, як і інші форми неформального аналізу, дозволяє визначити різні перспективи організації, з огляду на внутрішні фактори, що впливають на стратегію.

Визначення сфери діяльності організації є фундаментальним елементом стратегії. Сфера діяльності розглядається в контексті суспільних цінностей згідно яких організація визначає свою діяльність. Для організації важливо чітко визначити, у яких сферах чи галузях вона буде проводити діяльність, якщо це апріорі не передбачено відповідними нормативними документами.

## 2.6. Синергія і структура в стратегічному плануванні

Синергія є важливим поняттям у стратегічному плануванні. Синергія пов'язана з оцінкою комбінованого ефекту дій, що виражається, наприклад, у виході організації на сфери нових послуг (продуктів). Частково ми вже знайомі із цим поняттям і розуміємо його, як додаткову користь, одержувану від взаємодії двох подій або організаційних одиниць.

Формула “ $2 + 2 = 5$ ” відображає позитивний ефект синергії організації, яка прагне зайняти свою нішу у сфері чи галузі за допомогою багатофакторної діяльності, оскільки в цьому випадку ефект буде вище, ніж просто сума всіх задіяних факторів. При цьому слід не нехтувати й іншими варіантами розвитку подій – негативний ефект синергії, коли “ $2 + 2 = 4$ ” або навіть “3”!

Існує два різних види синергії:

1)	Структурна синергія	зводиться до поєднання ресурсів з метою зниження виробничих витрат чи збільшення доходів. Часто результатом операцій структурної синергії є підвищення економії витрат з 15% до 25%, ріст доходів з 20% до 30%
2)	Синергія управління	спостерігається у ситуаціях, коли будь-яке поліпшення є безпосереднім результатом кращої якості управління, зазвичай не супроводжується структурними змінами. Коли одна організація в результаті реструктуризації поглинає іншу і її управлінці займають у ній ключові позиції і можна очікувати скорочення витрат на управління. Управлінцям необхідно взяти на себе ще більшу відповідальність, а бюджети можуть переглядатися з урахуванням вказаного зниження витрат. Синергія управління не часто приводить до безпосереднього збільшення доходів.

Синергія часто асоціюється з корпоративними поглинаннями й злиттями, але її можна досягти й шляхом спільних ініціатив, лишаючись при цьому

незалежними організаціями. Подібна синергія зазвичай називається “дешевою синергією”, оскільки витрати на її створення незначні.

Синергія є нереалізованим потенціалом, який може бути втілений у життя шляхом тіснішої взаємодії між організаційними одиницями або ефективного використання ресурсів.

*Структура.* Спосіб побудови організації значно впливає на стратегічне мислення. Наведемо класифікацію декількох типів структур, що застосовуються сьогодні в бізнес-середовищі:

Структури, створені за функціями, часто зустрічаються у великих організаціях, характеризуються значною мірою спеціалізації департаментів. Виробництво, маркетинг і	
Поділ за функціями	фінанси перебувають у віданні незалежних один від одного структурних підрозділів, які об'єднують зусилля для досягнення корпоративної стратегічної цілі. В той же час комунікації й інертність департаментів
можуть поєднуватися з надмірною бюрократизацією, уповільнюючи процес реалізації.	
Структури, створені поділом за товарним асортиментом чи технологічним принципом,	
Поділ за товарним асортиментом чи сферою діяльності	зустрічаються в роздрібній торгівлі, де великі диференційовані компанії часто організують свій бізнес, групуючи функціонально різних співробітників, втягнутих у виробництво одного асортименту товарів чи працюючих в одній сфері діяльності. Компанія Dorothy Perkins, Evans, Topshop і Principles. Кожен підрозділ продає одяг на своєму ринковому
сегменті, але кожен із них наймає собі функціонально спеціалізований персонал, що дає можливість діяти незалежно.	
Організації, поділені за географічним принципом, в процесі діяльності беруть до уваги місцеві потреби. Низка сітєвих супермаркетів мають таку структуру організації.	
Поділ за географічним принципом	Вони схильні мати значну кількість магазинів, які працюють у схожому чи однаковому напрямі. Транснаціональні компанії, що працюють в багатьох країнах світу, можуть організувати себе у відповідності з географічним принципом, який дозволяє враховувати потреби того чи іншого регіону світу. В той же час така організаційна структура забезпечує хорошу комунікацію і
відповідність місцевим потребам, при намаганні зберегти одноманітність в межах всієї організації існує небезпека тиражування ускладнень, пов'язаних з ресурсним потенціалом.	
В такому типі структур особлива увага зосереджена на сегментації ринку і потребах	
Поділ з орієнтацією	споживачів, на відміну від організацій, що мають поділ за товарним асортиментом і надіються на тривалішу

на споживача	послідовність дій чи процесів. Хоча такий структурний тип схожий з функціональним, в у цьому випадку зазвичай спостерігаємо недолік гнучкості, оскільки процеси ґрунтуються на
здаванні і прийманні роботи іншими департаментами і підрозділами	

Визначальною особливістю всіх описаних організаційних структур є необхідність дієвої комунікації у сфері стратегічного управління. Чим складніше структура, тим потенційніший ризик того, що канали комунікацій будуть проблемними.

## 2.7. Комунікації у стратегічному плануванні

### *Внутрішні комунікації.*

Призначення комунікацій у контексті стратегічного планування може бути описане у такий спосіб: чіткий обмін думками й ідеями допомагає людям побачити необхідність і логіку стратегічного планування.

Розуміння майбутнього допомагає людям відчувати менше хвилювань щодо змін і думати про те, який внесок можуть вони внести в розробку плану, а не спротиву йому.

Для успішної реалізації, стратегія повинна бути результативною й продуктивно донесена до тих, хто буде грати в ній активну роль або до тих, кого вона стосується. Необхідно також забезпечити можливість вільного потоку інформації від рядових співробітників організації до її вищого керівництва. Двостороння комунікація має дуже велике значення і має таке схематичне зображення (див. рисунок 1.3).

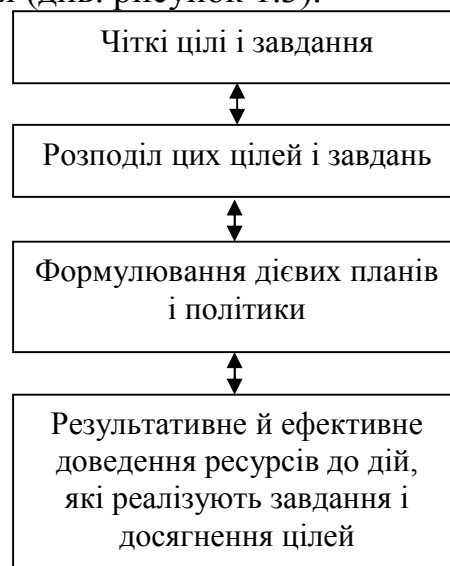


Рисунок 1.3 – Двосторонні потоки інформації

Комунікації слугують для “перекладу” цілей організації у деталізовані плани реалізації стратегії. Двосторонній зв’язок в організації дуже важливий, оскільки вона виконує оперативну функцію забезпечення зворотного зв’язку,

функцію перекладу дій, виконуваних на нижчому рівні на рівень постановки цілей організації.

Дієвість комунікацій може бути означена відповідями на три запитання.

1. Чи є неформальні комунікації більш значимими, ніж формальні?
2. Чи існує в організації поділ на більш й менш поінформованих співробітників, – і який вплив цього поділу (або його відсутності) на дієвість?
3. Чи допомагають комунікації людям краще розуміти шляхи розвитку організації?

### Наприклад

**Прикладом** невдачі в комунікаціях є ситуація у великій організації, що не надала належної допомоги "складним" клієнтам молодого віку. Керівник організації прекрасно усвідомлював те, що ці люди в майбутньому будуть його клієнтами і розповсюдять інформацію про цю організацію серед своїх друзів, і тому з ними треба працювати у особливий спосіб – навіть якщо вони доставляють незручності! І хоча ця ідея була донесена до працівників середньої і нижчої ланок управління, на співробітників охорони вона не мала значного впливу.

Підвищення дієвості управління персоналом безпосередньо пов'язане з вдосконаленням комунікативних процесів на всіх рівнях.

! Комунікація – це обмін інформацією, на основі якого керівник отримує потрібну інформацію для прийняття рішень і доведення їх до працівників

Управлінці, реалізуючи свої функції, від 50 до 90 % робочого часу витрачають на комунікації. У соціальній психології комунікацією називається передача інформації, повідомлення. Вона може мати як двосторонній, так і односторонній характер.

Комунікації в системі управління персоналом є двостороннім процесом, оскільки є взаємний обмін інформацією між суб'єктом і об'єктом управління, тобто, між керівниками і підпорядкованими. Такі комунікації реалізуються як процеси спілкування людей в організації. Комунікації можуть здійснюватися через формальні та неформальні канали спілкування, коли навіть "стіни вміють говорити".

Формальна модель спілкування як комунікативною процесу, що характеризує управлінські організації, має такий схематичний вигляд (див. рисунок 1.4):



Рисунок 1.4. Формальна модель спілкування як комунікативною процесу

Складники формальної моделі спілкування як комунікативною процесу, що характеризує управлінські організації:

*Адресант* – той, хто передає інформацію (комунікатор).

*Адресат* – той, кому посилається інформація (реципієнт).

*Контакт* – спосіб передачі інформації (безпосередній, опосередкований).

*Код* – вербальний (мовний), невербальний (міміка, жести, інформація).

*Повідомлення* – зміст інформації.

*Контекст* – змістовне поле, в якому повідомлення стає інформативним.

Контакт у процесі спілкування – це комунікація зі зворотним зв'язком. Комунікатор не тільки повідомляє інформацію, але і отримує відповідь. Отже, він стає реципієнтом, а реципієнт – комунікатором, оскільки повідомив інформацію. Одиницею контакту є комунікативний стимул, або комунікат. Обмін комунікатами називається трансакцією. Комунікати можуть бути елементарними або складними; доброзичливими або негативними; вербальними або невербальними

## **2.8. Управлінське спілкування і культурні аспекти стратегічного управління**

Управлінське спілкування як трансакції в процесі спілкування передбачають використання декількох кодів одночасно. Обмеження контактів створюють психологічні бар'єри між людьми, що спричиняють погіршення взаємовідносин, відсторонення від цілей організації. Спілкування як міжособова взаємодія є сукупністю зв'язків і взаємодій, що виникають і закріплюються між людьми в процесі їхньої спільної діяльності.

Управлінське спілкування – це ділове спілкування між суб'єктом і об'єктом управління в організаціях, яке здійснюється знаковими засобами і зумовлене потребами спільної діяльності.

Структура спілкування містить такі компоненти:

зміст	є інформація, пов'язана з організаційно-технологічними, соціальними процесами, обміном знаннями, почуттями, переконаннями;
мета	пов'язується з досягненням певного результату;
засіб	є слово (вербальне спілкування), міміка, жести, інтонації (невербальне спілкування)
учасники	є конкретні люди, групи;
типи	односпрямоване, довгоспрямоване;
форми	безпосереднє (віч-на-віч), опосередковане технічними засобами передачі усної мови (телефон) і письмового тексту (телефакс, комп'ютерні мережі), а також матеріальними носіями інформації у вигляді документальних повідомлень;
результат	досягнення консенсусу. Масова й одностайна згода.

У процесі стратегічного планування спілкування виконує такі функції:

регулювання	В процесі спілкування здійснюється прямий і опосередкований вплив на персонал – організуються спільні дії, погоджуються цілі й методи їх досягнення;
соціального	підтримання відповідності методів, форм, принципів роботи

контролю	нормативним вимогам, зафіксованих в розпорядженнях, наказах, групових і соціальних нормах;
соціалізації	засвоєння персоналом нових вимог, прогресивних поглядів, ідей, стандартів поведінки, зорієнтованості на інтереси організації тощо;
соціально-педагогічна	вплив на виховання і розвиток особистості працівника.

На локальному рівні (керівник-підпорядкований) управлінське спілкування виконує такі функції:

контактна	встановлення контакту і підтримання взаємозв'язку у формі постійного взаємного орієнтування
інформаційного обміну повідомленнями	думками, замислами, рішеннями
спонукальна	стимуляція активності партнера зі спілкування з метою спрямування його на виконання тих чи інших дій
координаційна	взаємне орієнтування і погодження дій для організації діяльності
розуміння	адекватне сприймання змісту повідомлення і розуміння намірів, переживань, станів співрозмовника
емотивна	пробудження у партнера потрібних емоційних переживань, а також їх зміна
налагодження	усвідомлення свого місця в системі статусних ролей, ділових, міжособових зв'язків у групі
впливу	зміна станів, поведінки, ціннісно-мотиваційної сфери, намірів, установок, думок, рішень, уявлень, потреб, стандартів поведінки

В управлінні персоналом спілкування є самостійним компонентом управлінської діяльності, здійснюється за допомогою специфічних засобів – вербальних і невербальних та характеризується суб'єктивною зорієнтованістю (на іншу людину).

Виділяють три сторони у спілкуванні:

- комунікативна;
- інтерактивна;
- перцептивна.

В управлінському спілкуванні суб'єкт і об'єкт управління обмінюються інформацією у формі рішень, замислів, ідей, звітів, доповідей, повідомлень.

Саме ділове спілкування в цьому випадку є комунікативним процесом, особливостями якого є:

- процес зворотного зв'язку;
- наявність комунікативних бар'єрів;
- феномен комунікативного впливу.

Ключову роль, яку у процесі реалізації стратегії відіграють комунікації, не можливо переоцінити.

Серйозну значимість має залучення персоналу – від управлінців, що впроваджують механізми роботи, до рядових співробітників, здатних висунути нові ідеї за допомогою формалізованого механізму, що в підсумку дозволяє втягувати весь штат у процес прийняття стратегічних рішень

Часто для залучення персоналу використовується метод розширення повноважень.

Існують три ключових шляхи, які дозволяють управлінцям домогтися підтримки й залученості в стратегічні ініціативи з боку працівників:

- 1) чітко викладати результати пропонованої стратегії;
- 2) створення атмосфери поінформованості й розуміння;
- 3) створення систем винагороди й мотивації персоналу також підтримує нову стратегію.

Два перших пункти вимагають наявності високодієвої системи внутрішніх комунікацій. Для підтримки залученості персоналу в реалізацію стратегії організації повинні використовувати інновації й виявляти креативність.

Існує простий приклад інноваційного підходу до заохочення залученості.

**Наприклад,**

Організація попросила всіх співробітників написати фразу, яка б описувала бачення шляхів розвитку організації. Практично всі співробітники втягнулися в ”змагання“ – змагання між співробітниками, головним призом за результатами якого було одержання у своє розпорядження на вихідні автомобіля Jaguar XK8. Змагання було визнано успішним з огляду залученості співробітників у реалізацію стратегії організації.

Комунікації із стейкхолдерами, зацікавленими в результатах діяльності організації є ключовим чинником успішної реалізації стратегії. Адже успіх приносить не сама по собі стратегія, а її реалізація.

*Культура.* Культура – це ключовий фактор процесу формулювання стратегії і його не слід недооцінювати.

Культура визначає спосіб відбору, розвитку, виховання, взаємодії й винагороди людей. Визначення типу людей, які залучаються до організації й спосіб вирішення ними щоденних проблем, а також взаємовідносини між ними є більшою мірою функцією культури. У деяких організаціях культура може стати настільки сильною, що її правильніше називати ідеологією, що домінує над іншим.

Значення поняття культури для стратегічного управління є визначально важливим.

Культура у стратегічному управлінні згідно досліджень Е.Шейн – глибокий рівень основних припущень і переконань, які поділяються членами організації, працюють підсвідомо і які можуть бути визначені на основі “прийнятих як належне” з огляду організації на саму себе й на своє оточення

Очевидно, для того, щоб стратегія була успішною, необхідне правильне сполучення раціональної логіки з відповідними культурними аспектами. Перекіс стратегії убік одного із цих компонентів може призвести до однієї з наступних ситуацій:

- 1) розумна стратегія, що не залучає людей
- 2) гарна стратегія, що ігнорує складні суспільні реалії

Раціональна логіка: само собою передбачається, що стратегія є продуктом фактичних, логічних ситуацій.

Культурна відповідність: домінування і цілісність культури, що є важливою якістю організації. Саме культурна відповідність є ядром створення і впровадження всіх стратегій.

## 2.9. Як зовнішнє середовище впливає на внутрішнє

Зовнішні пускові механізми викликають різну реакцію в різних організаціях. Внутрішня стратегія, що формується, залежить від характеристик організації й впливу її внутрішнього середовища, наприклад, культури, організаційно-ї структури тощо.

Реакція організації на фактори впливу зовнішнього середовища відбувається в чотирьох вимірах:

Управлінці добре поінформовані про ринкові можливості і внутрішні ресурсні й організаційні можливості своєї організації. Таке знання може включати в себе глибоке розуміння кращої	
чутливість до контексту	поведінки організації в умовах змін. Деякі організації мають довготривалу історію досягнення, не перебуваючи на перших місцях організацій, які проводять інновації. Саме їх першокласна, ретельно продумана діяльність дозволяла їм кожного разу отримувати перемоги над конкурентами. Інші організації мають
традицію бути інноваційними лідерами, що також дозволяє їм завойовувати домінуючі позиції. Так що тут можна говорити про чутливість до культури і можливостей.	
Для прийняття правильних рішень управлінці використовують свою винахідливість,	
Намагання діяти	креативність, майстерність і намагання експериментувати. Природа рішень – упереджувальна чи реагуюча – залежить від можливостей і використання доступних ресурсів для знаходження життєздатного рішення. Така модель
передбачає спонукання до дій за відсутності чіткого розуміння про те, як все може статися в майбутньому.	
Управлінці-прагматики. Вони намагаються забезпечити результат, але не напружуються щодо способів його досягнення. Це означає, що рішення про те, щоб зайняти активну чи	
Фокусування на результатах	вичікувальну позицію залежить від результатів, які дасть кожен із підходів, що є стратегічним вибором організації, а не автоматичним переключенням між підходами. Окрім того, у випадку широкомасштабних змін, можна визначити в яких випадках залишатися на активній вичікувальній позиції, а в яких
випадках – віддати пріоритет реагування на обставини, що складаються.	
Низка розроблених на сьогоднішній день інновацій у сфері управління до деякої міри притупляють увагу, що негативно впливає на здатність управлінців дієво реагувати на	



Відкритість до невизначеності	виникаючі непередбачувані обставини. Широко розповсюджений акцент на активну модель поведінки може створити хибну уяву того, що вдасться подолати будь-які обставини. В переважній більшості управлінці виявляються в ситуації, коли вони зобов'язані діяти швидко, не маючи при цьому впевненості в
правильності вчинків.	

Внутрішнє й зовнішнє середовища впливають на стратегію організації.

Наголосимо, що визначальне значення для запровадження стратегічного управління і планування має зовнішнє середовище. Саме зовнішнє середовище є спонукальним мотивом для впровадження стратегічного плану.

Для розуміння факторів цього впливу необхідно врахувати безліч точок зору – від позиції вищого керівництва до найманих співробітників, споживачів та інших, хто залежить від успіху даної організації.

Дж.Джонсон і К.Скоулз виділяють три ключових кроки в аналізі середовища, у якому функціонує організація.

Крок 1. Інспектування впливу середовища, що містить в собі визначення факторів впливу, які виявили вплив на розвиток і діяльність організації в минулому і які будуть суттєвими в майбутньому

Крок 2. Оцінка міри невизначеності середовища, в якій функціонує організація. Якщо середовище відносно стабільне, то можна застосувати історичний і поточний аналіз. Але якщо середовище динамічне, то більше уваги заслуговує використання прогностичного аналізу

Крок 3. Проведення докладного аналізу конкретних факторів впливу середовища. Визначити важливі сили впливу допомагає структурний аналіз

*Оцінка середовища.* Одержавши певне розуміння середовища, управлінці за допомогою деяких видів аналізу намагаються виявити певні сили й тенденції його розвитку. Р.Е.Майлз розробив систему діапазонної оцінки типів середовища.

Аналіз середовища складається з відповідей на такі запитання, наскільки:

- складне середовище? Скільки різних сил впливають на середовище?
- рутинним є взаємодія організації з різними частинами середовища?
- спочатку взаємозалежні й відділені один від іншого суттєві зміни середовища? Ключова проблема, з якої стикаються організації, пов'язана із силами середовища, які спочатку непов'язані й перебувають на відстані одна від іншої, а згодом поєднуються й формують непереборну силу, що викликає організаційні зміни. Такі "поля турбулентності" важко помітити поки вони перебувають у відносно спокійному стані;
- динамічні й непередбачені зміни, що відбуваються навколо організації? Якщо зміни відбуваються швидко, то організації важко утримати свої позиції. Якщо ж вони непередбачені, то дізнатися про майбутнє, практично неможливо;

- велика ємність сировинної бази й виробництва? Як сили середовища впливають на вхідні й вихідні потоки (постачальників і споживачів) відповідно?
- гнучкий вибір поля діяльності? Чи може ваше організація розвинути нові сфери діяльності або ця можливість чим-небудь обмежена?

## 2.10. Невизначеність середовища

Очевидно, що важливим проблемним питанням стратегічного управління і планування є невизначеність середовища та подолання цієї невизначеності. Високий–низький рівень невизначеності середовища зображено див. рисю 1.5.

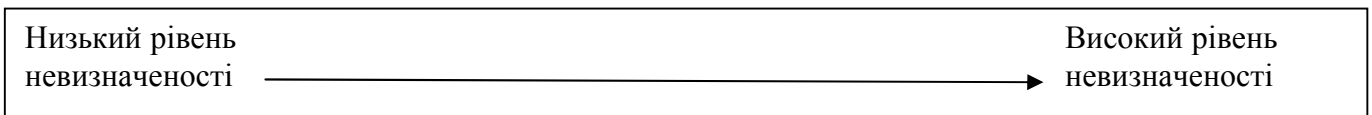


Рисунок 1.5 Невизначеність середовища

Аналізування з врахуванням невизначеності середовища слід розпочинати з відповідей на такі дослідницькі запитання:

- наскільки невизначене середовище?
- які причини цієї невизначеності?
- як варто долати невизначеність?

Невизначеність середовища збільшується через:

- 1) динамічність середовища, що пов'язана з рівнем і частотою змін, які відбуваються. Вона визначає рівень зміни середовища організації і вимірюється за допомогою визначення швидкості зміни суспільних настроїв, запитів і зворотної реакції від споживачів послуг. Чим більша швидкість змін, тим динамічніше середовище;
- 2) складність середовища, яка пов'язана з низкою зовнішніх факторів, які впливають на організацію, наприклад, різні суспільні групи, різні потреби, різні послуги. Чим більше таких факторів, тим складніше зовнішнє середовище.

Складність може спостерігатися через низку різноманітних причин:

- різноманітність факторів впливу середовища, з якими змушена стикатися організація;
- знання, які необхідні організації для подолання впливу таких факторів;
- рівень взаємозв'язку факторів впливу середовища з яким змушена стикатися організація, наприклад, якщо такі фактори, як політичні змінні і соціальна мобільність, обмінний курс і природа та рівень конкуренції, що знаходяться у взаємозв'язку, то важко виділити і зрозуміти патерни факторів впливу.

Схематичне зображення складності і динамічності середовища див. на рисунку 1.6

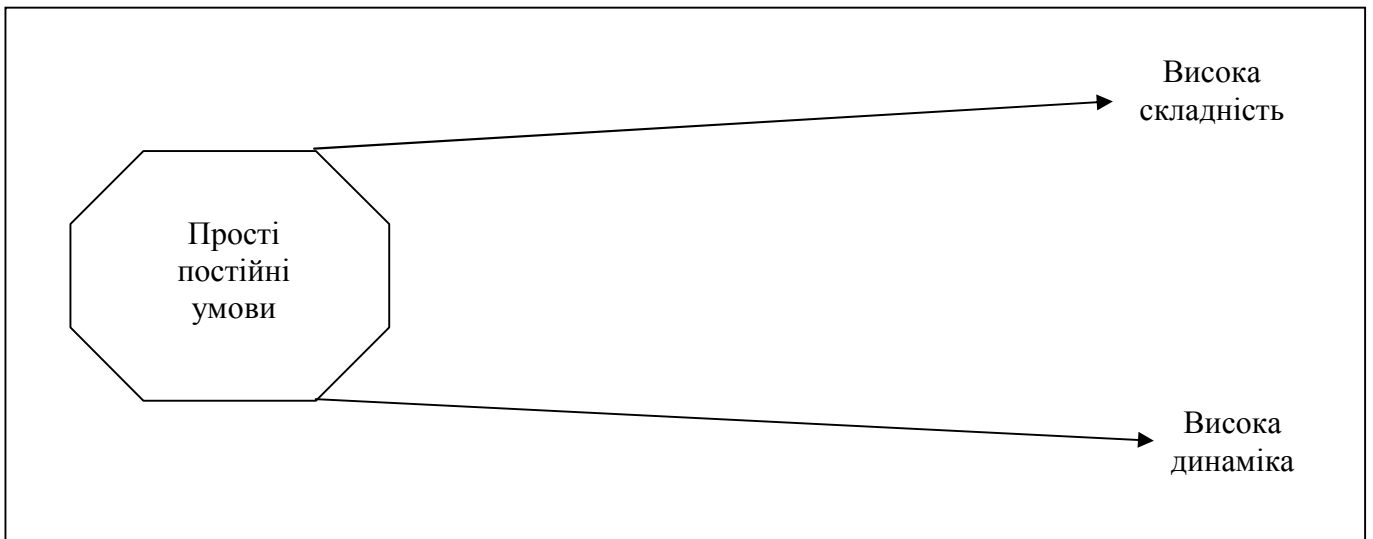


Рисунок 1.6 Складність і динамічність середовища

### 3. PEST і SWOT-аналіз

#### 3.1. PEST-аналіз: складники та переваги і недоліки

Для реального запровадження стратегічного управління необхідно здійснити **PEST**-аналіз (**P**olitical – політичні, **E**conomic – економічні, **S**ocial – соціальні і **T**echnological – технологічні чинники) і **SWOT**-аналіз (**S**trengths – Сильні сторони; **W**eaknesses – Слабкі сторони; **O**pportunities – Можливості; **T**hreats – Загрози).

PEST/ PESTLE-аналіз який є передумовою для SWOT-аналізу і з нього варто розпочинати.

Спочатку доцільно здійснювати PEST-аналіз і потім SWOT-аналіз, оскільки для наповнення складників SWOT-аналізу необхідні результати PEST-аналізу.

Стратегія необхідна для забезпечення довгострокової діяльності і передбачає формулювання уявлення про те, яким буде майбутнє. PEST-аналіз дещо спрощує сучасний складний і взаємозалежний світ для аналізування.

PEST-аналіз схематично містить чотири (політичні, економічні, соціальні і технологічні фактори); PESTLE-аналіз – шість (доповнено правові і фактори довкілля); або PESTLIED-аналіз – вісім (доповнено міжнародні, демографічні фактори) категорій, у межах яких варто шукати уявлення про майбутнє.

PEST-аналіз містить у собі наступні компоненти (див. таблицю 1.4):

Таблиця 1.4 Складники PEST-аналізу, PESTLE-аналізу, PESTLIED-аналізу

<i>Зовнішні фактори</i>		
	МОЖЛИВОСТІ	ЗАГРОЗИ
<b>Політичні</b>	Змінні політики, рішень, нормативних документів, інших стратегічних документів у національному і міжнародному контексті. Також змінні	

Які змінні?	очікувань і вимог груп інтересів. Ці аспекти можуть перебувати в сфері компетенції державної або місцевої влади. Або, якщо ви розробляєте стратегію для структурної одиниці, вони можуть містити в собі політичний клімат навколо організації.
<i>Економічні</i> Які змінні?	Фактори розвитку і стану господарства, зміна важливих економічних показників, частки бюджету, донорства, ціни матеріалів, обладнання, енергії, нерухомого майна, експертизи тощо. Для організації – містить у собі очікування в сфері економіки, оскільки вони впливають на ринок, де функціонує організація, або економічний клімат, у якому вона буде працювати. Економічні аспекти звичайно перебувають у стані циклічного переходу, а не стабільності. Здатність організації, регіону чи територіальної громади реагувати на різні стратегічні потреби кожного етапу циклу є важливою
Соціальні Які змінні?	Ціннісні, поведінкові, моральні й інші змінні. Для організації – це група факторів містить у собі суспільні тенденції, здатні вплинути на організацію або її структурні підрозділи, а саме – зміна смаків, цінностей, звичок і т.д. Ураховувати цей вплив на організацію, її послуги, звичайно, надзвичайно важливо при побудові життєздатної стратегії
Технологічні Які змінні?	Зміна технологій, джерел інформації, способів потоку інформації, захищеності інформації, швидкостей передачі інформації тощо. Для організації – це внесок технологій у роботу вашої організації, вплив на продукти й послуги, вироблені організацією, на її внутрішні процеси й використовувані інформаційні технології

**PESTLE-аналіз** (окрім політичних, економічних, соціальних, технологічних факторів додаємо ще правові й фактори довкілля)

Правові Які змінні?	Правове поле. Система нормативно-правових актів. Як законодавство може вплинути на вашу організацію? Це може бути ваша країна або групи країн, такі як Європейський Союз, наприклад
Довкілля Які змінні?	Екологічні питання є дуже важливими, впливають на окремі території чи галузі промисловості більше, ніж будь-які інші фактори. Їхній вплив підлягає обліку й оцінці

**PESTLIED-аналіз** (окрім політичних, економічних, соціальних, технологічних, правових, факторів довкілля додаємо ще міжнародні й демографічні фактори)

Міжнародні Які змінні?	Державне управління і бізнес усе більше стають глобальними. Можливий вплив глобального управління і бізнесу на вашу країну, місто чи організацію
Демографічні Які змінні?	Тенденції демографічної ситуації впливають на ринки й наявність робочої сили. Важливість цієї групи факторів також необхідно уважно оцінити

Іноді застосовуються й інші формати PEST-аналізу, наприклад, **SLEPT-аналіз** (додано правовий фактор) або **STEEPLE-аналіз**: соціально-демографічний, технологічний, економічний, навколишнє середовище (природний), політичний, правовий та етнічні фактори. Також може враховуватися і географічний фактор.

При заповненні таблиці 1.4 варто робити градацію факторів (починаючи з найважливішого до найслабшого) з позиції експертної оцінки.

PEST-аналіз пов'язаний з інспектуванням зовнішнього середовища, у якій функціонує організація, і дозволяє визначити ключові зміни, що відбуваються в поточний момент часу, особливо зміни, які вплинуть на організацію чи на регіон, територіальну громаду в майбутньому. Схематичне зображення PEST-аналізу для інспектування середовища див. рисунок 1.7.



Рисунок 1.7 Схеми PEST-аналізу для інспектування середовища

Відмінність PESTEL-аналізу зводиться до виділення двох зазначених елементів в окремі структуровані складові.

Контекст факторів:

Політичні фактори	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Законодавчі с структури</li> <li>- Монопольні обмеження</li> <li>- Політична й державна стабільність</li> <li>- Політична орієнтація</li> <li>- Податкова політика</li> <li>- Законодавство про працю</li> <li>- Зовнішньоторгове регулювання</li> <li>- Лобістські групи</li> <li>- Сила профспілок</li> </ul>
Економічні фактори	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ділові цикли</li> <li>- Кількість грошей в обігу</li> <li>- Рівень інфляції</li> <li>- Рівень інвестування</li> <li>- Безробіття</li> <li>- Плата за енергію</li> <li>- Тенденції зміни показників ВВП</li> </ul>
Соціо-культурні фактори	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Демографія</li> <li>- Життєвий устрій</li> <li>- Соціальна мобільність</li> <li>- Освітні рівні</li> <li>- Домінуючі погляди</li> <li>- Захист прав споживачів</li> </ul>

Технологічні фактори	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Рівень бюджетних витрат на (НДДКР)</li> <li>- Швидкість передачі технологій</li> <li>- Життєвий цикл продукту</li> <li>- Створення спільних підприємств для отримання технологічної переваги</li> <li>- Інформаційні технології і комунікаційна інфраструктура</li> <li>- Розвиток електронної торгівлі</li> </ul>
----------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Наведемо декілька прикладів із чотирьох блоків факторів, що ілюструють ключові об'єкти дослідження зовнішнього середовища.

**Приклад:**

Політичні і правові змінні	Закон про продовольчу безпеку (1990 р.) поставив компанії, що займалися підготовкою і доставкою продуктів перед необхідністю забезпечити відповідність використовуваного ними обладнання і приміщень вимогам нового законодавства. Зміни в сферах охорони здоров'я і безпеки, що відбулися за останні п'ять років, змусили автодилерів змінити своє ставлення до таких питань як, утилізація шин і акумуляторів, регулювання рівня шкідливих викидів і забруднення повітря в зонах обслуговування автомобілів
Економічні змінні	В той час як низькі банківські ставки на кредити зробили їх доступнішими, невизначеність в економіці, пов'язана з ростом безробіття у виробничій сфері. В 2003 р. породила тенденцію зниження витрат на вартісні покупки
Соціокультурні змінні	Зміна життєвого устрою суттєво впливає на діяльність багатьох організацій. Супермаркети зіштовхнулись з масовим попитом на приготовлену їжу за рахунок зменшення продажу фасованої і консервованої продукції. Тенденції у сфері демографії, що виявляються у рості холостяцьких домогосподарств, породили абсолютно нові вимоги до умов життя, і будівники змушені задовольняти цей попит
Технологічні змінні	Ріст можливостей електронної торгівлі змусив багато компаній інвестувати в нові технології для задоволення потреб поставщиків і споживачів. Інтернет несе нові виклики для бізнесу, змушуючи його задумуватися над використанням для отримання деяких додаткових конкурентних переваг

Будь-яка діяльність з розбудови стратегії залежить від того, наскільки вдається сконцентрувати зусилля на майбутньому. Час, коли управління можна було побудувати на принципах “управляти як зазвичай” і екстраполяції, залишилися в минулому. Навпаки, зміни в оперативному й конкурентному середовищі у порівнянні з минулим можуть бути:

- радикальнішими;
- менш передбачуваними;
- швидшими.

Вся робота з розробки стратегії, не беручи до уваги ці положення як аксіому, швидше за все, буде даремною.

PEST-аналіз є інструментом дослідження майбутнього в певному напрямі шляхом зведення зовнішнього середовища до декількох важливих

характеристик. Він дає можливість зібратися із силами й змусити організацію розглянути середовище через призму цих характеристик.

*Перевагами* інструменту PEST-аналіз є:

- простота використання;
- дозволяє оцінити поточну діяльність організації та перспективи її зміни;
- поява “бачення” зовнішнього оточення, виховання культури обліку факторів зовнішнього середовища
- пересування від фактора до фактора дає уявлення про цілісну картину зовнішнього середовища
- забезпечує інформацією для аналізу ризиків, розвитку продуктів і обґрунтування успіху/невдачі організації
- виробляє звичку роздумів над зовнішнім середовищем і про загальні тенденції для його аналізу

*Недоліками* PEST-аналізу є:

- швидкість зміни зовнішнього середовища перешкоджає його точній оцінці;
- необхідні значні обсяги вхідної інформації;
- аналіз може базуватися на припущеннях, суб’єктивних оцінках;
- розглядає тільки зовнішнє оточення.

Одним зі способів розширення можливостей PEST-аналізу для бізнес-середовища є включення в нього такого розділу, як бізнес-фактори, гарантуючи, що в аналіз включені ваші постачальники, конкуренти й акціонери. Цей вид PEST-аналізу називається BPEST. Аналіз бізнес-факторів концентрується на долі ринку, злиттях, банкрутствах, альтернативній продукції, нових гравцях на ринку, впливові існуючих постачальників і появі нових. Аналіз факторів бізнесу сам по собі є великим розділом. Існує низка інструментів і прийомів для його проведення.

### ***3.2. SWOT-аналіз як базовий інструмент стратегічного планування***

До основних інструментів, що необхідні для проведення стратегічного аналізу, є **SWOT**–аналіз (**S**trengths – Сильні сторони; **W**eaknesses – Слабкі сторони; **O**pportunities – Можливості; **T**hreats – Загрози). SWOT-аналіз – це застосовуваний інструмент, який знають багато управлінців.

Головне призначення SWOT-аналізу – локалізація організації в середовищі функціонування й спробі оцінити її внутрішні й зовнішні переваги і слабкості. Інакше кажучи, його призначення – діагностика.

SWOT-аналіз ґрунтується на озвучуванні і структуризації знань про поточну ситуацію і тенденції. У 1965 році четверо професорів Гарвардського університету – Lerner, Christensen, Andrews, Guth запропонували технологію використання SWOT моделі для розробки стратегії поведінки фірми. Була запропонована схема **LCAG** (за початковими літерами прізвищ авторів), яка заснована на послідовності кроків, що приводять до вибору стратегії.

Оскільки SWOT-аналіз у загальному вигляді не містить економічних категорій, то він може застосовуватися до будь-яких організацій, окремих людей і країн для побудови стратегій у будь-яких сферах діяльності, ґрунтованих і націлених на майбутнє.

! SWOT-аналіз – це творчий, аналітичний метод визначення сильних і слабких сторін, можливостей і загроз для об’єкту управління, управляючої системи чи системи управління в цілому.

На основі SWOT-аналізу чи завдяки протиставленню виникла ціла низка класичних інструментів таких, як матриці та алгоритми: **BCG** (Boston Consulting Group – Бостонської консалтингової групи); **GE/McKinsey** (Дженерал електрик/групи МакКінзі); **ADL-LC** (життєвого циклу товару), **SPACE** (вивчення середовища), окремі економіко-галузеві, а також менш узагальнені та похідні від перелічених. Характерним, на сьогодні, є стрімке поширення в комерційному секторі одного з цих інструментів – SPACE-матриці, що є прямо-послідовним наслідком розвитку та розробки SWOT-аналізу. Однак на відміну від класичного аналізу, SPACE-матриця є системою критеріальних оцінок економічної діяльності підприємства, виявляє стратегію без її попереднього планування.

SWOT-аналіз здійснюється на підставі експертних оцінок і може здійснюватись за якісними, кількісними чи комбінованими (якісно-кількісними) критеріями

SWOT-аналіз де-факто є діагнозом стартових умов для впровадження стратегічного управління і планування, оскільки містить визначення сильних та слабких сторін, а також можливостей та загроз для об’єкта стратегічного управління і планування. Схематичне зображення SWOT-аналізу див. на рисунку 1.8.

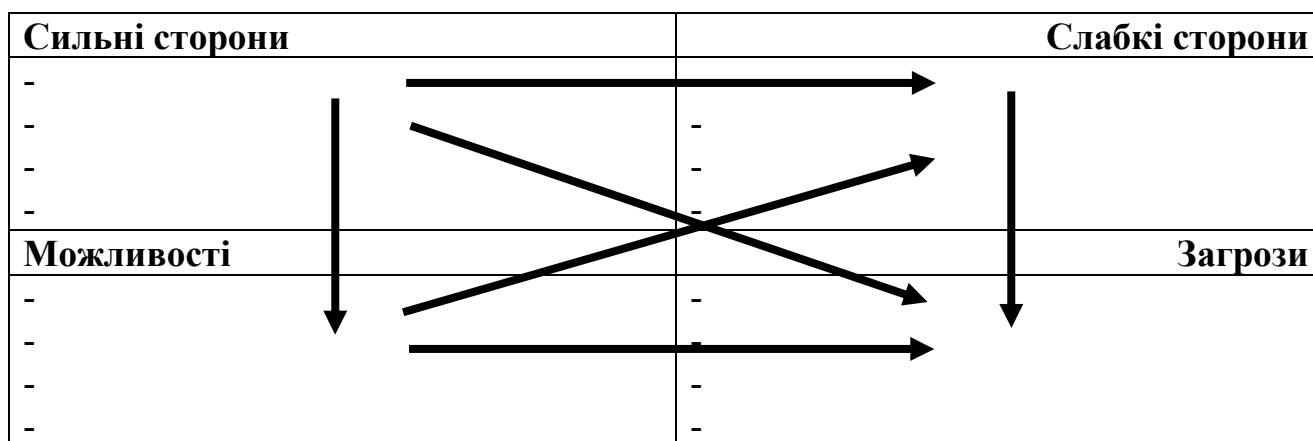


Рисунок 1.8 Схематичне зображення SWOT-аналізу

Оскільки основне призначенням SWOT-аналізу є діагностика на основі стратегічного аналізу, то він є важливим етапом процесу безпосередньої розробки стратегії. В ході його реалізації проводиться оцінка стану організації,



основні тенденції й закономірності діяльності, визначається вплив різних факторів, визначається рівень невизначеності.

Використання SWOT-аналізу після проведення PEST-аналізу є гарним способом систематизації усіх даних, які ви зібрали, у форматі, що дозволяє звести їх до спільного знаменника.

Коли SWOT-Аналіз уже проведений, звичайно не буває проблем з диференціюванням між сильними сторонами й можливостями, з одного боку, і слабкими сторонами й загрозами, з іншої. Однак, зазвичай виникає плутанина з розмежуванням сильних сторін від можливостей. Сильні сторони мають внутрішню природу, а можливості – зовнішню. Аналогічно, слабкі сторони мають внутрішню природу, а загрози – впливають ззовні.

Зрозуміти відмінності між сильними сторонами і можливостями як внутрішніми і зовнішніми факторами дуже важливо, оскільки це не лише семантика. Сильні й слабкі сторони звичайно перебувають під вашим контролем. Тобто ви можете збільшити перші й позбутися від других. Можливості й загрози поза вашим контролем. Вони змушують організацію адаптуватися – користуватися можливостями і мінімізувати вплив загроз.

Проведення SWOT-аналізу є виключно груповою роботою. Ви можете визначити підгрупи для вивчення сильних і слабких сторін (внутрішні фактори) і можливостей і загроз (зовнішні фактори). Цей поділ допомагає краще виконати роботу.

SWOT-аналіз вирішує відразу кілька завдань і може забезпечити новий погляд на організацію, дозволяючи краще сформулювати її стратегію.

SWOT-аналіз:

- 1) дозволяє намітити короткострокові плани для посилення сильних сторін і подолання слабких;
- 2) визначає сфери, що потребують додаткового вивчення, аналізу й генерування нових ідей, щодо загроз і можливостей з боку зовнішнього середовища;
- 3) допомагає в розробці стратегічного плану, що відповідає ресурсам і можливостям організації (див. рисунок 1.9).

Схема показує, яким може бути SWOT-аналіз і це відносно простий приклад SWOT-аналізу. Звичайно в ньому міститься набагато більше інформації, і розробляється він протягом якогось часу, поки люди обмірковують ті або інші моменти, які варто відобразити в ньому.

SWOT-аналіз інструмент є стандартним у наборі методів будь-якого управлінця, оскільки він створює надійну основу для фіксування великої кількості інформації, організувати її таким чином, що вона стає надійним джерелом для розробки планів і стратегій.



Рисунок 1.9 Схема SWOT-аналізу

*Перевагами* SWOT-аналізу є:

- відносно простий і зручний інструмент наочного аналізу для прийняття стратегічних рішень;
- можливість адаптації до об'єкта дослідження будь-якого рівня;
- вільний вибір аналізованих елементів залежно від поставлених цілей;
- застосування в різних сферах управління.

*Недоліками* SWOT-аналізу є:

- оцінка можливостей і загроз є оцінкою з певною часткою теорії ймовірності;
- аналіз є один із способів систематизації існуючих знань – якщо знання неправильні або недостатні, результати аналізу будуть спотворені;
- аналіз належить до групи інструктивно-описових моделей стратегічного аналізу, що показують загальні цілі, а конкретні заходи для їх досягнення треба розробляти окремо;
- суб'єктивність, значимість результатів залежить від компетенцій та професіоналізму персоналу;

- необхідність обробки великих масивів інформації, процес вимагає значних витрат, технологічних можливостей;
- виникає складність поділу сьогодення і майбутнього в часі при оцінці факторів. Виникає проблема віднесення факторів до загроз і можливостей не з точки зору груп, а з точки зору відрізків часу, суб'єктивізм оцінки;
- результати даного неформалізованого аналізу представляють у вигляді якісного опису, що ускладнює моніторинг і однозначне розуміння ситуації.

SWOT-аналіз – це один з найбільш дієвих та гнучких інструментів, який організація може застосувати для самовдосконалення. Коли ми говоримо про сильні і слабкі сторони, ми аналізуємо позитивні і негативні внутрішні характеристики об'єкту аналізу. Коли ми говоримо про можливості і загрози, ми аналізуємо позитивні і негативні характеристики зовнішнього для об'єкту середовища.

В аналізі сильних сторін нас будуть цікавити такі речі:

- які є переваги об'єкту аналізу, що організація робить добре, у чому її сприймають позитивно інші?

В аналізі слабких сторін нас буде цікавити:

- що можна вдосконалити, що є поганого, чого треба позбутися?

В аналізі можливостей ми будемо розглядати:

- сприятливі для об'єкту аналізу можливості або тенденції, які вона може використати на своє благо.

В аналізі загроз ми будемо розглядати:

- основні зовнішні перешкоди для успіху організації.

SWOT-аналіз спрямований на формування стратегічного балансу. Формування стратегічного балансу – це певне поєднання негативно та позитивно впливаючих на діяльність факторів (загроз і можливостей), які об'єктивно існують у зовнішньому оточенні та суб'єктивно оцінені, відносно сильних та слабких сторін у функціонуванні об'єкту аналізу.

Найбільші загрози виникають тоді, коли негативний розвиток ситуації в середовищі накладається на слабкі сторони організації.

Можливості – це ситуації в зовнішньому середовищі, позитивний процес чи явище, при яких існує змога проявити свої сильні сторони. Потрібно своєчасно виявляти загрози з метою запобігання кризі, а знання про потенційні можливості дає змогу заздалегідь підготуватися до найдоцільнішого їх використання. Окрім того це дає можливість диференційованого підходу до нетипових проблем. Рівень успіху, за таких передумов безпосередньо залежить від якості проведеного SWOT-аналізу. Таким чином, вибудовується замкнута система аналізу зовнішнього і внутрішнього середовища, направлена на досягнення вищого рівня точності – якості аналізу (див. рисунок 1.10).

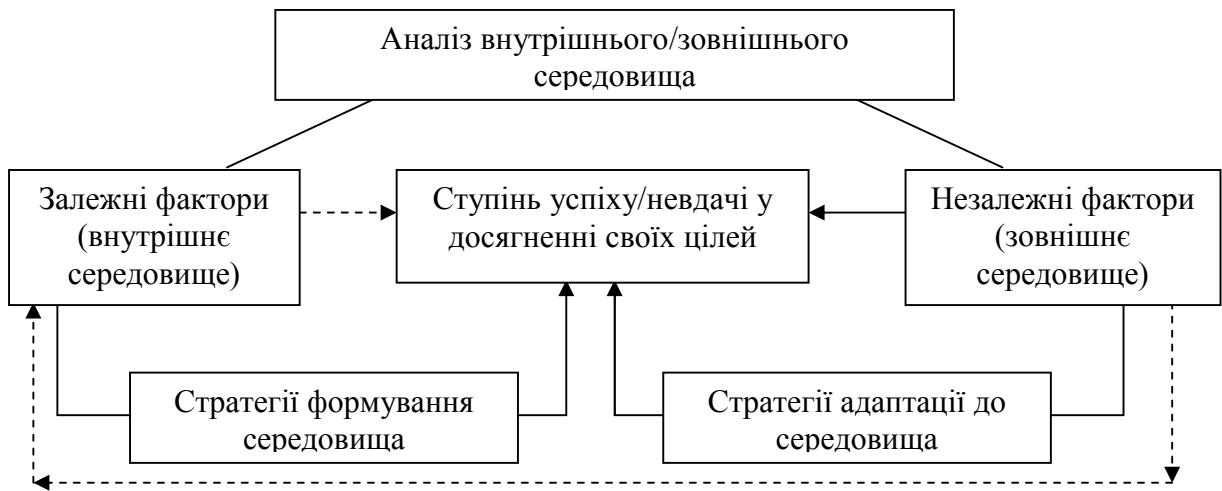


Рисунок 1.10 Схема залежності досягнення цілей від якості аналізу

Простежити співвідношення факторів зовнішнього та внутрішнього середовища, які трактуються в категоріях SWOT-аналізу, можна за допомогою матриці (див. рисунок 1.11).

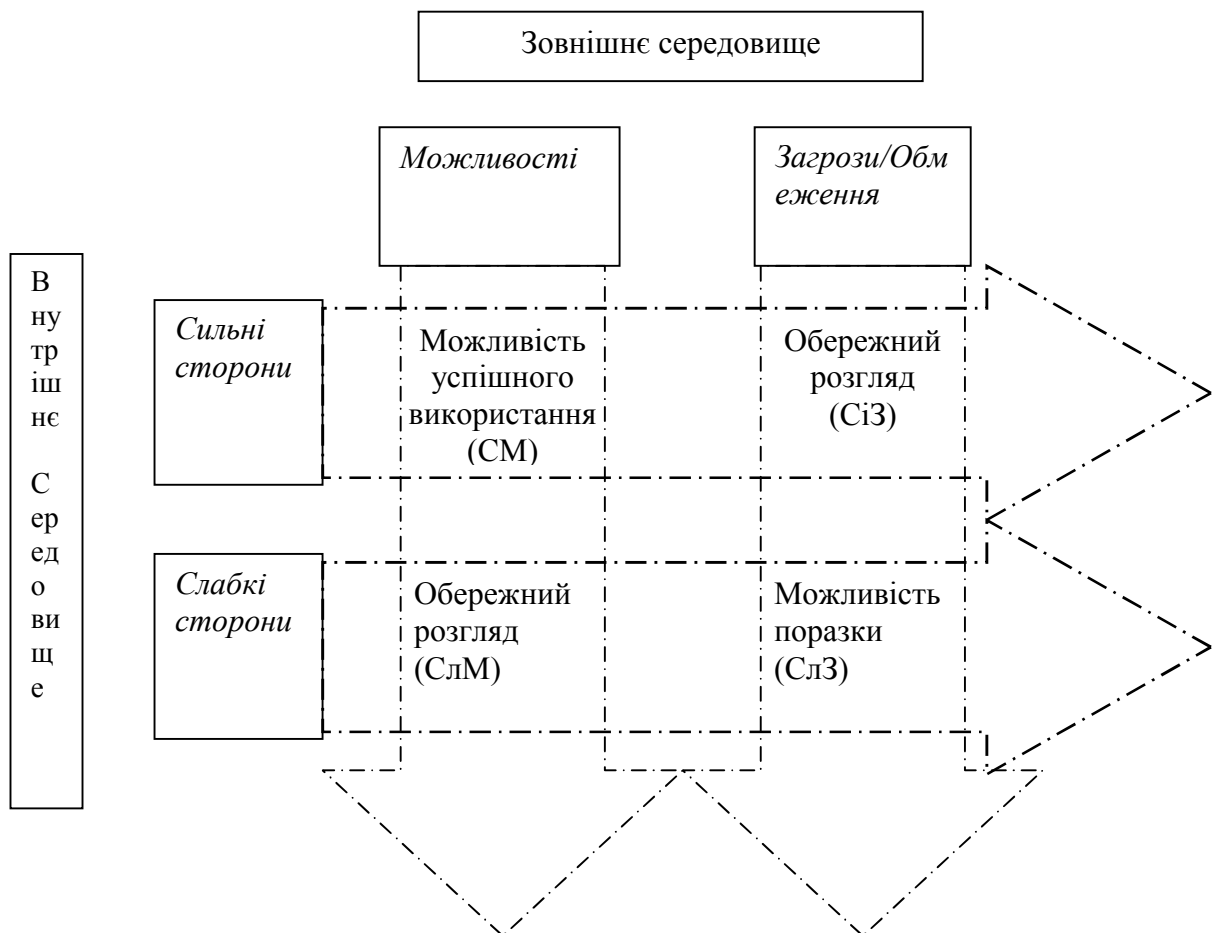


Рисунок. 1.11 Матриця SWOT-аналізу

Розглядаючи матрицю, зазначимо, що на перетинах окремих складових груп факторів формуються поля, для яких характерні окреме поєднання, яке слід враховувати надалі в ході розробки стратегій певного типу:

- поле СМ – потребує стратегій підтримки та розвитку сильних сторін об'єкта аналізу в напрямі реалізації шансів зовнішнього оточення;
- поле СіЗ – передбачення стратегій використання сильних сторін об'єкта з метою пом'якшення (усунення) загроз;
- поле СлМ – розробка стратегій подолання слабостей об'єкту за рахунок можливостей, що їх надає зовнішнє середовище;
- поле СлЗ – іноді називають “кризовим полем”, тому що тут поєднуються загрози середовища зі слабкістю об'єкта.

З огляду на це існує нагальна потреба розробки стратегій як подолання загроз, так і усунення слабкості об'єкта аналізу, що завжди є важким завданням.

Треба мати на увазі, що фактори, які формують окремі складові SWOT-аналізу, можуть мати різні часові характеристики впливу, тому доцільно виконувати їх ранжування на коротко- та довгострокові дії.

Дії, що обумовлюються цілями мають ту ж особливість як і поставлені цілі, а тому вимагають додержання фіксованих критеріїв здійсненості.

### 3.3. SWOT-аналіз: стратегічні зв'язки

На підставі експертних оцінок факторів зовнішнього і внутрішнього середовища та здійснення SWOT-аналізу виокремлюються стратегічні зв'язки. Встановлення стратегічних зв'язків доцільно зробити за запропонованою таблицею 1.5

Таблиця 1.5 Встановлення стратегічних зв'язків

Питання аналізу	Відповідь на питання аналізу	Як використати знайдений стратегічний зв'язок: яка стратегічна чи проміжна ціль має бути для цього сформульована, поставлено завдання чи захід на 20__–20__рр. (вказіть кінцеву дату виконання)	Висновки
1. Які сильні сторони можна використати для здійснення яких-небудь можливостей?			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Цілі</li> <li>• Завдання</li> <li>• Засоби</li> </ul>
2. Які слабкі сторони можна виправити, використовуючи які-небудь можливості?			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Цілі</li> <li>• Завдання</li> <li>• Засоби</li> </ul>
3. Які сильні сторони можна використати для зменшення яких-небудь загроз?			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Цілі</li> <li>• Завдання</li> <li>• Засоби</li> </ul>

4. Які слабкі сторони потрібно виправити, щоб зменшились які-небудь загрози?			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Цілі</li> <li>• Завдання</li> <li>• Засоби</li> </ul>
5. Які слабкі сторони можна виправити, використовуючи які-небудь сильні сторони?			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Цілі</li> <li>• Завдання</li> <li>• Засоби</li> </ul>
6. Які загрози можна зменшити використовуючи які-небудь можливості?			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Цілі</li> <li>• Завдання</li> <li>• Засоби</li> </ul>
7. Як виправити слабкі сторони, що залишились і відреагувати на загрози, що залишились?			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Цілі</li> <li>• Завдання</li> <li>• Засоби</li> </ul>

Наслідково пропоновані закономірності несуть низку чітких залежностей. Тобто в зазначеному аналізі та його побудові на перший план виступає чітке формулювання проблеми (проміжних проблем), які одночасно дають можливість визначитися з короткостроковими та довгостроковими цілями. Також це дає можливість адекватно впливати на причини можливого виникнення тих чи інших труднощів шляхом впливу-зміни факторів, які піддаються моделюванню / усуненню за допомогою використання конкретного набору існуючих або можливих інструментів в порядку побудови окремих завдань та засобів їх досягнення. Таким чином, акцентується увага щодо впливу на слабкі сторони об'єкту аналізу чи в цілому системи управління.

Водночас, будучи зручним для візуального зіставлення параметрів об'єкта управління, в поєднанні з критеріальним та ціннісним аналізом, SWOT-аналіз стає ключовим елементом у стратегічному управлінні і плануванні.

SWOT-аналіз є ланкою, що визначає подальший напрям організаційного процесу стосовно втілення конкретних кроків упередження чи формування майбутностей.

При цьому SWOT-аналіз за основу має виключно, аналітичну характеристику розкладу будь-якого явища на найменші складові з наступним визначенням “несучої цеглини” без нашарувань наслідкових проблем та явищ

На підставі результатів PEST-аналізу і SWOT-аналізу можна визначити Місію, Стратегічні цілі і Завдання об'єкта стратегічного управління і планування

## ВИСНОВКИ

Модель технології розробки стратегії містить такі три блоки: 1) концептуально-орієнтований; 2) проблемно-орієнтований; 3) проектно-орієнтований. Кожен з цих блоків має свою специфіку залежно від змісту завдань, результатів, інструментарію, що застосовується. Процесуальні фази стратегічного управління – кроки стратегічного управління і планування: організація процесу; вивчення середовища; визначення критичних питань та розробка стратегічного бачення; аналіз SWOT: сильні та слабкі сторони, загрози та можливості; встановлення стратегічних і оперативних цілей та завдань – плани дій; об'єднання матеріалів – стратегічний план; виконання стратегічного плану; моніторинг виконання та коригування плану. Усі процесуальні фази – кроки стратегічного управління і планування є важливими і вирішальним є організація процесу.

Важливим аспектом розробки стратегічного плану є усвідомлення його необхідності і для цього слід: визначити суб'єкти, які будуть підтримувати зусилля на цьому шляху; створити зворотний зв'язок для залучення людей; забезпечити доступ нових ідей; створити середовище загальної прийнятності щодо цілей. Використання технології розробки стратегії забезпечує визначення генеральної лінії розвитку організації, регіону чи територіальної громади на підставі аналізування з урахуванням складників середовища.

Технологія стратегічного управління містить такі етапи розробки стратегічного плану: перший – ініціація; другий – створення організаційних структур; третій – аналіз (SWOT-аналіз); четвертий – визначення місії, цілей, завдань; п'ятий – планування; шостий – реалізація плану; сьомий – моніторинг, оцінювання. Для запровадження стратегічного управління і планування вирішальне значення має повна узгодженість дій на вищому рівні, дієве стратегічне планування має ініціюватися на найвищому рівні. Застереженням є: якщо керівництво внутрішньо не готове до дискусій, розбудови команди, безпосередньої участі у процесі стратегічного управління, розробки стратегічного плану разом з іншими представниками управлінської ланки на всіх рівнях, у такому випадку краще цю роботу взагалі не розпочинати.

Робоча група із запровадження стратегічного управління – найвищий орган і мозковий центр цього процесу. Робоча група утворюється для обговорення і затвердження всіх ключових рішень, пов'язаних з розробкою і реалізацією стратегічного плану. До завдань робочої групи можна віднести дотримання організаційного процесу стратегічного управління.

Стратегічний план формується у певному середовищі, найважливішим тут є чотири загальні види середовища: соціальне, фізичне, економічне й політичне. Аналіз середовища розширює можливості стратегічного управління і планування, підвищує поінформованість керівництва про вплив факторів середовища. Аналіз середовища концентрується на первинному впливі стратегічних змінних і дає час для вивчення можливостей і розробки відповіді на змінну. Інспектування середовища, як і будь-яка інша управлінська дія, має

бути вигідним з позиції витрат; користь має перевищувати вартість проведення роботи.

Експерти з питань стратегії виділяють сім критеріїв визначення міри глибини аналізу середовища: чи впливає зовнішнє середовище на процеси надання послуг й прийняття рішень?; чи вплинули непередбачені зміни середовища на відмову від виконання попередніх довгострокових планів?; чи траплялися раніше в середовищі неприємні сюрпризи?; чи збільшується конкуренція в галузі чи сфері?; якою мірою виявляється турбота про кінцевого споживача?; чи спостерігається збільшення кількості й видів зовнішніх сил, що впливають на прийняття рішень, і чи збільшується взаємодія між ними?; чи задоволене управління попередніми роботами із планування й прогнозування?

Ідентифікація стейкхолдерів – обов'язковий складник стратегічного управління, оскільки така ідентифікація це виявлення всіх тих осіб (груп осіб), які мають відношення до процесу стратегічного управління (як у владі, так і поза органами влади). Стейкхолдери (Stakeholders) є учасниками процесу стратегічного управління і планування, головні фігури в якому – виробники стратегії, зокрема, особи, що приймають рішення (ОПР), а також експерти стратегії. При здійсненні стратегічного управління і складанні стратегічного плану варто проводити консультації із двома групами стейкхолдерів: із представниками груп інтересів і зацікавлених органів влади. Аналіз стейкхолдерів це з'ясування: позиції, поглядів і ставлення зацікавлених груп, лідерів, ЗМІ тощо до проблеми (кого стосуються, зачіпає проблема і хто має важелі впливу на можливі варіанти вирішення/ поглиблення проблеми); організацій: установи, що підтримують/ заперечують рішення.

Виробники стратегії – це ті, хто “робить” стратегію, тобто особи, відповідальні за її розробку й прийняття рішень. Серед виробників стратегії обов'язково виділяють замовника впровадження стратегічного управління на основі розробки стратегічного плану та враховують інших ОПРів, оскільки вони безпосередньо впливають на процес прийняття рішень. Експерти стратегії – це аналітики, які власне й здійснюють попередній аналіз (ex-ante аналіз), готують рекомендації для замовника стратегічного управління і складання стратегічного плану й здійснюють підсумковий аналіз (ex-post аналіз). Консультації з громадськістю проводяться в порядку, визначеному нормативно-правовими актами. Принцип відкритості і прозорості при розробці стратегічних планів і здійсненні стратегічного управління відповідає основоположним підходам демократії, демократичного управління, належного (Good Governance) і чутливого врядування (Sensative Governance).

Факторами внутрішнього середовища є фактори, які містяться усередині організації або територіальної громади й впливають на їх стратегію. До цієї категорії відносяться такі фактори, як організаційна культура й структура та інші складники внутрішнього середовища. Будь-яка організація повинна мати основне призначення – “причину бути або існувати” – Місію і формулювання місії визначає призначення організації.

Синергія є важливим поняттям у стратегічному управлінні і пов'язана з оцінкою комбінованого ефекту дій. Синергія управління спостерігається у



ситуаціях, коли будь-яке поліпшення є безпосереднім результатом кращої якості управління і зазвичай не супроводжується структурними змінами. Коли одна організація в результаті реструктуризації поглинає іншу і її управлінці займають у ній ключові позиції і можна очікувати скорочення витрат на управління. Синергія управління не часто приводить до безпосереднього збільшення доходів.

Призначення комунікацій у контексті стратегічного управління є таким: чіткий обмін думками й ідеями допомагає людям побачити необхідність і логіку стратегічного управління. Комунікація – це обмін інформацією, на основі якого керівник отримує потрібну інформацію для прийняття рішень і доведення їх до працівників. Комунікації слугують для “перекладу” цілей організації у деталізовані плани реалізації стратегії. Дієвість комунікацій може бути означена відповідями на три запитання. 1) чи є неформальні комунікації більш значимими, ніж формальні?; 2) чи існує в організації поділ на більш й менш поінформованих співробітників, – і який вплив цього поділу (або його відсутності) на дієвість?; 3) чи допомагають комунікації людям краще розуміти шляхи розвитку організації?

Управлінське спілкування – це ділове спілкування між суб’єктом і об’єктом управління в організаціях, яке здійснюється знаковими засобами і зумовлене потребами спільної діяльності. Структура спілкування містить такі компоненти: зміст; мета; засіб; учасники; типи; форми; результат. У процесі стратегічного управління спілкування виконує функції: регулювання; соціального контролю; соціалізації; соціально-педагогічна. Виділяють три сторони у спілкуванні: комунікативна; інтерактивна; перцептивна. Комунікації із стейкхолдерами, зацікавленими в результатах діяльності організації є ключовим чинником успішної реалізації стратегії.

Культура – це ключовий фактор процесу формулювання стратегії і його не слід недооцінювати. Культура у стратегічному управлінні – глибокий рівень основних припущень і переконань, які поділяються членами організації, працюють підсвідомо і які можуть бути визначені на основі “прийнятих як належне” з огляду організації на саму себе й на своє оточення. Культурна відповідність: домінування і цілісність культури, що є важливою якістю організації і саме культурна відповідність є ядром створення і впровадження всіх стратегій.

Внутрішнє й зовнішнє середовища впливають на стратегію організації. Визначальне значення для запровадження стратегічного управління і планування має зовнішнє середовище. Саме зовнішнє середовище є спонукальним мотивом для впровадження стратегічного плану. Одержавши певне розуміння середовища, управлінці за допомогою деяких видів аналізу намагаються виявити певні сили й тенденції його розвитку. Аналіз середовища складається з відповідей на такі запитання, наскільки: складне середовище? скільки різних сил впливають на середовище?; рутинним є взаємодія організації з різними частинами середовища?; спочатку взаємозалежні й відділені один від іншого суттєві зміни середовища? Якщо зміни в середовищі відбуваються швидко, то організації важко утримати свої позиції.

Проблемним питанням стратегічного управління і планування є невизначеність середовища та подолання цієї невизначеності. Аналізування з врахуванням невизначеності середовища слід розпочинати з відповідей на такі дослідницькі запитання: наскільки невизначене середовище?; які причини цієї невизначеності?; як варто долати невизначеність? Невизначеність середовища збільшується через: динамічність середовища, що пов'язана з рівнем і частотою змін, які відбуваються. Чим більша швидкість змін, тим динамічніше середовище; складність середовища, яка пов'язана з низкою зовнішніх факторів, які впливають на організацію, наприклад, різні суспільні групи, різні потреби, різні послуги.

Для реального запровадження стратегічного управління необхідно спочатку здійснити PEST-аналіз (**P**olitical – політичні, **E**conomic – економічні, **S**ocial – соціальні і **T**echnological – технологічні чинники) і потім SWOT-аналіз (**S**trengths – Сильні сторони; **W**eaknesses – Слабкі сторони; **O**pportunities – Можливості; **T**hreats – Загрози). PEST-аналіз схематично містить чотири (політичні, економічні, соціальні і технологічні фактори); PESTLE-аналіз – шість (доповнено правові і фактори довкілля); або PESTLIED-аналіз – вісім (доповнено міжнародні, демографічні фактори) категорій, у межах яких варто шукати уявлення про майбутнє. Іноді застосовуються й інші формати PEST-аналізу – SLEPT-аналіз (додано правовий фактор) або STEEPLE-аналіз: соціально-демографічний, технологічний, економічний, навколишнє середовище (природний), політичний, правовий та етнічні фактори і, також може враховуватися географічний фактор.

Головне призначення SWOT-аналізу – локалізація організації в середовищі функціонування й спробі оцінити її внутрішні й зовнішні переваги і слабкості, тобто діагностика. SWOT-аналіз – це творчий, аналітичний метод визначення сильних і слабких сторін, можливостей і загроз для об'єкту управління, управляючої системи чи системи управління в цілому. На основі SWOT-аналізу чи завдяки протиставленню виникла ціла низка класичних інструментів таких, як матриці та алгоритми: BCG (Boston Consulting Group – Бостонської консалтингової групи); GE/McKinsey (Дженерал електрик/групи МакКінзі); ADL-LC (життєвого циклу товару), SPAICE (вивчення середовища), окремі економіко-галузеві, а також менш узагальнені та похідні від перелічених. SWOT-аналіз здійснюється на підставі експертних оцінок і може здійснюватись за якісними, кількісними чи комбінованими (якісно-кількісними) критеріями. SWOT-аналіз де-факто є діагнозом стартових умов для впровадження стратегічного управління і планування, оскільки містить визначення сильних та слабких сторін, а також можливостей та загроз для об'єкта стратегічного управління і планування. Проведення SWOT-аналізу є виключно груповою роботою.

На підставі експертних оцінок факторів зовнішнього і внутрішнього середовища та здійснення SWOT-аналізу виокремлюються стратегічні зв'язки. Ці стратегічні зв'язки є закономірностями і містять низку чітких залежностей. На підставі результатів PEST-аналізу і SWOT-аналізу можна визначити Місію, Стратегічні цілі і Завдання об'єкта стратегічного управління і планування. Будучи зручним для візуального зіставлення параметрів об'єкта управління, в поєднанні з критеріальним та ціннісним аналізом, SWOT-аналіз стає ключовим елементом у стратегічному управлінні і плануванні.

## НАВЧАЛЬНІ РЕСУРСИ

### Основна література

1. Берданова О. В. Стратегічне планування : навч. посіб. / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, В. В. Тертичка. – К. ; Л. : ЗУКЦ, 2008. – 138 с. – [www.IPAS.org.ua/library.htm](http://www.IPAS.org.ua/library.htm).
2. Брайсон Дж. Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій / Джон М. Брайсон ; пер. з англ. А. Кам'янець. – Л. : Літопис, 2004. – 352 с.
3. Вакуленко В. М. Стратегічне планування на місцевому та регіональному рівнях : навч. посіб./ В. М. Вакуленко, В. В. Мамонова, Ю. П Шаров. – Ужгород: Патент, 2004. – 198 с.
4. Виханский О. С. Стратегическое управление : учебник / О. С. Виханский. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Гардарика, 2002. – 292 с.
5. Запровадження стратегічного планування в Україні : збірка док. і матеріалів / уклад. В. Тертичка. – К. : Центр дослідж. адм. реформи НАДУ, 2004. – 401 с. – [//www.IPAS.org.ua/library.htm](http://www.IPAS.org.ua/library.htm).
6. 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.

### Додаткова література

1. Анисимов О. С. Стратегии и стратегическое мышление / О. С. Анисимов. – М. : Агро-Вестник, 2009. – 356 с.
2. Ансофф И. Новая корпоративная стратегия / И. Ансофф. – СПб. : Питер Ком, 1999. - 416 с.
3. Бережний Я. В. Методичні рекомендації з використання інструментарію стратегічного планування в роботі юридичних служб органів місцевого самоврядування : наук.-виробниче вид. / Я. В. Бережний, О. В. Слобожан ; за наук. ред. І. В. Козюри. – К. : К. І. С., 2010. – 28 с.
4. Василенко В. А. Стратегічне управління : навч. посіб. / В. А. Василенко, Т. І. Ткаченко. – К. : ЦУЛ, 2003. – 396 с.
5. Веймер Д. Л. Аналіз політики: концепції, практика / Д. Л. Веймер, Е. Р. Вайнінг ; пер. з англ. І. Дзюба, А. Олійника ; наук. ред. О. Кілієвич. – К. : Основи, 1998. – 654 с.
6. Винокуров В. А. Организация стратегического управления / В. А. Винокуров. – М. : Центр экономики и маркетинга, 2006. – 456 с.
7. Державне управління : словник-довідник / уклад.: В. Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар, В. М. Князєв, С. О. Кравченко, Л. Г. Штика ; за заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменко ; Укр. акад. держ. упр. при Президентові України, Ін-т пробл. держ. упр. та місц. самоврядування. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

8. Енциклопедичний словник з державного управління : довідк. вид. / НАДУ ; 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. – 819 с.
9. Лесечко М. Д. Стратегічне планування : навч. посіб. / М. Д. Лесечко, Р. М. Рудніцька ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Л., 2004. – 73 с.
10. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-е, доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
11. Минцберг Г. Стратегический процесс / Г. Минцберг, Дж. Б. Куинн, С. Гошал. – С.Пб. : Питер, 2001. – 587 с.
12. Непочатенко О. О. Сутність і зміст стратегічного управління / О. О. Непочатенко, О. М. Транченко // Зб. наук. пр. / Уман. держ. аграр. ун-т / редкол.: П. Г. Копитко (відп. ред.) та ін. – Умань, 2008. – Вип. 67, ч. 2 : Економіка. – С. 353–360.
13. Осовська Г. В. Стратегічний менеджмент: теорія та практика : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / Г. В. Осовська, О. Л. Фіщук, І. В. Жалінська. – К. : Кондор, 2003. – 190 с.
14. Розенфельд Р. Лекції з державної політики / Р. Розенфельд ; пер. з англ. С. Соколик. – К. : К. І. С., 2002. – 60 с.
15. Саймон Г. А. Адміністративна поведінка: дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції / Г. А. Саймон ; [пер. з англ. Руслан Ткачук]. – 4-е вид., перероб. і доп. – К. : АртЕк, 2001. – 375 с.
16. Система стратегічного планування соціально-економічного розвитку в Україні: сучасний стан та напрями вдосконалення. – К. : ПРООН в Україні, 2009. – 120 с.
17. Стратегічне управління : конспект лекцій для дистанційного навчання / Ю. В. Ковбасюк, В. В. Тертичка. - К. : НАДУ, 2013. - 140 с.
18. Томпсон А. А. Стратегический менеджмент : искусство разраб. и реализации стратегии : учеб. для вузов / А. А. Томпсон, А. Дж. Стрикленд ; пер. с англ. под ред. Л. Г. Зайцева, М. И. Соколовой. – М. : Банки и биржи; ЮНИТИ, 1998. – 576 с.
19. Тронь В. П. Стратегія прориву / В. П. Тронь. – К. : Вид-во УАДУ, 1995. – 340 с.
20. 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.

### **Ресурси Інтернет**

- Верховна Рада України [Електронний ресурс] : веб-портал / Верховна Рада України. – Електрон. дані та прогр. – К., 1993–2013. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>. – Назва з екрану.
- Урядовий портал [Електронний ресурс] : єдиний веб-портал органів виконавчої влади / Кабінет Міністрів України. – Електрон. дані та прогр. – К., 2013 – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/>. – Назва з екрану.

- Громадянське суспільство і влада [Електронний ресурс] : уряд. веб-сайт / Департамент інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України. – Електрон. дані та прогр. – К., 2007–2013 – Режим доступу: [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/news/article](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article). – Назва з екрану.
- Інститут аналізу політики та стратегій [Електронний ресурс] : веб сайт. – Електрон. дані та прогр. – К. : ІАПС, 2008–2013. – Режим доступу: <http://www.ipas.org.ua/>. – Назва з екрану.
- Методичні матеріали зі стратегічного планування Фонду з міжнародного розвитку США: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://led.net.ua/ukr/tools/53.html>. – Назва з екрану.
- Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу [Електронний ресурс] : веб-сайт. – Електрон. дані та прогр. – К., 2013. – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua>. – Назва з екрану.
- Шершньова З. Є. Бар'єри стратегічного планування // Стратегічне управління : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни / З. Є. Шершньова, С. В. Оборська, Ю. М. Ратушний ; Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2001. – Розд. 4.3. – С. 254–259. – Існує ел. версія: <http://studentbooks.com.ua/content/view/642/42/1/3/>.
- SWOT\_Analysis (Wikipedia-The Free encyclopedia) – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://en.wikipedia.org/wiki/SWOT\\_Analysis\\_138](http://en.wikipedia.org/wiki/SWOT_Analysis_138). – Назва з екрану.

## ГЛОСАРІЙ

**Аналіз зовнішнього та внутрішнього середовища:** *Зовнішня оцінка* — аналіз ключових зовнішніх складових або сил, що впливають на середовище, у якому функціонує організація чи територіальна громада. *Внутрішня оцінка* — оцінювання стану організації чи територіальної громади, виконання роботи, проблем та потенціалу.

**Бачення** – елемент довгострокового планування, основу якого визначають або документи загальнонаціонального характеру (при стратегічному плануванні розвитку центральних органів виконавчої влади), або дані узагальнення уявлень основних суб'єктів територіального розвитку щодо моделі бажаного майбутнього та діагностики початкового стану розвитку території (при стратегічному плануванні розвитку регіонів та територіальних громад).

**Вигоди** (в аналізі вигід і витрат). Це очікувані позитивні результати (або їхня грошова оцінка) реалізації того чи іншого варіанту проекту чи заходів державної політики

**Витрати** (в аналізі вигід і витрат). Це грошові та інші ресурси, зокрема, час, що витрачені на реалізацію даного варіанту політики (проекту), а також можливі

негативні наслідки його реалізації (які іноді називаються невигодами – disbenefits)

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

**Впливи** [*impact*] можуть бути очікуваними і неочікуваними, бажаними і небажаними, короткостроковими і тривалими. Впливи формують **результати (наслідки)** [*outcome*] політики - це продукт політики з урахуванням всіх впливів.

**Завдання** – є конкретними і обмеженими у часі напрямками дій щодо досягнення оперативних цілей. При стратегічному плануванні розвитку регіонів та територіальних громад завдання набувають форму проектів чи операційних програм.

**Завдання ЦОВВ** – конкретні, обмежені у часі та вимірювальні показники для досягнення стратегічних цілей. Завдання є проміжними досягненнями, що необхідні для реалізації стратегічних цілей. Фактично сукупність завдань є стратегічними цілями.

**Задачі організації** – це заяви організації про те, як, за допомогою чого вона збирається виконувати свою місію. Задачі організації формуються у конкретних показниках діяльності й розраховані на певні терміни. Вони є специфічні для цієї організації шляхи реалізації місії. Організації, зазвичай, встановлюють декілька задач.

**Затрати** [*input*] – це ресурси, необхідні для здійснення політики, плану чи програми

**Команда** – це невелика кількість працівників з додатковими навичками і знаннями (вміннями), які віддані спільним цілям виконання, взаємодіють між собою та підзвітні одне одному.

**Короткотермінові плани** – це плани, які складаються на період до одного року. Вони, зазвичай, не мають змінюватися.

**Матрична організаційна структура** – крім звичайних функціональних підрозділів, які функціонують постійно, формуються так звані проектні групи як тимчасові колективи. Проектні групи відповідають за реалізацію стратегічних планів. Робітники проектних груп залишаються членами своїх функціональних підрозділів і повертаються в підпорядкування своїх функціональних керівників після розформування своєї проектної групи.

**Місія ЦОВВ** – це стисле, комплексне визначення мети діяльності ЦОВВ (головне призначення). Для чіткого визначення, хто ми є і що ми робимо, ми повинні знати для чого ми існуємо. Визначення має бути стислим, охоплювати сукупність цілей та легко сприйматися. Фактично місією є сукупністю, квінтесенцію стратегічних цілей.

**Оперативні плани** – це плани, у яких стратегія деталізується на короткі терміни щодо того, що конкретно зробити, хто має це зробити, як це зробити.

**Організаційна діяльність** – це процес, за допомогою якого керівник усуває невизначеність, безладдя, плутанину та конфлікти поміж людьми щодо роботи або повноважень і створює середовище, придатне для їх спільної діяльності.

**План дій ЦОВВ** – детальний опис стратегій (програм) та заходів, що виконуються для реалізації стратегічного плану.

**Показники** (індикатори) – це засоби, за допомогою яких здійснюється моніторинг і визначається рівень прогресу щодо виконання окремих завдань програми, досягнення очікуваних результатів (короткотермінових та середньотермінових) тощо.

**Показники SMART** – **Specific** – конкретний; **Measurable** – вимірюваний; **Available** – доступний; **Realistic** – реалістичний; **Time-bound** – обмежений в часі.

**Пріоритет** – (від лат. *prior* – перший, старший) – першочерговість в здійсненні діяльності. Є наслідком протиріччя між нагальними потребами та наявними ресурсами, які завжди обмежені. Визначення пріоритетів діяльності є ключовим елементом розробки стратегії управлінських дій. **Пріоритети** визначають довгострокові напрями діяльності організації, регіону чи територіальної громади. Пріоритети є основою для визначення стратегічних цілей.

**Продукт (випуск) [output]** політики – безпосередній результат реалізації політики.

**Результати (наслідки) [outcome]** політики – це продукт політики з урахуванням всіх впливів.

**Результативність політики (програми) [effectiveness]**. Це міра досягнення проголошених цілей політики. Результативність показує, наскільки результати наблизились до задекларованих цілей

**Середовище:**

- **соціальне:** культурні, етнічні, релігійні та інші звички, соціальну структуру суспільства, очікування, моделі поведінки та способи взаємодії і взаємозв'язку між ними, що їх встановлює кожне суспільство;

- **економічне** (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;
- **фізичне** (physical environment):
  - географічні характеристики: клімат, природні ресурси, топографію, архітектура тощо;
  - демографічні характеристики: чисельність і динаміка населення, розселення, урбаністичні умови, вікова структура населення та інші фізичні характеристики, що визначають спосіб життя, прийнятий у суспільстві;
- **політичне** (political environment): політична система, політичні інститути, владні структури, чинне законодавство, політичні партії, громадські організації, групи спеціальних інтересів, лобізм, переважаюча ідеологія, політична культура, нагальні політичні проблеми даного моменту.

**Синергія** – це ефект цілісності. Як елемент стратегії означає, що стратегія повинна враховувати можливості отримання додаткового ефекту за рахунок інтеграції всіх можливостей організації.

**Система прогнозних і програмних документів:** довгострокові, середньострокові та короткострокові прогнозні і програмні документи, в яких відповідно до соціально-економічних та суспільно-політичних процесів, що відбуваються в державі, з урахуванням впливу зовнішньоекономічних та інших факторів і очікуваних тенденцій визначаються цілі і пріоритети соціально-економічного розвитку та заходи, які необхідно здійснити для їх досягнення.

**Стратегічне мислення** зорієнтоване на зміну дійсного стану речей, його метою є конструювання бажаного майбутнього для організації, регіону чи населеного пункту та визначення практичних засобів його досягнення. Особливістю стратегічного мислення, на відміну від звичайного (наукового), є його прогностичний та практичний виміри.

**Стратегічне планування** – це систематичний процес, за допомогою якого організація, регіон чи територіальна громада прогнозує та планує свою діяльність на майбутнє. Стратегічне планування зосереджене на питаннях майбутнього, на забезпеченні довготривалого виживання організації, регіону чи територіальної громади в умовах змінного середовища. Стратегічне планування є водночас процесом і результатом, оскільки в його основу покладено: вибір цілей та завдань, що мають привести до кращого суспільства; визначення найдієвішого способу досягнення цілей та завдань; централізацію влади.

**Стратегічне планування на центральному рівні** – процес, результатом якого є визначення стратегії та політики міністерства (ЦОВВ), що забезпечує



прийняття рішень, які відповідають досягненню місії, реалізації відповідних його функцій, цілей та завдань. Стратегічне планування для ЦОВВ — це ключовий елемент стратегії, який допомагає центральним органам виконавчої влади приймати рішення, узгоджені з підходами щодо досягнення своєї місії, реалізації функцій, цілей та завдань. Стратегічне планування на центральному рівні сприяє перетворенню ЦОВВ з установ, що реагують на події (як постреакція), в органи, що мають перспективне і довгострокове бачення та реалізують стратегічні плани, ґрунтуючись на реальних ресурсних можливостях.

**Стратегічне планування у контексті розвитку територіальних громад** – системна технологія обґрунтування та ухвалення найважливіших рішень щодо місцевого розвитку, визначення бажаного майбутнього стану території та способу його досягнення, що базується на ситуаційному аналізі зовнішнього оточення території та її внутрішнього потенціалу і полягає у формуванні узгоджених з територіальною громадою дій, на реалізації яких концентруються зусилля, ресурси основних суб'єктів місцевого розвитку.

**Стратегічний план** – це план, який визначає головну мету розвитку, пріоритети, стратегічні та оперативні цілі, план дій та очікувані результати у середньо- або довгостроковій перспективі.

**Стратегічний план роботи ЦОВВ** – це розроблений на основі стратегій розвитку відповідних галузей економіки (сфер діяльності) документ, який визначає завдання такого органу, заходи щодо їх виконання (з визначенням ресурсів, відповідальних за виконання, строків) та очікувані результати.

**Стратегічні рішення** стосуються найбільш *значущих проблем* організації, регіону чи територіальної громади та завжди пов'язані з *невизначеністю майбутнього*, яке спричинює *складність* таких рішень.

**Стратегічні цілі** – середньострокові напрями діяльності організації, регіону чи територіальної громади, що досягаються, враховуючи зовнішні та внутрішні умови, засоби і потреби. Стратегічна ціль акумулює в собі основу оперативних цілей.

**Стратегічні цілі ЦОВВ** стосуються головних елементів місії ЦОВВ і є структурою для детальнішого планування. Цілі ЦОВВ є стратегічним напрямом для організації в цілому та є об'єднавчим моментом для програм та окремих видів діяльності. Цілі презентують невідкладні або серйозні чи високопріоритетні завдання, що заслуговують на особливу увагу. Цілі акумулюють у собі завдання і викладаються у порядку пріоритетності.

**Стратегія** – це генеральна довготермінова програма (або образ) дій та порядок розподілу пріоритетів та ресурсів організації для досягнення її цілей. **Стратегія**

– це свідомий процес, спрямований на визначення напрямку руху організації в умовах середовища, що змінюється. Це узагальнююча концепція дій, модель досягнення цілей, яка визначає пріоритети і основні напрями діяльності.

**Три ключових питання** стратегічного планування: Хто ми є, що ми робимо сьогодні і чому? Ким ми хочемо стати, що бажаємо робити в майбутньому і чому? Як ми намагаємось туди дістатися?

**SWOT-аналіз** (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats. \ Сильні, Слабкі сторони, Можливості, Загрози). **SWOT-аналіз** здійснюється на підставі експертних оцінок і може здійснюватись за якісними, кількісними чи комбінованими (якісно-кількісними) критеріями. SWOT-аналіз де-факто є діагнозом стартових умов для впровадження стратегічного планування, оскільки містить визначення сильних та слабких сторін, а також можливостей та загроз для об'єкта стратегічного планування.

**SWOT-аналіз** у контексті місцевого розвитку: Сильні сторони – це внутрішні потенціал чи ресурс території, що можуть зумовити формування конкурентної переваги; слабкі сторони – це види діяльності, ресурси, обставини, які використовуються на рівні території неефективно або не за призначенням; можливості – це зовнішні шанси, які можна було б використати для досягнення стратегічних цілей розвитку території та залучення інвестицій; загрози – це будь-які процеси або явища, зовнішні обмеження, які перешкоджають руху в напрямку досягнення цілей розвитку території.

## ДОДАТКИ

### Практичне заняття 1 “PEST-аналіз”

*Завдання для виконання:*

1. Оберіть об'єкт для запровадження стратегічного планування. (Об'єктом для запровадження стратегічного управління може бути організація (ЦОВВ, окремий структурний підрозділ, орган влади, місцевого самоврядування, галузь), сфера, регіон, місто, територіальна громада тощо. Рекомендується обрати об'єктом для запровадження стратегічного планування інституцію за місцем роботи (резерву) виконавця навчального завдання.
2. Експертним шляхом (з позиції Вас, як експерта) визначте складові (фактори) зовнішнього середовища (складові – мають вплив на об'єкт для запровадження стратегічного управління, а він не може або лише опосередковано може впливати на ці складові)
3. Запишіть, використовуючи форму, фактори зовнішнього середовища: політичні, соціальні, економічні й технологічні, сортуючи (відносячи) їх або до можливостей або до загроз щодо об'єкта для запровадження стратегічного планування.  
✓ При виконанні завдання доцільно використовувати допоміжні матеріали (роз'яснення) до завдання

Форма звітності для завдання:

<b>Назва об'єкта для запровадження стратегічного планування</b>		
<b>Зовнішні фактори</b>		
	<b>МОЖЛИВОСТІ</b>	<b>ЗАГРОЗИ</b>
<b>Політичні</b>	1) 2) ...	1) 2) ...
<b>Економічні</b>	1) 2) ...	1) 2) ...
<b>Соціальні</b>	1) 2) ...	1) 2) ...
<b>Технологічні</b>	1) 2) ...	1) 2) ...

**Допоміжні матеріали (роз'яснення) до завдання:**

	<b>Можливості</b>	<b>Загрози</b>
<b>Політичні</b> Які змінні?	Змінні політики, рішень, нормативних документів, інших стратегічних документів у національному і міжнародному контексті. Також змінні очікувань і вимог груп інтересів. Ці аспекти можуть перебувати в сфері компетенції державної або місцевої влади. Або, якщо ви розробляєте стратегію для структурної одиниці, вони можуть містити в собі політичний клімат навколо організації тощо	
<b>Економічні</b> Які змінні?	Фактори розвитку і стану господарства, зміна важливих економічних показників, частки бюджету, донорства, ціни матеріалів, обладнання, енергії, нерухомого майна, експертизи тощо. Для організації – містить у собі очікування в сфері економіки, оскільки вони впливають на ринок, де функціонує організація, або економічний клімат, у якому вона буде працювати. Економічні аспекти звичайно перебувають у стані циклічного переходу, а не стабільності. Здатність організації, регіону чи територіальної громади реагувати на різні стратегічні потреби кожного етапу циклу є важливою.	
<b>Соціальні</b> Які змінні?	Ціннісні, поведінкові, моральні й інші змінні. Для організації – це група факторів містить у собі суспільні тенденції, здатні вплинути на організацію або її структурні підрозділи, а саме – зміна смаків, цінностей, звичок і т.д. Ураховувати цей вплив на організацію, її товари й послуги, звичайно, надзвичайно важливо при побудові життєздатної стратегії.	

<b>Технологічні</b> Які змінні?	Зміна технологій, джерел інформації, способів потоку інформації, захищеності інформації, швидкостей передачі інформації тощо. Для організації – це внесок технологій у роботу вашої організації – на продукти й послуги, вироблені їй, на її внутрішні процеси й використовувані інформаційні технології, на її роботу
------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

*Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття:*

1. Опрацюйте теоретичний матеріал .
2. Ретельно обміркуйте, які фактори зовнішнього середовища відносяться до можливостей і загроз об'єкта для запровадження стратегічного планування.
3. Для виконання практичного заняття дотримуйтесь запропонованої форми і дайте чіткі й лаконічні відповіді на запитання.

## **Практичне заняття 2** **“Аналіз ресурсів – внутрішні фактори”**

*Завдання для виконання:*

1. Експертним шляхом (з позиції Вас, як експерта) визначте складові (фактори) внутрішнього середовища об'єкта для запровадження стратегічного планування (для якого ви виконували “PEST-аналіз”).
2. Запишіть, використовуючи форму, внутрішні фактори, сортуючи (відносячи) їх або до сильних або до слабких сторін об'єкта для запровадження стратегічного планування.
3. При виконанні завдання <u>зверніть увагу</u> , що у залежності від об'єкта для запровадження стратегічного планування слід використовувати відповідні форми: <ul style="list-style-type: none"> <li>2.1 – для організації, структурного підрозділу, органу влади, місцевого самоврядування;</li> <li>2.2 – для регіону, міста, територіальної громади</li> </ul>
✓ При виконанні завдання доцільно використовувати допоміжні матеріали (роз'яснення) до завдання

Форма звітності для завдання:

**3.1 – форма звітності для організації, структурного підрозділу, органу влади, місцевого самоврядування):**

<i>Назва об'єкта для запровадження стратегічного управління</i>		
<b>ВНУТРІШНІ фактори</b>		
	<b>СИЛЬНІ СТОРОНИ</b>	<b>СЛАБКІ СТОРОНИ</b>
<b>1.ВНБ</b>	1) ...	1) ...
<b>2.СО</b>	1) ...	1) ...
<b>3.ТР</b>	1) ...	1) ...

4. СП	1) ...	1) ...
5. ЗП	1) ...	1) ...
6. Фі КР	1) ...	1) ...
7. ПО	1) ...	1) ...
8. СЗ	1) ...	1) ...
9. СВК і А	1) ...	1) ...

**Допоміжні матеріали (роз'яснення) до завдання 2.1:**

	<b>Сильні сторони</b>	<b>Слабкі сторони</b>
1. Внутрішня нормативна база		
2. Структура організації		
3. Трудові ресурси (штати, кваліфікація)		
4. Здійснені програми		
5. Система планування		
6. Фінансові і капітальні ресурси		
7. Придатність обліку		
8. Система зв'язку (інформаційні і для комунікації)		
9. Система внутрішнього контролю і аудиту		

**2.2 – форма звітності для регіону, міста, територіальної громади:**

<i>Назва об'єкта для запровадження стратегічного управління</i>		
<i>Внутрішні фактори</i>		
	<b>СИЛЬНІ СТОРОНИ</b>	<b>СЛАБКІ СТОРОНИ</b>
1. Географічне розташування	1) ...	1) ...
2. Структура органу(ів) управління, самоуправління/ система планування	1) ...	1) ...
3. Економіка (галузі, сфери, ринки, бізнес-середовище)	1) ...	1) ...

<b>4. Здійснені програми</b>	1) ...	1) ...
<b>5. Трудові ресурси, кваліфікація та самоорганізація населення</b>	1) ...	1) ...
<b>6. Населення (рівень освіти, структура, національні меншини тощо)</b>	1) ...	1) ...
<b>7. Доходи населення та фінансові ресурси</b>	1) ...	1) ...
<b>8. Просторова організація (земельні ресурси та вільні ділянки)</b>	1) ...	1) ...
<b>9. Інженерна інфраструктура та комунікації</b>	1) ...	1) ...
<b>10. Екологічні чинники. Природно-рекреаційні ресурси</b>	1) ...	1) ...
<b>11. Житлово-комунальна сфера (фонд житла)</b>	1) ...	1) ...
<b>12. Соціальна інфраструктура</b>	1) ...	1) ...
<b>13. Пам'ятки історії та культури</b>	1) ...	1) ...
<b>14. Туристична інфраструктура</b>	1) ...	1) ...
<b>15. ...</b>	1) ...	1) ...

*Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття:*

1. Опрацюйте теоретичний матеріал.
2. Ретельно обміркуйте, які фактори внутрішнього середовища відносяться до сильних і слабких сторін об'єкта для запровадження стратегічного планування.
3. Для виконання практичного заняття дотримуйтесь запропонованої форми і дайте чіткі й лаконічні відповіді на запитання.

### **Практичне заняття 3 “Встановлення стратегічних зв'язків”**

*Завдання для виконання:*

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ґрунтуючись на даних аналізу факторів зовнішнього і внутрішнього середовища експертним шляхом (з позиції Вас, як експерта) встановіть стратегічні зв'язки (по одному стратегічному зв'язку) в об'єкті для запровадження стратегічного планування.</li> <li>2. Запишіть, використовуючи форму, стратегічні зв'язки та вкажіть як вони мають здійснюватися (яка стратегічна чи проміжна ціль має бути для цього</li> </ol> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

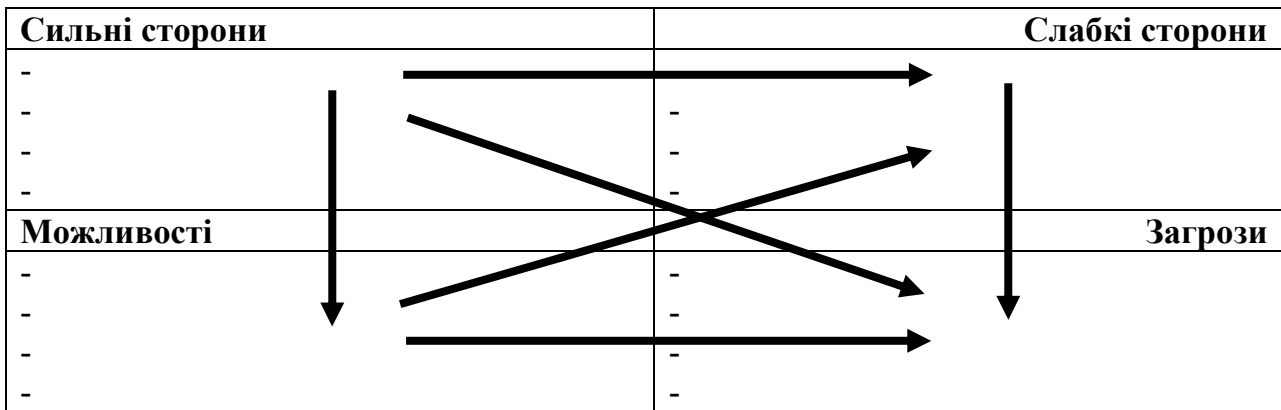
сформульована, поставлено завдання чи захід).

- ✓ При виконанні завдання доцільно використовувати допоміжні матеріали (роз'яснення) до завдання

Форма звітності для завдання 3.1:

<i>Назва об'єкта для запровадження стратегічного управління</i>		
<b>Питання аналізу</b>	<b>Відповідь на питання аналізу</b>	Як використати знайдений стратегічний зв'язок – яка стратегічна чи проміжна ціль має бути для цього сформульована, поставлено завдання чи захід через 20__ – 20__ рр. (вказіть кінцеву дату виконання)?
1. Які сильні сторони можна використати для здійснення яких-небудь можливостей?		
2. Які слабкі сторони можна виправити, використовуючи які-небудь можливості?		
3. Які сильні сторони можна використати для зменшення яких-небудь загроз?		
4. Які слабкі сторони потрібно виправити, щоб зменшились які-небудь загрози?		
5. Які слабкі сторони можна виправити, використовуючи які-небудь сильні сторони?		
6. Які загрози можна зменшити використовуючи які-небудь можливості?		
7. Як виправити слабкі сторони, що залишились і відреагувати на загрози, що залишились?		

**Допоміжні матеріали (роз'яснення) до завдання 3.1:**



*Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття:*

1. Опрацюйте теоретичний матеріал.
2. Ретельно обміркуйте, які фактори зовнішнього і внутрішнього середовища слід використати для становлення стратегічних зв'язків у об'єкті для запровадження стратегічного планування.
3. Для виконання практичного заняття дотримуйтесь запропонованої форми і дайте чіткі й лаконічні відповіді на запитання.



*Г. П. Ситник*

**НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ  
НОВИХ ВИКЛИКІВ І ЗАГРОЗ**

*Навчально-методичні матеріали*

УДК 351.86  
С41

*Схвалено Науково-методичною радою  
Національної академії державного управління при Президентові України  
(протокол № 48 від 18 травня 2015 р.)*

#### **А в т о р**

**Г. П. Ситник**, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою Національної академії державного управління при Президентові України, заслужений діяч науки і техніки України.

#### **У п о р я д н и к**

**Ю. М. Кисіль**, кандидат політичних наук, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.

#### **Р е ц е н з е н т и:**

**А. А. Попок**, доктор наук з державного управління, професор, віце-президент Національної академії державного управління при Президентові України, професор кафедри соціальної та гуманітарної політики, голова спеціалізованої вченої ради по захисту дисертацій;

**М. М. Газізов**, кандидат політичних наук, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.

Навчально-методичні матеріали присвячені актуальним питанням державного управління у сфері національної безпеки України. Репрезентовано концептуальні та організаційно-правові засади забезпечення національної безпеки, а також розглянуто пріоритети державної політики національної безпеки України в контексті змін безпекового середовища.

Призначені для забезпечення навчального процесу в Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України.

**УДК 351.86**

© Ситник Г. П., 2015  
© Національна академія  
державного управління  
при Президентові України,  
2015

## ВСТУП

За оцінками більшості аналітиків і експертів в останнє десятиріччя різко зросли загрози міжнародній та національній безпеці, які обумовлені зростанням імовірності появи нових ядерних країн, жорстким суперництвом за перерозподіл сфер впливу, передусім в енергетичному секторі світового господарства, все більш неоднозначним впливом процесів глобалізації на розвиток різних країн та все більш очевидною схильністю до застосування силових методів при реалізації національних інтересів. Спостерігається стійке зростання витрат більшості країн світу на розробку новітніх систем озброєнь.

Внаслідок цього накопичений потенціал загроз національній безпеці досяг рівня, за якого без розробки і впровадження цілеспрямованої системної державної політики захисту національних інтересів та належних механізмів її реалізації на порядку денному може постати питання про існування України як цілісної і суверенної держави.

Основним механізмом реалізації вказаної політики є державне управління у сфері забезпечення національної безпеки. Саме тому навчальний посібник присвячений актуальним питанням державного управління у сфері національної безпеки України.

У посібнику акцентується увага на концептуальних та організаційно-правових засадах забезпечення національної безпеки України, врахування яких у практичній площині дозволить суттєво підвищити ефективність розробки та впровадження державної політики національної безпеки та механізмів її реалізації, більш активно і оперативно реагувати на загрози національним інтересам України.

## 1. ПОНЯТТЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Основні положення сучасного розуміння національної безпеки були вперше сформульовані в Законі про національну безпеку США, прийнятому в 1947 р. До початку 1990-х років найбільшою загрозою для світової спільноти вважалось протистояння між двома супердержавами – СРСР та США, що могло спричинити глобальний термоядерний конфлікт. З огляду на домінуючий характер зовнішньої (воєнної) загрози більшість науковців зосереджувались на розгляді проблеми обороноздатності держави. Дану позицію поділяли такі відомі фахівці в сфері національної безпеки як Є. Азер, Р. Джексон, В. Кауфман, Ч. Мур, П. Хат та ін. Наприклад, Є. Азер та Ч. Мур вважають, що “Національна безпека – це фізичний захист держави від зовнішніх насильницьких загроз переважно воєнного характеру”. В умовах “холодної війни” важливе значення в забезпеченні національної та міжнародної безпеки мала “політика стримування”, сутність якої за визначенням В. Кауфмана полягає в “своєрідній політиці попередження потенційного противника про ризик, що йому загрожує у випадку, коли він спробує здійснити задумані ним заходи...”.

Геополітичні зміни кінця ХХ сторіччя, пов’язані з розпадом СРСР і припиненням існування Організації Варшавського договору, остаточно неврегульовані етнополітичні конфлікти в Західній Європі, Африці, Близькому Сході, на території колишніх СРСР та СФРЮ обумовили необхідність створення нових підходів до проблем міжнародної та національної безпеки. Адже відбулось своєрідне зміщення вектору основних загроз у внутрішньополітичну сферу, а це, в свою чергу, детермінує необхідність розгляду національної безпеки в контексті не лише зовнішніх, але й внутрішніх загроз. Отже, для сучасної політичної ситуації в світі характерним є існування низки загроз та пов’язаних з ними проблем забезпечення безпеки, що не обмежуються її зовнішньою воєнною складовою.

Деякі дослідники визначають безпеку як стан, за якого відсутні загрози. Так, А. Возженніков зазначає: “під національною безпекою розуміється стан країни, при якому відсутні або усунені реальні зовнішні та внутрішні загрози її національним цінностям, інтересам і національному образу життя”. Така дефініція поняття національної безпеки не у повній мірі відповідає реаліям сучасної політичної ситуації як в системі міжнародних відносин, так і у внутрішньодержавній сфері, для якої характерною є постійна наявність низки різних потенційних та реальних загроз, повністю усунути які ще не вдавалось жодному політичному актору і навряд чи вдасться в найближчій перспективі. Саме тому про стан країни, за якого відсутні або усунуті внутрішні і зовнішні загрози можна стверджувати лише з певним ідеалістичним припущенням, як про ідеал, до якого потрібно прагнути в забезпеченні національної та міжнародної безпеки. Можна лише стверджувати про *певний рівень захищеності інтересів особи суспільства та держави*, що у найбільшій мірі відповідає сучасному динамічному характеру змін у внутрішньополітичній та міжнародній сферах, а, отже, і відповідних змін характеру внутрішніх і

зовнішніх впливів на національну безпеку і безпосередньо пов'язане з показниками рівня її забезпечення за різних обставин. Відповідний рівень забезпечення національних інтересів характеризується низкою показників у різних видах безпеки: політичної, економічної, соціальної, демографічної, інформаційної, екологічної, воєнної тощо. *Забезпечення ж національної безпеки передбачає підтримку відповідного рівня стабільності соціальної системи, що гарантував би її подальше існування і розвиток.*

Згідно Закону України “Про основи національної безпеки України” під поняттям “**національна безпека**” розуміється захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам.

Варто зазначити, що в основі взаємодії та суперечностей між суб'єктами національної, регіональної та міжнародної безпеки лежать певні підходи щодо реалізації їх інтересів. Неспівпадіння поглядів на можливі шляхи та механізми реалізації інтересів породжують чинники, які вказаними суб'єктами ідентифікуються як загрози. *З огляду на сказане доцільно розрізнити два взаємопов'язаних види національної безпеки: внутрішню та зовнішню.*

У науковій та публіцистичній літературі ці поняття досить вживані. Але Закон України “Про основи національної безпеки України” не дає визначення цих понять. Водночас у вітчизняній літературі часто робиться акцент на внутрішніх аспектах забезпечення національної безпеки.

*Внутрішня безпека* – це міра (рівень, ступінь) захищеності національних інтересів від загроз, джерелами яких є процеси, явища, події тощо, а також дії (бездіяльність) юридичних та фізичних осіб, які знаходяться на території держави і перебувають під її юрисдикцією.

Тобто масштаби, характер, спрямованість вказаних загроз зумовлена внутрішніми чинниками, а їх нейтралізація (зниження рівня впливу на національну безпеку) головним чином визначаються можливостями державної влади. Загрози внутрішній безпеці проявляються у різних сферах життєдіяльності суспільства і держави: політичній, економічній, соціальній та гуманітарній (духовній).

Що ж до *зовнішньої безпеки* то це також міра (рівень, ступінь) захищеності національних інтересів від загроз, але джерелами їх є процеси, явища, події тощо, дії (бездіяльність) юридичних та фізичних осіб, які знаходяться *поза межами* території держави і не підпадають під її юрисдикцією.

Тобто масштаби, характер, спрямованість вказаних загроз зумовлена зовнішніми чинниками, а їх нейтралізація (зниження рівня впливу на національну безпеку) визначаються не тільки можливостями державної влади, а й архітектурою міжнародних структур безпеки, станом системи міжнародних відносин, місцем та роллю, яку відіграє в них держава. Загрози зовнішній безпеці можуть проявляються у політичній, економічній, гуманітарній (духовній) сферах.

Варто зазначити, що забезпечення зовнішньої безпеки передбачає не тільки наявність та підтримання на необхідному рівні оборонного потенціалу, застосування комплексу різноманітних інструментів впливу на перебіг подій (дипломатичних, економічних та інших), які є у розпорядженні суверенної держави. На зовнішню безпеку значною мірою впливає стан справ щодо забезпечення її внутрішньої безпеки.

Але більш ґрунтовний аналіз проблеми забезпечення національної безпеки потребує подальшої диференціації національної безпеки за сферами життєдіяльності суспільства і держави, в яких органам державної влади необхідно розробляти та здійснювати комплекс заходів щодо захисту національних інтересів.

Аналіз проблем національної безпеки за сферами життєдіяльності суспільства та держави займає чільне місце в багатьох роботах. Зокрема, розрізняють: державну, економічну, енергетичну, політичну, інформаційну, екологічну, воєнну безпеку.

Водночас деякі дослідники складові національної безпеки називають не сферами, а видами національної безпеки. Але, в даному випадку це не є суттєвим. Поділ національної безпеки на її види, сфери чи якісь інші складові є досить умовним. Причина – недостатнє наукове обґрунтування меж, які окреслюють ту чи іншу сферу (вид, складову, тощо). Незважаючи на це, сфери національної безпеки часто отримують відповідну назву у керівних документах з питань забезпечення національної безпеки (концепціях, стратегіях тощо).

Так, Законом України “Про основи національної безпеки України” визначено дев’ять сфер національної безпеки: зовнішньополітична; державної безпеки; воєнна сфера та сфера безпеки державного кордону; внутрішньополітична, економічна, соціальна, гуманітарна, науково-технологічна, екологічна та інформаційна сфери. Саме там на думку законодавців проявляються загрози національним інтересам.

## **2. НАЦІОНАЛЬНІ ІНТЕРЕСИ УКРАЇНИ: ЇХ ЗМІСТ І КЛАСИФІКАЦІЯ**

У науковий обіг поняття “національний інтерес” увійшло порівняно недавно. Тільки у 1935 році воно вперше було включене у Оксфордську енциклопедію соціальних наук і тим самим набуло право громадянства. У сучасній науковій літературі категорія “національний інтерес” має багато різних визначень, тому що більшість дослідників віддають перевагу формуванню свого особистого підходу до цієї проблеми і не приймають формул, що розроблені іншими. Саме тому, у працях, присвячених міжнародним відносинам, можна знайти різні трактування національних інтересів, більшість з яких не дають чіткого уявлення про реальний процес розробки політики в галузі зовнішніх стосунків та національної безпеки. Формування національних інтересів – це суперечливий та довготривалий процес, на який впливають геополітичні реалії, економічні, соціальні, етнічні, культурні та психологічні фактори, що переплавляються масовою свідомістю,

коригуються певною системою цінностей та знаходять своє існування у концепції національних інтересів.

Першоосновою інтересу є потреба. Загалом, потреби є у всіх живих організмів, проте лише людина має здатність до абстрактного мислення, вона усвідомлює та аналізує власні потреби. Саме усвідомлена потреба і складає зміст поняття “інтерес”. Можна стверджувати, що без наявності потреби, втрачається всякий сенс інтересу до якогось об’єкту чи явища реальної дійсності. За своєю направленістю потреби зорієнтовані на забезпечення виживання та прогресивного розвитку і, тією чи іншою мірою, лідерства особи, суспільства, держави. Тільки через призму їх реалізації та захисту можуть і повинні розглядатися всі проблеми створення системи забезпечення національної безпеки та управління забезпеченням національної безпеки, її головна мета, цілі, задачі, принципи функціонування, в цілому всі внутрішні параметри. У цьому більшість дослідників доходять консенсусу.

Інша справа відповідь на питання, коли вказані потреби набувають статусу “національних”, тобто коли і за яких умов стає можливим трактувати потреби як “національні інтереси”, і у зв’язку з цим, що власне кажучи розуміти під цим поняттям – “національні інтереси”? Тут думки дослідників досить суттєво розходяться, інколи навіть у діаметрально протилежних напрямках. Очевидно, що в той чи інший історичний період існування держави і розвитку суспільства існує деяка гіпотетична множина потреб їх прогресивного розвитку. Потреб досить різних за своєю спрямованістю, пріоритетністю, можливістю реалізації (мається на увазі їх досягнення, захист, та просування), які і творять своєрідну систему національних інтересів. Оскільки національні інтереси взаємопов’язані та взаємообумовлені, то блокування чи загроза блокування того чи іншого національного інтересу призводить тією чи іншою мірою (в залежності від тісноти та спрямованості кореляційних зв’язків між національними інтересами) до загрози щодо реалізації і інших національних інтересів. Визначення вказаної множини національних інтересів і ідентифікації її як системи є значною науковою і практичною проблемою. До цього часу вона не знайшла свого однозначного вирішення (на що й звертає увагу чимало дослідників). Проте у повсякденному житті це складне завдання все одно приходиться вирішувати політикам, управлінцям, науковцям, а в найбільш доленосних випадках і за допомогою широкого загалу громадськості, аж до проведення референдумів.

Перед усім національні інтереси мають не лише індивідуальне, але й загальнодержавне та суспільне значення. До того ж вони є конструктивними, спрямованими на розвиток, удосконалення. І, насамкінець, національні інтереси передбачають їх узгодження, дотримання балансу у співвідношенні потреб окремих громадян, суспільства та держави. Це передбачає досягнення консенсусу в суспільстві щодо змісту національних інтересів, пріоритетів внутрішньої та зовнішньої політики забезпечення національної безпеки. Без дотримання цієї вимоги навіть конструктивні потреби можуть не отримати загальнонаціонального значення, – їх носіями будуть лише представники політичної еліти та, можливо, незначна частина населення країни. Поряд з цим,

як свідчить історичний досвід, зосередження уваги виключно на інтересах держави, розвитку її економічного та військового потенціалу й підпорядкування цим цілям інтересів окремих особистостей і суспільства в цілому сприяє загостренню соціальної ситуації, виникненню внутрішньодержавних конфліктів, що в кінцевому результаті призводить до дезінтеграційних процесів. Саме це було одним з чинників розпаду СРСР, в якому пріоритет беззаперечно надавався державним інтересам. Інтереси ж окремих громадян були вторинними, – ними можна було пожертвувати задля могутності держави.

**Національні інтереси** – це сукупність узгоджених та усвідомлених потреб особи (громадянина), суспільства та держави, забезпечення яких є важливою умовою їх існування та розвитку.

За критерієм значимості можна виокремити життєво важливі, важливі, периферійні, за тривалістю існування – постійні і тимчасові, за спрямованістю – внутрішні і зовнішні, за сферами прояву – економічні, політичні, воєнні, екологічні національні інтереси. Найбільш значимими є **життєво важливі національні інтереси**, адже без їх реалізації унеможливаються існування і розвиток громадян, суспільства та держави.

**Важливі інтереси.** Важливим є такий інтерес, що, незважаючи на свою важливість, не має вирішального значення для благополуччя країни. Важливі інтереси, пов'язані з питаннями та тенденціями економічного, політичного та ідеологічного характеру і за якими можна вести переговори з потенційним супротивником. Такі питання можуть викликати серйозну стурбованість і навіть завдавати шкоди інтересам країни за кордоном, але політики, як правило, приходять до висновку, що у даному конкретному випадку доцільні переговори та компроміс, а не конфронтація, навіть тоді, коли результати незадовільні та не зовсім прийнятні для країни. Рішення про те, чи є це конкретне питання важливим, чи життєво важливим, становить вкрай серйозний вибір для політиків, і особливо для вищих щаблів влади країни. У кінцевому підсумку вони мають визначитися в тому, чи є ця конкретна ситуація допустимою, чи ні. Якщо влада (на рівні Президента, Верховної Ради, Ради національної безпеки і оборони, вважає, що можна піти на небажаний, але все ж прийнятний варіант рішення – це питання можна віднести до категорії важливих. Однак, якщо ситуація загострюється настільки, що подальший компроміс для вирішення конфлікту виключається, – питання має життєво важливе значення.

**Периферійний інтерес.** “Периферійний” інтерес серйозно не зачіпає благополуччя країни у цілому, хоча його нереалізованість може завдати шкоди приватним інтересам громадян країни за кордоном, перешкодити досягненню певних неперіоритетних внутрішньополітичних, економічних або геополітичних цілей тощо.

Згідно Закону України “Про основи національної безпеки України” під поняттям “**національні інтереси**” розуміють життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет та її прогресивний розвиток.



Національні інтереси є вихідним пунктом політики національної безпеки та основа формування її пріоритетів.

Зміст національних інтересів зумовлює, якою має бути вказана політика та стратегія національної безпеки, у якому напрямі мають бути сконцентровані зусилля суб'єктів *державного управління національною безпекою (ДУНБ)*, щоб цілісність держави та добробут громадян були надійно забезпечені та захищені, громадяни жили в державі, яку поважають у світі, а національна еліта виконувала своє призначення, представляючи та відстоюючи зазначені інтереси.

Для визначення пріоритетних напрямків політики національної безпеки, на яких мають бути зосереджені основні зусилля в конкретній історичній період розвитку країни та суспільства, важливим є побудова *ієрархії національних інтересів*. Як правило, для цього визначають *ступінь важливості* інтересів. Вона визначається на основі оцінки збитку (шкоди) національній безпеці у разі неналежної реалізації того чи іншого інтересу.

Найвищу ступінь важливості мають ті національні інтереси, реалізація яких пов'язана зі збереженням (захистом) національних цінностей, втрата яких ставить під загрозу фізичне і духовне існування народу, призводить до руйнації державного утворення (територіальна цілісність, державний суверенітет тощо).

Ієрархія національних інтересів є ключовим чинником при прийнятті управлінських рішень суб'єктами *ДУНБ*. За її відсутності було б неможливим існування тієї чи іншої комбінації управлінських впливів (альтернативних рішень), яка має переваги над іншими. Внаслідок цього процес вибору оптимального управлінського рішення не мав би логічного завершення.

***Життєво важливими національними інтересами України, зокрема, є:***

- дотримання прав і свобод людини і громадянина;
- забезпечення суверенітету України, її територіальної цілісності, недоторканності державного кордону, демократичного конституційного ладу, верховенства права;
- забезпечення конкурентоспроможності держави та економічного добробуту населення шляхом всебічного розвитку людського, науково-технічного, інноваційного потенціалів країни;
- збереження і розвиток духовних і культурних цінностей суспільства;
- удосконалення механізмів реалізації конституційного принципу розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову;
- створення безпечних умов життєдіяльності, захисту навколишнього природного середовища;
- створення умов для сприйняття Української держави міжнародним співтовариством як повноцінного і рівноправного його члена.

### **3. ЗАГРОЗИ НАЦІОНАЛЬНИМ ІНТЕРЕСАМ УКРАЇНИ: СУТНІСТЬ, ПРИЧИНИ І ДЖЕРЕЛА ВИНИКНЕННЯ**

Важливими поняттями при дослідженні проблем забезпечення національної і міжнародної безпеки є поняття загроза та небезпека. Поняття

небезпека та безпека є юридичними нормами міжнародного права та національного законодавства. При цьому поняття “небезпека” є альтернативним, протилежним поняттю “безпека”.

Можна стверджувати, що поняття “загроза” по відношенню до поняття “небезпека” має підлегле становище. І дійсно, згідно Закону України “Про основи національної безпеки України” під загрозою національній безпеці розуміються “наявні та потенційні можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України”. Тобто у даному випадку загроза розглядається як своєрідний фактор, який створює небезпеку.

Коли ми розглядаємо загрози національній безпеці, то ми перед усім розуміємо деструктивні чинники впливу, що перешкоджають реалізації національних інтересів на рівнях особи, громадянина, суспільства та держави. Тобто маються на увазі загрози об’єктам національної безпеки. Основними об’єктами національної безпеки є:

- людина і громадянин – їхні конституційні права і свободи;
- суспільство – його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси;
- держава – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність.

В реальній практиці безпека навіть на національному рівні не обмежується вищезазначеними об’єктами. Захист навколишнього середовища, сім’ї, об’єднань громадян, окремої галузі виробництва (наприклад, безпека атомної енергетики), безпека підприємництва – теж належить певною мірою до об’єктів безпеки і потребують захисту. Глобальні зміни клімату, бурі, тайфуни, землетруси, розширення зони пустель, нестача продовольства і природних ресурсів, демографічні проблеми, етнічні конфлікти, тощо – суттєво впливають на життєдіяльність людини, соціуму або держави і потребують захисту ноосфери, біосфери, екології, транспортних та енергетичних комунікацій. Якщо не обмежуватись лише національною безпекою, то залежно від засад класифікації об’єкти безпеки можуть визначатись: за територіально – просторовою ознакою: глобальні (міжнародна безпека), регіональні (регіональна безпека), державні (національні), суспільні (групові), індивідуальні; за сферами забезпечення необхідних умов життєдіяльності: політична, економічна, екологічна, соціальна, воєнна, демографічна, технологічна, продовольча, інформаційна; за формою виразу: матеріальні і духовні цінності, національні інтереси.

Субординація між головними об’єктами безпеки протягом століть – змінювалася. Незаперечний пріоритет держави, захисту її суверенітету, територіальної цілісності, політичного устрою, невтручання у внутрішні справи – наприкінці двадцятого століття трансформувалася у першочерговий захист прав людини.

Таким чином, *загрози національній безпеці* можуть бути визначені як явища та процеси, що потенційно можуть завдати шкоди, реально

перешкоджають реалізації або взагалі унеможливають забезпечення національних інтересів.

Загрози важливим та периферійним інтересам в кінцевому результаті, прямо або опосередковано, також перешкоджають реалізації життєво важливих інтересів. Проте такий їх вплив може бути відтермінованим у часі та бути менш вираженим. Забезпечення життєво важливих інтересів у підсумку ґрунтується на процесі реалізації інтересів нижчого рівня ієрархії (важливих і периферійних) в різних сферах життєдіяльності суспільства.

Загрози національній безпеці поділяються на *внутрішні, зовнішні і транскордонні*, а також *реальні та потенційні*.

Зовнішні загрози впливають на національну безпеку ззовні. Наприклад, до них можна віднести втручання у внутрішні справи держави, порушення її суверенітету з боку іноземних держав, зовнішню воєнну агресію, втягнення у міжнародний воєнний конфлікт, війну. Внутрішні загрози виникають всередині суспільства та держави. До них належать: державні перевороти, збройні етнополітичні і релігійні конфлікти, різні прояви екстремізму, громадянські війни, внутрішньодержавні екологічні проблеми тощо.

Також існують загрози *транскордонного* характеру. Вони поєднують в собі риси внутрішніх та зовнішніх загроз, пов'язані з явищем глобалізації. Тобто, глобалізація, як процес всесвітньої економічної, політичної та культурної інтеграції та уніфікації, окрім позитивних сторін, може спричиняти і негативні процеси. Такі загрози, маючи міжнародне значення, деструктивно впливають на процес реалізації національних інтересів окремо взятих країн. Наприклад, загроза міжнародного тероризму, транскордонна нелегальна міграція, міжнародний наркотрафік, глобальні зміни клімату (глобальне потепління, танення льодовиків, підвищення рівня світового океану, досить швидка зміна клімату в окремих регіонах планети), епідемії, міжнародна комп'ютерна злочинність. Так, міжнародні терористичні угруповання можуть діяти на території будь-якої держави світу, здійснюючи там терористичні акти та сприяючи загостренню політичної ситуації. До того ж є тісний взаємозв'язок між внутрішнім та міжнародним тероризмом у сучасних умовах, що, зокрема, виявляється у відносинах різних внутрішньодержавних та міжнародних терористичних організацій. Така взаємодія зазвичай виражається у поставках озброєння, підготовкою терористів, фінансовою, інформаційною та організаційною допомогою. Важливою особливістю тероризму є те, що його жертвами можуть стати громадяни будь-якої країни світу, які з тих чи інших причин опинились на території держави, в межах якої відбувається збройний конфлікт і використовується терористична форма боротьби.

З іншого боку, глобалізація, розширення транскордонних інформаційних, економічних, транспортних зв'язків, надає нові можливості суб'єктам забезпечення національної та міжнародної безпеки в сфері реагування на загрози різного характеру.

**Реальні загрози** – це ті явища і процеси, що реально (на сьогодні мають дієвий вплив) перешкоджають реалізації національних інтересів.

Наприклад, якщо ми розглянемо Україну, то такими загрозами є: корупція, депопуляція, забруднення оточуючого навколишнього середовища, епідемії СНІДу й туберкульозу, наркоманія і алкоголізм, прояви етнічного і релігійного екстремізму, занепад вітчизняної науки, енергетичну залежність від Російської Федерації і т.д.

**Потенційні загрози** являють собою явища і процеси, що на сьогодні не перешкоджають реалізації національних інтересів, але зберігається ймовірність їх деструктивного впливу на об'єкти національної безпеки у майбутньому.

За розмахом та масштабами можливих наслідків загрози та небезпеки можуть бути: глобальними, регіональними, національними, локальними, поодинокими. Окрім того їх можна класифікувати за сферами суспільного життя (за функціональними сферами їх проявлення). У такому випадку ми маємо справу з політичними, економічними, екологічними, демографічними, соціальними, гуманітарними, інформаційними, воєнними загрозами.

До **внутрішніх факторів**, що породжують загрози національній безпеці, належать: неадекватне сприйняття певних внутрішніх природних і соціальних процесів з боку політичних лідерів, суб'єктів прийняття та виконання управлінських рішень, нерозв'язані протиріччя соціально-економічного, політичного, етнічного, релігійного характеру, природні, кліматичні зміни, духовна деградація певної частини суспільства, поширення соціальних хвороб тощо.

До **зовнішніх факторів**, що породжують загрози національній безпеці, належать: неадекватне сприйняття глобальних природних явищ і процесів в системі міжнародних відносин з боку політичних лідерів, суб'єктів прийняття та виконання управлінських рішень, нерозв'язані протиріччя міжнародного характеру, глобальні природні процеси, конфлікти в суміжних державах, втручання з боку іноземних держав у внутрішні справи України, енергетична залежність від постачальників з-за кордону тощо.

*Причини виникнення загроз національній безпеці є різноманітними . Вони варіюються від природних, що відбуваються без втручання людини, до складних соціальних, міжнародних явищ та процесів. Проте, щоб той чи інший процес перетворивсь на загрозу, необхідним є його ігнорування, неадекватне сприйняття або неправильне реагування з боку суб'єктів забезпечення безпеки.*

Із історії відомо, що несвоєчасна оцінка, неадекватне сприйняття загроз національній безпеці часто було причиною затяжних конфліктів і війн, соціальних вибухів, територіальних, матеріальних втрат та інших тяжких наслідків. *Іншими словами, ступінь загрози перевищувати не допускається, оскільки можна спровокувати переростання загрози в небезпеку.*

#### **4. ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

Система національної безпеки (С.н.б.) – це відкрита, динамічна, соціальна система, метою якої є створення умов для реалізації національних інтересів, забезпечення цілісності суспільного організму та здатності держави відстоювати вказані інтереси.

**СНБ** формується після проголошення державного суверенітету й включає в себе ряд підсистем. Вона, одночасно, є елементом систем безпеки більш високого порядку – субрегіонального, регіонального, глобального, з якими взаємопов'язана, низкою чинників правового, політичного, економічного та іншого характеру.

**Відкритість і організаційно-функціональна динамічність СНБ обумовлена:**

- відкритою множиною суб'єктів так об'єктів системи, тобто кількістю вказаних елементів (Закон України “Про основи національної безпеки України” визначає фактично відкриті множини як об'єктів, так і суб'єктів забезпечення національної безпеки, оскільки включає до них не тільки всіх громадян України, а й сукупність їх прав і свобод);

- динамікою впливу (зміна інтенсивності, масштабу, спрямованості тощо) зовнішніх і внутрішніх факторів на національну безпеку, які одночасно здійснюють вплив і на міжнародну безпеку, що зумовлює необхідність постійної реорганізації, створення та ліквідації тих чи інших елементів системи, у тому числі й тих, які одночасно інтегровані як у СНБ, так і в регіональні та міжнародні системи безпеки;

- характерними особливостями та закономірностями сучасних процесів глобалізації (у різних її вимірах: політичному, економічному, інформаційно-комунікаційному, культурно-цивілізаційному та інших);

- взаємозалежністю як позитивних, так і негативних результатів функціонування національних, регіональних та міжнародних структур безпеки у контексті забезпечення стабільного розвитку міжнародного співтовариства.

**Складовими (елементами) СНБ є:**

- суб'єкти забезпечення національної безпеки (органи державної влади та місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, окремі громадяни, ЗМІ);

- об'єкти національної безпеки (національні матеріальні й духовні цінності, інтереси особи, суспільства, держави);

- сукупність інструментів влади (політичних, економічних, воєнних, інформаційних), які можуть бути використані для підтримки належного рівня захищеності національних інтересів (збройні сили, спецслужби, підприємства оборонно-промислового комплексу, дипломатичні засоби, державні та мобілізаційні резерви, інші ресурси, які цілеспрямовано спрямовуються на захист національних інтересів);

- масив чинного національного законодавства, який визначає пріоритети державної політики національної безпеки, офіційні погляди стосовно підходів, принципів та механізмів захисту національних інтересів;

- національні джерела та суб'єкти (фізичні та юридичні особи), які породжують загрози реалізації національних інтересів;

- множина зовнішніх і внутрішніх факторів національної безпеки (до вказаних факторів можна віднести не тільки змінні, зокрема, ті, які

характеризують тенденції, показники, цілі, а й інші системи, наприклад, міжнародні структури безпеки, цілі та наслідки їх діяльності тощо).

Такі складові **СНБ** як: сукупність суб'єктів та об'єктів забезпечення національної безпеки; сукупність інструментів влади; джерела та суб'єкти, які породжують загрози національним інтересам, більшою мірою є *матеріальними*.

## **5. ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

*Система забезпечення національної безпеки (С.з.н.б.)* створюється з метою реалізації життєво важливих інтересів особистості, суспільства й держави з урахуванням і на основі взаємозалежності політичних, економічних, воєнних, соціальних, екологічних, технологічних, інформаційних, культурних і інших чинників. Вона організаційно й функціонально базується на інтеграції зусиль суспільства й держави в сфері безпеки й, відповідно, складається із суспільної й державної підсистем забезпечення безпеки, взаємопов'язаних цільовою орієнтацією, спільністю розв'язуваних завдань, властивими їм методами, силами й засобами, при єдиному законодавчому регулюванні їхньої діяльності. Необхідність виділення в цілісній системі забезпечення національної безпеки зазначених підсистем обумовлена тим, що суспільство не ідентичне державі. Воно вище держави. Суспільство формує й утримує державні структури, направляє й контролює їхню діяльність, виходячи із ціннісних подань і закону. Держава є одним з найважливіших інститутів політичної системи суспільства. Оскільки політичні інститути є основними елементами політичної системи, то вона іноді визначається як "система інститутів (державних установ, політичних партій, громадських організацій), у межах якої відбувається політичне життя суспільства і здійснюється державна влада". У своїй сукупності і взаємозв'язках політичні інститути утворюють політичну організацію суспільства, організаційну основу політичної системи. До політичної системи як її інститути входять не всі наявні в суспільстві громадські організації, а лише ті, що пов'язані з функціонуванням політичної влади. Центральна роль у політичній системі належить державі. Саме вона забезпечує політичну організованість суспільства, надаючи політичній системі цілісності і стійкості, орієнтуючи її на найважливіші суспільні цілі.

*Система забезпечення національної безпеки* – це складова *системи національної безпеки* – сукупність взаємопов'язаних та взаємообумовлених механізмів (інституційних, організаційних, правових та інших), а також взаємопов'язаних державних та недержавних структур, громадських об'єднань, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних цілями та завданнями по формуванню і здійсненню внутрішньої та зовнішньої політики національної безпеки, захисту і реалізації національних інтересів.

*До сил забезпечення національної безпеки відносяться:*

- збройні сили й інші військові формування сектору безпеки держави, створені й виконуючі свої функції в даній сфері відповідно до діючого законодавства, у тому числі служба безпеки;

- органи, які забезпечують безпечно проведення робіт у промисловості, енергетиці, на транспорті й у сільському господарстві; служби забезпечення безпеки засобів зв'язку й інформації; митні служби; природоохоронні служби; органи охорони здоров'я населення й інші державні органи забезпечення безпеки, які діють відповідно до законодавства.

*Суб'єктами забезпечення національної безпеки України є:*

- Президент України;
- Верховна Рада України;
- Кабінет Міністрів України;
- Рада національної безпеки і оборони України;
- міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;
- Національний банк України;
- суди загальної юрисдикції;
- прокуратура України;
- місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування;
- Збройні Сили України, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України;
- громадяни України, об'єднання громадян (складають недержавну складову сектора безпеки).

Важливою складовою **СЗНБ** є *система державного управління забезпеченням національної безпеки*.

**СЗНБ** є не просто сукупність взаємодіючих структур, а й певного процесу формування правового поля та прийняття політичних рішень у сфері забезпечення національної безпеки. З огляду на це вкрай важливим є те, хто приймає участь в оцінках і прогнозах та яка інформація була прийнята до уваги, а яка ні. Це означає, що в структурі СЗНБ має бути підсистема, головною функцією якої є не тільки розробка та прийняття державно-управлінських рішень щодо реалізації політики національної безпеки, а й формування правового поля вказаної політики. Вказану функцію виконує система *державного управління забезпеченням національної безпеки*, яка є підсистемою СЗНБ. Наприклад, міністерство оборони чи закордонних справ не рідко ініціюють як розробку, так і прийняття тих чи інших законодавчих актів, спрямованих на формування (вдосконалення) правового поля забезпечення національної безпеки.

## **6. ПРАВОВІ ОСНОВИ ТА ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

*Політика національної безпеки (П.н.б.)* – це діяльність органів державної влади, громадських та інших організацій (установ, інститутів), яка спрямована на реалізацію національних інтересів (у тому числі їх захист від зовнішніх і внутрішніх загроз в політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, інформаційній та інших сферах), збереження цілісності об'єктивно

диференційованого суспільства та досягнення на цій основі прогресивного суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку за умови дотримання взаємоприйнятого балансу (компромісу) інтересів особи (громадянина), суспільства і держави.

*Конституція України, Закон України “Про основи національної безпеки України”, інші закони України, міжнародні договори, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, видані на виконання законів інші нормативно-правові акти визначають правові засади державної політики національної безпеки.*

Зокрема, відповідно до згаданого Закону розробляються і затверджуються Президентом України Стратегія національної безпеки України і Воєнна доктрина України, доктрини, концепції, стратегії і програми, якими визначаються цільові настанови та керівні принципи воєнного будівництва, а також напрями діяльності органів державної влади з метою своєчасного виявлення, попередження, і нейтралізації загроз національним інтересам України.

При цьому вказана Стратегія та Воєнна доктрина України є документами, обов’язковими для виконання та основою для розробки відповідних програм у сфері забезпечення національної безпеки.

Окрім вищенаведених нормативних актів важливе значення мають:

- Закон України “Про боротьбу з тероризмом”. Цей Закон з метою захисту особи, держави і суспільства від тероризму, виявлення та усунення причин і умов, які його породжують, визначає правові та організаційні основи боротьби з цим небезпечним явищем, повноваження і обов’язки органів виконавчої влади, об’єднань громадян і організацій, посадових осіб та окремих громадян у цій сфері, порядок координації їх діяльності, гарантії правового і соціального захисту громадян у зв’язку із участю у боротьбі з тероризмом.

- Закон України “Про правовий режим воєнного стану”. Цей нормативно-правовий акт визначає зміст правового режиму воєнного стану(порядок його введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб) та відповідальність за порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану.

- Закон України “Про правовий режим надзвичайного стану”, що визначає зміст правового режиму надзвичайного стану, порядок його введення та припинення дії, особливості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану, додержання прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб та відповідальність за порушення вимог або невиконання заходів правового режиму надзвичайного стану.

- Закон України “Про оборону України” Даний нормативно-правовий акт встановлює засади оборони України, а також повноваження органів державної влади, основні функції та завдання органів військового управління,



місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, обов'язки підприємств, установ, організацій, посадових осіб, права та обов'язки громадян України у сфері оборони.

- “Кодекс цивільного захисту України”, в якому визначено правові та організаційні засади у сфері цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного, природного та військового характеру, повноваження органів виконавчої влади та інших органів управління, порядок створення і застосування сил, їх комплектування, проходження служби, а також гарантії соціального і правового захисту особового складу органів та підрозділів цивільного захисту.

Окремими законами регулюється діяльність Ради національної безпеки і оборони України, Служби безпеки України, Збройних сил України, Міліції, Внутрішніх військ МВС України, Прокуратури України тощо.

Відповідальність за успішну реалізацію **П.н.б.** покладається на владні інституту та структури (передусім виконавчої гілки влади). Водночас в демократичних суспільства при формуванні змісту та спрямованості **П.н.б.**, а також у процесі її впровадження значну роль відіграють інститути громадянського суспільства.

**Політика національної безпеки спрямована на захист визначених Стратегією національної безпеки життєво важливих національних інтересів:**

- прав і свобод людини і громадянина;
- суверенітету України, її територіальної цілісності, недоторканності державного кордону, демократичного конституційного ладу, верховенства права;
- соборності держави на основі консолідації усіх територіальних громад, суспільних верств, етнічних груп навколо цінностей незалежного, вільного, суверенного і демократичного розвитку єдиної України;
- конкурентоспроможності держави та економічного добробуту населення шляхом всебічного розвитку людського, науково-технічного, інноваційного потенціалів країни;
- удосконалення механізмів реалізації конституційного принципу розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову;
- неухильного додержання гарантій незалежності та об'єктивності суду;
- обмеження втручання держави у діяльність економічних суб'єктів, громадян, громадських організацій та політичних партій, релігійних об'єднань;
- безпечних умов життєдіяльності, захисту навколишнього природного середовища;
- збереження і розвитку духовних і культурних цінностей суспільства; гармонійних відносин з іншими державами світу, сприйняття Української держави міжнародним співтовариством як повноцінного і рівноправного його члена.

**Розробка та впровадження державної політики національної безпеки базується на таких визначених законодавством принципах:**

- пріоритет прав і свобод людини і громадянина;
- верховенство права;
- пріоритет договірних(мирних) засобів у розв'язанні конфліктів;
- своєчасність і адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам;
- чітке розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади у забезпеченні національної безпеки;
- демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави;
- залучення громадянського суспільства до процесу вироблення та реалізації політики національної безпеки;
- використання в інтересах України механізмів міжнародної колективної безпеки.

Таким чином, національна безпека України забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку законів, доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах.

При цьому вибір конкретних засобів і шляхів забезпечення національної безпеки України обумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам загроз національним інтересам.

## **7. СУБ'ЄКТИ РОЗРОБКИ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ, ЇХ КОМПЕТЕНЦІЇ, ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ, ВЗАЄМОДІЯ**

*Суб'єктами державної політики національної безпеки є:*

- Президент України;
- Верховна Рада України;
- Кабінет Міністрів України;
- РНБО України;
- міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;
- Національний банк України;
- суди загальної юрисдикції;
- прокуратура України;
- місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування;
- Збройні Сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України;
- громадяни України, об'єднання громадян.

*Основними завданнями вказаних суб'єктів при розробці та впровадженні політики національної безпеки є:*

- вироблення і періодичне уточнення Стратегії національної безпеки України і Воєнної доктрини України, доктрин, концепцій, стратегій і програм у

сфері національної безпеки, планування і здійснення конкретних заходів щодо протидії і нейтралізації загроз національним інтересам України;

- створення нормативно-правової бази, необхідної для ефективного функціонування системи національної безпеки;

- удосконалення її організаційної структури;

- комплексне кадрове, фінансове, матеріальне, технічне, інформаційне та інше забезпечення життєдіяльності складових (структурних елементів) системи;

- підготовка сил та засобів суб'єктів системи до їх застосування згідно з призначенням;

- постійний моніторинг впливу на національну безпеку процесів, що відбуваються в політичній, соціальній, економічній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній, воєнній та інших сферах, релігійному середовищі, міжетнічних стосунках; прогнозування змін, що відбуваються в них, та потенційних загроз національній безпеці;

- систематичне спостереження за станом і проявами міжнародного та інших видів тероризму;

- прогнозування, виявлення та оцінка можливих загроз, дестабілізуючих чинників і конфліктів, причин їх виникнення та наслідків прояву;

- розроблення науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій щодо прийняття управлінських рішень з метою захисту національних інтересів України;

- запобігання та усунення впливу загроз і дестабілізуючих чинників на національні інтереси;

- локалізація, деескалація та врегулювання конфліктів і ліквідація їх наслідків або впливу дестабілізуючих чинників;

- оцінка результативності дій щодо забезпечення національної безпеки та визначення витрат на ці цілі;

- участь у двосторонньому і багатосторонньому співробітництві в галузі безпеки, якщо це відповідає національним інтересам України;

- спільне проведення планових та оперативних заходів у рамках міжнародних організацій та договорів у галузі безпеки.

***Відповідно до Конституції і законів України повноваження суб'єктів державної політики національної безпеки полягають у наступному:***

- Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України і Голова Ради національної безпеки і оборони України здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки та оборони України;

- Верховна Рада України в межах повноважень, визначених Конституцією України, визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, основи національної безпеки, формує законодавчу базу в цій сфері, схвалює рішення з питань введення надзвичайного і воєнного стану, мобілізації,

визначення загальної структури, чисельності, функцій Збройних Сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законів України;

- Рада національної безпеки і оборони України координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах національної безпеки і оборони; з урахуванням змін у геополітичній обстановці вносить Президенту України пропозиції щодо уточнення Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини;

- Кабінет Міністрів України забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, обороноздатності, національної безпеки України, громадського порядку і боротьби із злочинністю;

- Національний банк України відповідно до основних засад грошово-кредитної політики визначає та проводить грошово-кредитну політику в інтересах національної безпеки України;

- Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Служба безпеки України та Служба зовнішньої розвідки України в межах своїх повноважень забезпечують виконання передбачених Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України завдань, здійснюють реалізацію концепцій, програм у сфері національної безпеки, підтримують у стані готовності до застосування сили та засоби забезпечення національної безпеки;

- місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують вирішення питань у сфері національної безпеки, віднесених законодавством до їхньої компетенції;

- Збройні Сили України та Державна прикордонна служба України забезпечують оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності кордонів, протидіють зовнішнім загрозам воєнного характеру;

- правоохоронні органи ведуть боротьбу із злочинністю і протидіють тероризму, забезпечують захист і врятування населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру;

- суди загальної юрисдикції здійснюють судочинство у справах про злочини, що завдають шкоди національній безпеці України;

- прокуратура України здійснює повноваження у сфері національної безпеки України відповідно до Конституції України та Закону України “Про прокуратуру України”;

- громадяни України через участь у виборах, референдумах та через інші форми безпосередньої демократії, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які вони обирають, реалізують національні інтереси, добровільно і в порядку виконання конституційних обов'язків здійснюють заходи, визначені законодавством України щодо забезпечення її національної безпеки; як безпосередньо, так і через об'єднання громадян привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни; у законний спосіб і

законними засобами захищають власні права та інтереси, а також власну безпеку.

Діяльність інших суб'єктів головним чином спрямована на реалізацію державної політики національної безпеки.

Таким чином чинне законодавство чітко визначає суб'єкти стратегічного планування забезпечення національної безпеки, їх компетенції та керівні документи, які вони затверджують (схвалюють).

Очевидно, що пріоритети, стратегічні цілі, завдання щодо забезпечення національної безпеки, методи, засоби та способи їх досягнення, які передбачаються цими документами, мають узгоджуватися між собою.

Це передусім залежить від якості їх опрацювання фахівцями (аналітиками, консультантами тощо), які працюють у робочих органах вказаних суб'єктів й високий рівень взаємодії між ними.

Тому одним із шляхів підвищення ефективності політики національної безпеки є створення структур для здійснення експертно-аналітичної та консультативно-дорадчої діяльності та координація їх діяльності щодо імплементації вказаної політики, зокрема, різноманітних інститутів, що залучаються до вирішення завдань у цій сфері.

## **8. КОНЦЕПЦІЇ, ДОКТРИНИ, СТРАТЕГІЇ З ПИТАНЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

У практиці державного управління у сфері національної безпеки використовуються такі нормативно-правові акти: Конституція України, конституційні закони; загальні та спеціальні закони для регулювання певних галузей суспільних відносин; декрети; міжнародні договори, які ратифіковані Верховною Радою України; нормативно-правові акти вищих органів державної влади (укази Президента України, постанови Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України); нормативно-правові акти відомчого характеру (міністерств, інших центральних органів виконавчої влади); розпорядження керівників місцевих державних адміністрацій, сільських, селищних, міських голів; інші нормативно-правові акти (статути, положення, інструкції, правила тощо).

Для визначенні сутності, змісту, призначення та ієрархії в загальній системі нормативно-правових актів України концепції, доктрини та стратегії національної безпеки, а також її складових, доцільно здійснити порівняльний аналіз понять “концепція”, “стратегія” та “доктрина”.

Під поняттям “концепція” розуміється *концептуальна ідея* (провідний задум, конструктивний принцип, головна думка).

За сутнісним навантаженням поняття “*доктрина*” може бути ідентифіковано, як теорія, вчення, що, як відомо, передбачає наукове обґрунтування певної системи принципів, настанов. Тобто, можна говорити, що в межах доктрини здійснюється подальший *розвиток ідеї* (провідного задуму, головної думки), сформульованої в концепції, який, в кінцевому рахунку, набирає обрисів певної теоретичної конструкції.

Поняття “*стратегія*” асоціюється з такими ключовими словами як “рішення”, “цілі”, “мистецтво”. Останнє має підкреслити, що процес розробки та прийняття оптимальних рішень, які спрямовані на практичне розв’язання тих чи інших проблем (політичних, воєнних, соціальних та інших), є мистецтво. Тому головною метою “стратегії” є подальша деталізація системи поглядів, принципів і настанов, які знайшли своє відображення в “доктрині”.

Таким чином, можна констатувати наявність *ієрархії: концепція – доктрина – стратегія*.

Взаємозв’язок та ієрархія понять: “національні цінності – національні інтереси – національні цілі” та їх сутність дозволяє стверджувати, що саме вони мають бути головним структурно-функціональними факторами формування ієрархії: “Концепція НБ – Доктрина НБ – Стратегія НБ” і, відповідно, визначати зміст, призначення та спрямованість вказаних документів. У разі дотримання запропонованого принципу, розробка державної політики національної безпеки, формування і функціонування СЗНБ, організація ДУНБ набудуть більш чіткого, логічно обґрунтованого процесу (див. додаток А).

При цьому варто зазначити, що принциповим при розробці вказаних документів є прогноз трансформації (змін) системи національних інтересів, загроз та можливостей щодо їх реалізації тощо. Тобто виникає принципове питання, а на який період має розроблятися відповідно Концепція НБ, Доктрина НБ та Стратегія НБ?

Головними факторами, які визначальним чином впливають на структуру, зміст, призначення і цілеспрямованість концепції, доктрини та стратегії НБ, є наступні.

**Концепція НБ** має дати керівні ідеї та визначальні принципи політики національної безпеки, які визначають її задум і фундаментальні основи на довгостроковий період (з огляду він не повинен перевищувати 10 років). Положення концепції мають слугувати теоретико-методологічною основою розробки Доктрини НБ.

Керівні ідеї та принципи Концепції НБ в своїй сукупності мають відображати: результати всебічного аналізу системи національних цінностей (звичайно, у широкому розумінні: їх джерела, класифікація, сучасний стан та тенденції розвитку), *загальну прогностичну* оцінку явищ (об’єктів, процесів), які можуть розглядатися державою, як загрози вказаним цінностям; *загальну прогностичну* оцінку наявних і перспективних можливостей і обмежень по захисту та подальшому розвитку національних цінностей; трансформацію цінностей у національні інтереси та формування *здуму*, яким чином створити умови для їх всебічного захисту і подальшого розвитку.

**Головна функція Доктрини НБ** полягає в тому, щоб визначити структуру та характер СЗНБ, програмні цільові принципи і настанови державної політики національної безпеки, спрямованої на захист та реалізацію національних інтересів в деякому середньостроковому періоді (в межах до 5 років), і тим самим слугувати надійною організаційно-методологічною основою розробки Стратегії НБ.

Для досягнення цієї мети в основу розробки Доктрини НБ повинні бути покладені результати аналізу: системи національних інтересів (також у широкому розумінні: їх джерела, класифікація, сучасний стан та тенденції розвитку); загроз національним інтересам, (щодо яких мають бути визначені критерії їх оцінки як потенційних чи реальних); наявних і ймовірних можливостей та обмежень по захисту національних інтересів; деталізації замислу державної політики національної безпеки до рівня системи поглядів на цілі, характер, засоби, методи і способи формування (реформування) та функціонування СЗНБ та системи ДУНБ.

**Стратегія НБ** має бути адміністративно-політичною основою повсякденної діяльності системи ДУНБ, спрямованої на досягнення національних цілей, ефективним організаційно-правовим інструментом вказаної системи. Тому розробка Стратегії НБ передбачає всебічний аналіз ситуації (позитивні і негативні ефекти, наявні та ймовірні можливості СЗНБ, сили, засоби ресурси тощо) в контексті доктринальних установок, захисту та реалізації національних інтересів і уточнення на цій основі національних цілей та їх пріоритетності (ієрархії).

Очевидно, національні цілі, досягнення яких передбачено Стратегією НБ, повинні мати пріоритетне фінансування з державного бюджету. Тому принципово важливим вбачається те, що до затвердження державного бюджету вказані цілі мають бути чітко і однозначно визначені і щодо них має бути досягнуто консенсусу між законодавчою і виконавчою гілками влади. При цьому при розробці Стратегії НБ увага має акцентуватися передусім на загрозах щодо реалізації національних інтересів та заходах щодо їх нейтралізації (зниження рівня). Окрім того важливо задіяти такий стратегічний фактор, як всебічна підтримка з боку суспільства основних положень стратегії. З огляду на це, доцільно щоб основні параметри (положення) Стратегії НБ України розроблялися (щорічно уточнююватися) до затвердження державного бюджету, оприлюднюватися Президентом України у його щорічному посланні до Верховної Ради України. Після прийняття бюджету, вказаний проект має бути розглянуто на засіданні РНБО України та затверджено встановленим порядком Президентом України.

Можна стверджувати, що Концепція національної безпеки відповідає рівню національних цінностей, Доктрина національної безпеки – рівню національних інтересів, а в Стратегії національної безпеки відображаються цілі політики забезпечення національної безпеки

Перед усім необхідно зауважити, що в Україні Концепція національної безпеки втратила чинність ще у 2003 р. з прийняттям Закону “Про основи національної безпеки України”, а Доктрина національної безпеки так і не була прийнята. Їх функцію певним чином виконує Закон України “Про основи національної безпеки України”. До того ж в Україні діють галузеві доктрини – Воєнна доктрина України, Доктрина інформаційної безпеки України, а також Стратегія національної безпеки України.

## 9. МІСЦЕ, РОЛЬ ТА ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

*Державне управління національною безпекою (Д.у.н.б.)* – специфічний вид та невід’ємна складова державного управління, що охоплює соціальну, економічну, гуманітарну та політичну сфери життєдіяльності суспільства та держави і є цілеспрямованою діяльністю суб’єктів забезпечення національної безпеки, які в межах чинного законодавства та використовуючи наявні можливості держави (дипломатичні, воєнні, економічні, інтелектуальні, інформаційні), здійснюють розробку й реалізацію владних, регулюючих, координуючих, контролюючих та нормативних державно-управлінських впливів на об’єкти національної безпеки з метою прогнозування, своєчасного виявлення, запобігання та нейтралізації загроз сталому розвитку людини, суспільства і держави (передусім їх життєво важливим інтересам).

Для *Д.у.н.б.* властиві закономірності, ознаки й особливості як міжгалузевої, так і функціональної складових державного управління, а його структура, зміст та спрямованість залежить від форми державного устрою та політичної системи. *Д.у.н.б.* та політика національної безпеки нерозривно пов’язані функціональні складові єдиного процесу забезпечення національної безпеки, оскільки їх головною метою є створення і підтримка на належному рівні необхідного рівня захищеності життєво важливих національних інтересів з метою створення належних умов розвитку особи, прогресу суспільства і держави, а також нейтралізація загрози послаблення ролі держави як суб’єкта міжнародних відносин та її спроможності реалізувати національні інтереси на міжнародній арені. Тому *Д.у.н.б.* здійснюється відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній, соціальній, воєнній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах з питань забезпечення національної безпеки, які й визначають цілеспрямованість та основні завдання вказаного управління.

Результати *Д.у.н.б.* здійснюють визначальний вплив на спрямованість, зміст та ефективність адміністративно-політичного, соціально-економічного та інших видів державного управління внаслідок стратегічного (часто – доленосного) значення державно-управлінських рішень для забезпечення безпеки держави.

Суб’єктами *Д.у.н.б.* є посадові особи, органи державного управління, інші державні інститути діяльність яких прямо чи опосередковано пов’язана із забезпеченням національної безпеки. Зокрема, в Україні це: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; прокуратура України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, вище керівництво збройних сил, спеціальних служб, інших військових формувань, утворених відповідно до чинного законодавства.



Згідно чинного законодавства України об'єктами, на які спрямовуються державно-управлінські впливи суб'єктів **Д.у.н.б.** є: конституційні права і свободи людини і громадянина; духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності суспільства; конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканість; інформаційне і навколишнє природне середовище; природні ресурси. З огляду на це, до опосередкованих об'єктів національної безпеки можна також віднести життя та власність громадян, соціальні, територіальні, етнічні, мовні, релігійні та інші групи, включаючи сім'ю, національні та інші меншини, й саме їх право на організацію, можливість самостійно вирішувати питання групової ідентичності, що для України має велике значення.

**Функції державного управління національною безпекою (Ф.д.у.н.б.)** – це цілеспрямовані, організуючі, координуючі та регулюючі впливи суб'єктів державного управління національною безпекою, які спрямовані на реалізацію національних інтересів.

**Ф.д.у.н.б.** охоплюють соціальну, економічну, гуманітарну та політичну сфери життєдіяльності суспільства та держави, здійснюються в межах чинного законодавства, а їх головною метою є створення і підтримка на належному рівні необхідного рівня захищеності життєво важливих національних інтересів для створення належних умов розвитку особи, прогресу суспільства і держави, а також нейтралізація загрози послаблення ролі держави як суб'єкта міжнародних відносин, її спроможності реалізувати національні інтереси на міжнародній арені.

При цьому основними функціями та завданнями вказаного управління є:

- створення нормативно-правової бази, у тому числі розробка (уточнення) стратегій, доктрин, концепцій, програм, необхідних для ефективного функціонування системи забезпечення національної безпеки, удосконалення її організаційної структури, комплексне кадрове, фінансове, матеріальне, технічне, інформаційне та інше забезпечення;
- планування і здійснення заходів щодо запобігання, протидії і нейтралізації загроз національним інтересам, у тому числі підготовка сил та засобів системи забезпечення національної безпеки до їх застосування згідно з призначенням;
- моніторинг впливу на національну безпеку процесів, що відбуваються в політичній, соціальній, економічній, воєнній та інших сферах, релігійному середовищі, міжетнічних стосунках; прогнозування змін, що відбуваються в них, виявлення та оцінка можливих загроз, дестабілізуючих чинників конфліктів, причин їх виникнення та наслідків прояву (див. додаток Б);
- локалізація, деескалація та врегулювання конфліктів і ліквідація їх наслідків, а також оцінка результативності (контроль) дій щодо забезпечення національної безпеки та визначення витрат на ці цілі.

Вибір конкретних методів **Д.у.н.б.**, тобто сукупності способів і засобів впливу на об'єкти управління (організаційних, економічних, адміністративно-політичних, соціально-психологічних тощо) обумовлюється необхідністю

своєчасного та адекватного реагування на характер і масштаби загроз національним інтересам.

Аналіз сукупності функцій та завдань, які виконуються суб'єктами **Д.у.н.б.**, їх значних повноважень, специфіки сукупності способів, сил і засобів, які використовуються при цьому, дозволяє стверджувати про приналежність **Д.у.н.б.** більшою мірою (як невід'ємної складової), до вищого ієрархічного рівня адміністративно-політичного виду державного управління. При цьому можна виділити стратегічний (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, РНБО України), оперативно-стратегічний (міністерства і відомства) та оперативний (державні адміністрації) ієрархічні рівні управління.

З огляду на те, що **Д.у.н.б.** являє собою неперервний процес суб'єкт-об'єктних відносин, в ході якого відбувається виконання управлінських функцій, спрямованих на реалізацію національних інтересів, особливості вказаного управління зумовлюється тим, що його функції та завдання:

- специфічні, бо головною метою управлінських впливів є передусім своєчасне прогнозування, виявлення, запобігання та нейтралізація загроз національним інтересам (із залученням відповідних, спеціально створених сил і засобів: збройні сили, розвідка, мобілізаційні резерви тощо);

- одночасно стосуються інтересів кожної людини, суспільної групи, суспільства та держави, а не рідко й інших держав, які, як правило, не співпадають, що зумовлює необхідність пошуку взаємоприйняттого балансу (компромісу) інтересів й є першочерговою управлінською проблемою, на розв'язання якої спрямовуються зусилля суб'єктів **Д.у.н.б.** у процесі їх діяльності;

- в кінцевому рахунку, спрямовані на збереження (захист) та примноження накопичених матеріальних та духовних цінностей, а відтак створення умов, за яких може відбуватися реалізація національних інтересів у різних сферах життєдіяльності суспільства та держави.

У загальному вигляді **Д.у.н.б.** можна відобразити як сукупність певних етапів за схемою: аналіз управлінської ситуації – визначення (уточнення) переліку національних цінностей (інтересів) – сукупність проблем, пов'язаних із прагненням реалізації національних інтересів – визначення пріоритетних національних цілей, спрямованих на розв'язання вказаних проблем (розбіжностей між реальним та бажаним станами соціальної системи) – розробка та прийняття управлінських рішень, спрямованих на досягнення цілей – система управлінських впливів на суспільство – активний моніторинг (передусім загроз національним інтересам) з метою виявлення нової проблемної ситуації (вказані ситуації виникають за умов, коли поставлені нові цілі розвитку або внаслідок розвитку подій, що призводять до кризових явищ чи навіть криз). При цьому політичні, економічні, ідеологічні та інші виміри різноманітних сторін життєдіяльності суспільства і держави мають знаходити своє адекватне відображення в **Д.у.н.б.**, а особливого значення набуває успішне вирішення завдання щодо отримання та ґрунтового аналізу різноманітної

інформації стосовно захищеності від загроз об'єктів управління та умов їх функціонування, динаміки змін вказаних загроз.

Існують два принципових підходів при окресленні загальної сфери управлінських впливів **Д.у.н.б.**, які умовно можна назвати “широким” та “вузьким”.

Перший характерний для тоталітарної системи державного управління. Суть підходу полягає в тому, що навіть при відсутності об'єктивної на те суспільної потреби, до сфери **Д.у.н.б.** відносять практично всі питання державного управління. У такому випадку **Д.у.н.б.** майже зливається з державним управлінням. Вважається, що будь-який чиновник сприяє зміцненню національної безпеки, або, навпаки, не сприяє – в разі невиконання службових обов'язків. За певних умов такий підхід можна вважати виправданим (війна, надзвичайний стан тощо).

Але багаторазове ускладнення та переплетіння суспільних процесів об'єктивно породило необхідність у спеціалізації державного управління за сферами розробки та прикладання управлінських впливів в контексті забезпечення національної безпеки. У кожній із них є необхідність у визначенні та уточненні національних інтересів на вищому державному рівні, їх пріоритетності, прогнозуванні, своєчасному виявленні, запобіганні та нейтралізації загроз їх реалізації. Тому за давніх часів, для безпосереднього виконання завдань по забезпеченню безпеки суспільства і держави почали створювати спеціалізовані державні структури і механізми (армію, органи розвідки і контррозвідки, дипломатичні служби тощо, а також відповідні структури державного управління (міністерства, комітети, думи, ради тощо).

За звичайних (нормальних) умов життєдіяльності суспільства та держави при окресленні сфери управлінських впливів **Д.у.н.б.**, спрямованих на реалізацію життєво важливих національних інтересів, більш плідним є другий підхід, за якого зазначена сфера має охоплювати ті функції та завдання державного управління, які передусім обумовлені необхідністю створення належних умов (розширення наявних можливостей) щодо реалізації вказаних інтересів.

В **Д.у.н.б.** роль суб'єкта завжди виконує той чи інший орган державної влади, який оцінюючи рівень загроз національним інтересам, розробляє комплекс заходів і приймає відповідне державно-управлінське рішення про необхідні дії. Тому будь яке рішення вказаного суб'єкта є державним й визначає підстави виникнення, зміни або припинення тих чи інших управлінських відносин (у політичній, економічній, чи інших сферах), а владні відносини, що виникають у процесі **Д.у.н.б.**, спираються на комплекс засобів і способів їх використання, що мають забезпечити прийняття тих чи інших цінностей усіма членами суспільства. Тобто характерна ознака управлінських рішень, які приймаються суб'єктами **Д.у.н.б.**, у їх владній нормативності. Ці рішення є юридичними актами, які пронизують управлінську вертикаль і надають руху механізму правового регулювання, одночасно пов'язуючи поведінку суб'єктів і об'єктів національної безпеки, ситуації з тими нормами і соціальними інститутами, які мають виконувати такі рішення. Способи ж

закріплення цього зв'язку досить різноманітні – від обмежень до однозначних приписів. Ці рішення можуть розрізнятися за джерелами, змістом, правовими формами, обсягом, часом дії та за багатьма іншими ознаками, але принциповими є передусім ті, які знаходять своє відображення у керівних документах з питань забезпечення національної безпеки (концепціях, доктринах, стратегіях, програмах).

Водночас за будь-яких умов управлінські рішення стосовно забезпечення національної безпеки необхідно приймати на підставі аналізу динаміки розвитку функціонування суспільства, які можна характеризувати такими показниками як: якість перехідних процесів із одного рівня на інший, лабільність, керованість, адекватність, реакції на впливи зовнішнього середовища та іншими. Вихід цих показників за допустимі межі призводить до погіршення якості **Д.у.н.б.**, і в кінцевому рахунку – до руйнування системи (незворотних процесів у соціальній структурі, порушення територіальної цілісності держави тощо). Тому при аналізі **Д.у.н.б.** та пошуку шляхів підвищення його ефективності, необхідно одночасно відслідковувати порогові величини (критичні параметри), індикатори, показники передусім у таких сферах:

- оборона (забезпечення суверенітету, територіальної недоторканості та політичної незалежності);
- економіка (забезпечення добробуту суспільства, стійкого господарського зростання та технологічного прогресу, раціональної участі в міжнародному розподілі праці);
- суспільний устрій (базисні характеристики захисту конституційного ладу, корекції визначених процедур забезпечення правонаступності влади тощо);
- соціальна політика (передусім тих, які характеризують стан соціальної напруженості та ефективність соціальної політики); навколишнє середовище (ті, які характеризують стан та тенденції змін оточуючого середовища).

Визначальною передумовою ефективного **Д.у.н.б.** є якісна трансформація накопичених знань як в теорії державного управління, так і теорії національної безпеки (систематизація, деталізація, класифікація, пошук закономірностей, взаємозв'язку та визначення внутрішньої ієрархії між тими чи іншими поняттями тощо). Водночас надання **Д.у.н.б.** наукового характеру передбачає широке використання результатів досліджень інших галузей науки (філософії, політології, права, соціології, економіки, військових наук та інших), а також подальший розвиток наукових досліджень з актуальних проблем державного управління. Зокрема, досліджень, які стосуються вдосконалення методології прогнозування та стратегічного планування, методичних підходів щодо обґрунтування раціональної структури сектору безпеки, розробкою сучасних методів контролю, комунікацій, оптимізації процедур прийняття державно-управлінських рішень. При цьому проблема наукового обґрунтування шляхів підвищення ефективності **Д.у.н.б.** значно актуалізувалася після появи відносно нових загроз національним інтересам і міжнародній стабільності, які набули

транснаціонального характеру (тероризм, організована злочинність, масова нелегальна міграція та інші).

## 10. СУБ'ЄКТИ УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ НА СТРАТЕГІЧНОМУ РІВНІ, ЇХ КОМПЕТЕНЦІЇ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

*Стратегічне управління у сфері національної безпеки (С.у.н.б.)* – це процес прийняття і здійснення управлінських рішень суб'єктами вищого (стратегічного) рівня державного управління національною безпекою, центральною ланкою якого є стратегічний вибір щодо цільових настанов, шляхів, засобів та способів реалізації національних інтересів й який базується на результатах стратегічного аналізу та порівнянні політичного, економічного, воєнного та інших складових потенціалу держави з прогнозними характеристиками розвитку середовища її існування, передусім викликів та загроз національній безпеці.

Головною метою *С.у.н.б.* є своєчасне здійснення необхідних змін в державі (у політичній, економічній, воєнній та інших сферах), які мають відповідати викликам та загрозам з боку середовища її існування та дозволяють в сукупності вижити країні в довгостроковій перспективі, досягаючи при цьому взаємоприйняттого динамічного балансу у взаємовідносинах з іншими суб'єктами міжнародних відносин та визначених на офіційному рівні й відображених у нормативних документах національних (стратегічних) цілей (див. додаток В).

Термін стратегічне управління почали широко використовувати в кінці 60 років минулого століття, щоб підкреслити принципову різницю між поточним (оперативним) управлінням організацією (у широкому розумінні) та управлінням на вищому рівні, акцентуючи цим необхідність переносу центру уваги вищого керівництва передусім на прогнозні характеристики змін зовнішнього середовища функціонування організації (держави) для того щоб своєчасно і адекватно реагувати на зміни, які в ньому відбуваються. Відтак головним критерієм ефективності *С.у.н.б.* є передусім своєчасність і адекватність реагування на трансформацію сукупності викликів та загроз національним інтересам у контексті змін зовнішнього середовища існування держави на відміну від оперативного управління, коли вказаним критерієм є раціональність використання її наявного потенціалу. Тому у процесі *С.у.н.б.* в кожний конкретний момент фіксується, що мають робити органи державної влади, щоб досягти поставлених національних цілей у майбутньому, виходячи при цьому з того, що зовнішнє оточення буде змінюватися, а відтак будуть змінюватися і умови життєдіяльності держави.

В останні десятиріччя інтенсивна зміна середовища формування та реалізації національних інтересів, зростання конкуренції за ресурси (енергетичні, фінансові, продовольчі та інші), поява низки, так званих нових загроз для міжнародної і національної безпеки, бурхливий розвиток

інформаційних технологій, в цілому потужні трансформації геополітичного та гео економічного простору призвели до різкого зростання важливості *С.у.н.б.*

Універсального підходу до організації ефективного *С.у.н.б.* не існує, як і універсального процесу розробки та реалізації ефективної стратегії (концепції) національної безпеки. Кожна держава унікальна у політичному, економічному, історичному, демографічному та інших вимірах. Водночас можна стверджувати про деякі загальні ознаки здійснення *С.у.н.б.* Так, про відсутність *С.у.н.б.* свідчить відсутність бачення у вищого керівництва довгострокової перспективи для розвитку держави у контексті забезпечення її національної безпеки або екстраполяція існуючої практики і зовнішнього середовища існування держави (передусім у геополітичному та гео економічному вимірах) на багато років вперед. Характерною ознакою відсутності *С.у.н.б.* є також неналежна увага з боку керівництва держави до якості та своєчасності розробки й побудови ефективних механізмів реалізації керівних документів з питань забезпечення національної безпеки (законів, концепцій, стратегій, доктрин).

Розрізняють ситуаційне та системне *С.у.н.б.* У першому випадку передбачається, як правило, невідкладне разове прийняття стратегічних за своєю суттю (тобто визначальних для забезпечення національної безпеки) державно-управлінських рішень, які викликані потребами, що виникають сьогодні або у найближчій перспективі та обумовлені значними змінами умов реалізації національних інтересів й вимагають адекватного реагування з боку керівництва держави. Такі рішення приймають на основі ситуаційного аналізу, який передбачає підготовку резервного арсеналу засобів, способів, прийомів і механізмів на випадок зміни умов у перспективі, які призведуть до виникнення нових проблемних ситуацій, що відрізняються від основного прогнозу, щоб мати інструмент їх розв'язання у відповідний момент. Системне *С.у.н.б.* – керівництво як єдиною сукупністю взаємозалежних, взаємодіючих та взаємообумовлених елементів, які входять до системи національної безпеки. Систематизація елементів проводиться на основі вивчення їх взаємозв'язку і взаємозумовленості, тобто дослідження окремих елементів вказаної системи, визначення та розгляду напрямків аналізу, показників, факторів, комплексне виявлення резервів за окремими і загальними показниками функціонування вказаної системи. При цьому як при ситуаційному, так і системному *С.у.н.б.* мають місце такі стадії управління: стратегічного планування; стратегічної організації; стратегічного контролю.

На стадії стратегічного планування визначають місію, стратегічні цілі держави, здійснюють комплексний аналіз факторів, що можуть привести до досягнення, утримання, розвитку і капіталізації її конкурентних переваг, аналіз варіантів стратегій, вибір стратегій, а визначальне місце належить стратегічному аналізу. Головна мета стратегічного аналізу – аналіз ймовірних наслідків дій у майбутньому (на відміну від оперативного аналізу, результатом якого має бути оцінка самих дій, бо останній оперує більш вузьким набором змінних, зорієнтований на середньо- і короткострокову перспективу, не враховує невизначеність, має великий арсенал засобів оцінки різноманітних ризиків та передбачає організаційну стабільність). У процесі стратегічного

аналізу необхідно утримувати в єдиній концептуальній схемі, як сьогодення, так і майбутнє, а відтак він ґрунтується на реалізації системного і ситуаційного підходів при вивченні різних факторів, що впливають на реалізацію національних інтересів. Тому у процесі *С.у.н.б.* стратегічний аналіз значною мірою є об'єктивізацією стратегічного мислення, й, наприклад, включає функції геополітичного, фундаментального, галузевого, економічного аналізу, аналізу фінансів, оперує широким рядом змінних, спрямований на віддалену перспективу, має справу з високим ступенем невизначеності. Вказаний аналіз також є важливим етапом визначення стратегії держави (зокрема, стратегії національної безпеки), бо кінцевим його результатом є проекти стратегічних рішень, в яких вирізняють два основних компоненти: оцінка потенціалу держави та оцінка ймовірного супротивника (джерел загроз).

На стадії організації *С.у.н.б.* відбувається приведення у повну відповідність з обраною стратегією всіх ресурсів і зв'язків, усіх цілей, задач і сфер відповідальності та компетенції суб'єктів забезпечення національної безпеки, проводять необхідні організаційні зміни й розробляють варіанти політики (планів дій) у різних сферах життєдіяльності держави. А завданням стратегічного контролю є оцінка та аналіз досягнутих станів розвитку суспільства і держави у контексті реалізації національних інтересів з наступним проведенням організаційних, інституційних та інших змін для найбільш повного досягнення визначених стратегічних цілей.

У загальному випадку у процесі *С.у.н.б.* необхідно акцентувати увагу на багатьох чинниках, які здійснюють вплив на формування геополітичної, геоекономічної, воєнно-політичної та воєнно-стратегічної ситуації у світі та регіоні. Зокрема, всебічно мають бути досліджені: ресурси (вхідні дані); поточна стратегія (процес); якість роботи системи забезпечення національної безпеки (вихідні дані), що, зокрема, передбачає наявність системи критеріїв та відповідної методики, за якою має здійснюватися оцінка ефективності вказаної системи.

Принциповим питанням при *С.у.н.б.* є також прогноз трансформації системи національних інтересів, загроз та можливостей щодо їх реалізації тощо. Результати досліджень у межах нелінійної динаміки та теорії хаосу показали, що навіть у відносно простих системах є своя межа передбачуваності, заглянути за яку з метою отримати достовірний прогноз, придатний для практичних цілей управління, неможливо. Наявність вказаної межі кардинально змінює у процесі *С.у.н.б.* постановку завдання щодо прогнозу, побудови систем моніторингу загроз національній безпеці та можливостей щодо їх нейтралізації. Зокрема, раціональна максимальна глибина прогнозу у даному випадку що, зокрема, передбачає уточнення національних цілей, оцінку воєнно-політичної та економічної ситуації, виявлення загрозливих для держави тенденцій її розвитку, прогнозування просторово-часової динаміки можливих загроз в цілому тощо, не повинна перевищувати 10-12 років.

Вищевказані чинники визначальним чином впливають на структуру, зміст та оптимальний термін дії концепцій, доктрин і стратегій з питань забезпечення національної безпеки, які відображають управлінські рішення,

прийняті у процесі *С.у.н.б.* Так, концепції мають дати керівні ідеї та визначальні принципи політики національної безпеки, які визначають її фундаментальні основи на довгостроковий період, доктрини - програмні цільові настанови (цілі) вказаної політики, а стратегії мають бути адміністративно-політичною основою повсякденної діяльності суб'єктів національної безпеки, спрямованої на досягнення національних цілей.

*Головними суб'єктами С.у.н.б. в Україні є:* Верховна Рада України (визначає основи національної безпеки); Президент України (забезпечує національну безпеку); Кабінет Міністрів України (здійснює заходи щодо забезпечення національної безпеки). Робочими органами цих суб'єктів є: Комітети Верховної Ради; консультативно-дорадчі та інші допоміжні органи і служби, які створює Президент України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Функції координації та контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки покладено на Раду національної безпеки і оборони України.

Для України особливої актуальності набуває не тільки аналіз і врахування прогностичної динаміки розвитку середовища формування національних інтересів та загроз щодо їх реалізації. Принципово важливою залишається проблема створення системи забезпечення національної безпеки, яка б за своєю організаційно-функціональною та ресурсною спроможністю гарантувала суверенітет, територіальну цілісність, добробут та фізичну безпеку її громадян.. Водночас недосконалість *С.у.н.б.* набула системного характеру, бо в Україні впродовж років її незалежності вказане управління не супроводжувалося відповідним корегуванням нормативно-правових актів, що регламентують діяльність суб'єктів державного управління національною безпекою. Головною передумовою забезпечення ефективності *С.у.н.б.* залишається чітке розмежування трьох складових вказаного управління, а саме: політичної (стратегічне планування і прийняття рішень щодо застосування сил та засобів сектору безпеки), адміністративної (фінансове і ресурсне забезпечення) і оперативної (створення ієрархій командування і повсякденного управління силами та засобами сектору безпеки). При цьому політична, адміністративна і оперативна складові *С.у.н.б.* мають поєднуватися таким чином, щоб шляхом централізації функцій політичного управління, уніфікації адміністративного управління та координації оперативного управління забезпечити максимально ефективне використання сил і засобів сектору безпеки в різних умовах – у мирний час, в кризових ситуаціях і у випадку війни.

Сучасні процеси глобалізації, які характерні швидкими змінами та зростаннями невизначеності в середовищі формування та реалізації національних інтересів породжують додаткові ризики і вимоги щодо ефективності *С.у.н.б.* та передбачають наявність у вищого керівництва держави стратегічного мислення. Вказане мислення відрізняється тим, що охоплює бачення об'єкту (у даному випадку – суспільства/держави) у взаємодії з іншими об'єктами, передбачає розуміння сутності умов функціонування об'єкту та напрямків розвитку середовища, що оточує об'єкт тощо. З огляду на це вказано необхідно забезпечити належну інформаційно-аналітичну підтримку



**С.у.н.б.** шляхом створення із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій принципово нової для України експертно-аналітичної системи підтримки державно-управлінських рішень у цій сфері.

## 11. ФУНКЦІЇ ТА ЗАВДАННЯ РНБО УКРАЇНИ

**Рада національної безпеки і оборони України (РНБО України)** – постійно діючий конституційний орган з питань координації та контролю діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони при Президентові України, покликаний забезпечити виконання Президентом України його найважливіших конституційних функцій: забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності та національної безпеки.

Діяльність РНБО України ґрунтується на Конституції України та Законах України, міжнародних договорах України, що ратифіковані Верховною Радою України, актах Президента України.

Головою РНБО України є Президент України, який формує її персональний склад. При цьому за посадою до складу РНБО України входять: Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України. Голова Верховної Ради України не є її членом, але може брати участь засіданнях ради. Членами РНБО України можуть бути керівники інших центральних органів виконавчої влади. На запрошення Голови РНБО України у її засіданнях можуть брати участь голови комітетів Верховної Ради України, інші народні депутати України, керівники центральних органів виконавчої влади та інші особи.

Компетенція та функції РНБО України визначаються Законом України “Про Раду національної безпеки і оборони України”.

Згідно чинного законодавства функціями РНБО України є:

- внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони;
- координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час;
- координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

На виконання цих функцій РНБО України, зокрема:

- розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які відповідно до Конституції та законів України належать до сфери національної безпеки і оборони, та подає відповідні пропозиції Президентові України, зокрема, щодо визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки, удосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, заходів політичного, економічного, соціального, воєнного, науково-технологічного,

екологічного, інформаційного та іншого характеру відповідно до масштабу загроз національним інтересам України;

- здійснює поточний контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, подає Президенту України відповідні висновки та пропозиції;

- залучає до аналізу інформації посадових осіб та фахівців органів виконавчої влади, державних установ, наукових закладів, підприємств та організацій усіх форм власності;

- ініціює розроблення нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони, узагальнює практику їх застосування та результати перевірок їх виконання;

- координує і контролює переведення центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану;

- координує і контролює діяльність органів місцевого самоврядування в межах наданих повноважень під час введення воєнного чи надзвичайного стану;

- координує та контролює діяльність органів виконавчої влади по відбиттю збройної агресії, організації захисту населення та забезпеченню його життєдіяльності, охороні життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтриманню громадського порядку в умовах воєнного та надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Організацію роботи і виконання рішень РНБО України забезпечує Секретар РНБО України, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України і безпосередньо йому підпорядковується. Правовий статус Секретаря РНБО України як державного службовця визначається Президентом України відповідно до Закону України “Про державну службу”.

*Секретар РНБО України, зокрема:*

- готує пропозиції щодо перспективного і поточного планування діяльності ради та подає на розгляд Президента України проекти актів Президента України про введення в дію рішень РНБО України, у тому числі стосовно пропозицій і рекомендацій по реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони;

- організовує роботу, пов'язану з підготовкою та проведенням засідань РНБО України та контролем за виконанням прийнятих нею рішень;

- координує діяльність робочих та консультативних органів РНБО України;

За дорученням Президента України Секретар РНБО України представляє позицію у Верховній Раді України, у відносинах з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, з політичними партіями і громадськими організаціями та засобами масової інформації, з міжнародними організаціями.

Секретар РНБО України має заступників, які за його поданням призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України. На

посади Секретаря РНБО України та його заступників можуть призначатися як цивільні особи, так і військовослужбовці.

Поточне інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення діяльності РНБО України здійснює її Апарат, який підпорядковується Секретареві РНБО України, а його посадові особи є державними службовцями.

Для опрацювання і комплексного вирішення проблем міжгалузевого характеру, забезпечення науково-аналітичного та прогностичного супроводження діяльності РНБО України за її рішенням, можуть утворюватися тимчасові міжвідомчі комісії, робочі та консультативні органи.

Функції, структура та штатна чисельність Апарату РНБО України, а також функції та повноваження допоміжних органів ради визначає Президент України.

Основною організаційною формою діяльності РНБО України є її засідання, на яких її члени голосують особисто. Делегування ними обов'язку бути присутніми на засіданні ради іншим особам не допускається. Рішення РНБО України приймаються не менш як двома третинами голосів її членів і вводяться в дію указом Президента України. Голова Верховної Ради України не має права голосу, але може висловити свою думку щодо прийнятих рішень, яка протоколюється.

## **12. ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЗМІН БЕЗПЕКОВОГО СЕРЕДОВИЩА**

**Актуальними загрозами національній безпеці України є:**

### ***1. Агресія Російської Федерації проти України.***

Україна зазнає комплексного тиску з боку Російської Федерації, який включає керовані з єдиного центру політичні, економічні, енергетичні, інформаційні, військові та розвідувально-підривні заходи. Цілями цього тиску у стратегічному вимірі є блокування європейської інтеграції України, виснаження її військових та економічних ресурсів, дестабілізація суспільно-політичної ситуації, підрив основ громадянського миру в Україні та намагання на цій основі підпорядкувати політику Української держави інтересам керівництва РФ.

*Порушення територіальної цілісності.*

Тимчасова окупація Російською Федерацією частини території України (Автономної Республіки Крим, міста Севастополь) та утримання під контролем керованих нею сепаратистських рухів і терористичних угруповань окремих районів Донецької і Луганської областей підривають політичну, економічну і соціальну стабільність у державі, призводять до численних людських жертв, появи сотень тисяч постраждалих та тимчасово переміщених осіб, масштабних порушень базових прав і свобод людини на тимчасово окупованих та неконтрольованих державою територіях, розриву усталених зв'язків між регіонами України, величезних економічних збитків. На тимчасово окупованій території Криму під загрозою опинилися права корінного народу України – кримських татар.

Порушення територіальної цілісності України посилює інші загрози її суверенітету та створює перешкоди для повноцінного функціонування

Української держави у межах державного кордону, визнаного міжнародним правом.

*Військова присутність Російської Федерації в Криму і на сході України та нарощування військових сил вздовж державного кордону України/*

Нарощування військових угруповань Російської Федерації на тимчасово окупованій території України, її використання спецслужбами РФ для ведення розвідувально-підривної діяльності проти Української держави, спрямованої у тому числі на провокування проявів тероризму і сепаратизму в інших регіонах України, дестабілізує суспільно-політичну ситуацію в Україні та посилює загрозу розширення масштабу російської агресії.

Безпосередня участь військових підрозділів Російської Федерації, російських розвідувально-диверсійних груп та найманців у бойових діях, що ведуться на території Донецької і Луганської областей, військова допомога терористичним угрупованням і сепаратистам створюють реальну загрозу ескалації збройного конфлікту та вкрай ускладнюють його врегулювання переговорними засобами.

Збільшення військової присутності РФ на суміжних з Україною територіях (Республіка Білорусь, Придністровський регіон Республіки Молдова) та вздовж всього східного кордону України підвищують рівень воєнної загрози для нашої країни. А інтенсифікація процесів мілітаризації Балто-Чорноморського регіону внаслідок нарощування військової присутності РФ, у тому числі здійснення нею підготовчих заходів щодо розміщення на тимчасово окупованій території ядерної зброї, суттєво ускладнює воєнно-політичну обстановку навколо нашої держави.

*Втручання Російської Федерації у внутрішньополітичні процеси в Україні.*

Принижуючи мову та культуру української нації, знеславлюючи її героїв, органи державної влади РФ, російські засоби масової інформації і комунікації та релігійні організації намагаються зруйнувати політичну ідентичність українського народу, розпалювати міжетнічну і міжконфесійну ворожнечу, укорінювати в свідомості українців почуття слабкості та національної меншовартості.

Російські спецслужби продовжують реалізовувати спеціальні операції проти України, спрямовані на дискредитацію української влади та її політики, підрив суспільно-політичної та соціально-економічної стабільності в країні, руйнування процесу демократичних перетворень. Імітація демократичних процедур на тимчасово окупованих та неконтрольованих територіях України має на меті створення ілюзії суспільної підтримки російських агентів впливу, намагання наділити їх повноваженнями представляти інтереси населення окремих регіонів України.

## ***2. Корупція та неефективна система державного управління.***

Унаслідок поширення корупції діяльність державних органів виявилася фактично підпорядкованою корпоративним та особистим інтересам колишнього керівництва держави, а подеколи й інтересам інших держав. Фактично органи державної влади обслуговували інтереси окремих олігархічних груп та формували основу кримінально-кланової системи привласнення суспільних ресурсів. Численні хаотичні трансформації державних органів фактично дезорганізували їх роботу, практика призначень

за принципами політичної лояльності й корупційної “доцільності” призвела до критичної депрофесіоналізації та деградації державної служби.

Ослаблення державних інститутів, надмірна централізація ресурсів, зарегульованість системи державного управління, корупційний тиск на бізнес стимулюють зростання злочинності в державі, активізацію міжнародних і транскордонних організованих злочинних угруповань на її території, що створює значні загрози національній безпеці України.

У підсумку це створило сприятливі умови для зовнішнього втручання у справу України.

### ***3. Неefективність системи забезпечення національної безпеки України.***

Система забезпечення національної безпеки України виявилася неготовою ефективно протистояти новому типу агресії, яка здійснюється Російською Федерацією. Основними причинами цього стали низький фаховий рівень керівників державних суб'єктів згаданої системи; відсутність належної взаємодії та координації дій між органами виконавчої влади, місцевого самоврядування і силовими структурами, в тому числі при проведенні комплексного огляду сектору безпеки і оборони; виконання окремими органами дублюючих або невластивих для них функцій, розпорошення сил та засобів, відсутність їх консолідації; невідповідність правового регулювання дій суб'єктів забезпечення національної безпеки особливостям ситуації у безпековій сфері; незадовільні якість і рівень ресурсного забезпечення суб'єктів системи.

Сектор безпеки і оборони – найважливіша складова системи забезпечення національної безпеки – остаточно не сформований і не готовий діяти як цілісне функціональне об'єднання, кероване з єдиного центру. Переважна частина озброєння, військової і спеціальної техніки його суб'єктів морально і фізично застаріла. Система управління силовими структурами, їх підготовка до спільних дій, розвідувальне, контррозвідувальне, логістичне та фінансове забезпечення не відповідають вимогам сьогодення.

Неefективність існуючої системи забезпечення національної безпеки, цілеспрямоване руйнування структур сектору безпеки і оборони України у 2010-2013 роках обумовили її неспроможність адекватно реагувати на загрози національній безпеці, забезпечувати надійний захист національних інтересів, суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності державного кордону України в умовах застосування агресором різноманітних сил та засобів боротьби.

### ***4. Відсутність надійних зовнішніх гарантій безпеки для України.***

Україна не є членом міжнародних систем колективної оборони, а відповідно до проголошеної у 2010 році політики позаблоковості мала забезпечувати національну безпеку і оборону власними силами.

Універсальні міжнародно-правові безпекові формули, закріплені у Статуті ООН, Гельсінському заключному акті 1975 року, зовнішні гарантії безпеки України згідно з Будапештським меморандумом 1994 року виявилися недієвими, а провідні міжнародні безпекові організації (ООН, ОБСЄ) не знайшли в своєму арсеналі інструментів, здатних зупинити агресію Російської Федерації. Все це виявило слабкість міжнародної системи безпеки, недосконалість існуючих в її рамках міжнародно-правових механізмів.

На фоні глибокої внутрішньої кризи в Україні така ситуація суттєво посилює загрози її національній безпеці.

#### **5. Тероризм, сепаратизм.**

Тимчасова окупація Російською Федерацією території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь, утримання нею за допомогою військової сили та квазідержавних терористичних утворень контролю над окремими районами Донецької і Луганської областей створили живильне середовище для терористичної діяльності та сепаратистських рухів. Активне використання оснащених та підготовлених РФ терористичних угруповань, розвідувально-диверсійних формувань для реалізації її агресивних планів, підтримка нею незаконних квазідержавних терористичних утворень у цих областях створюють загрозу зростання масштабів і поширення сепаратизму, терористичної та розвідувально-підривної (у тому числі диверсійної) діяльності на інші регіони України.

#### **6. Економічна криза, виснаження фінансових ресурсів держави, зниження рівня життя населення.**

Низькотехнологічна, олігархічна модель економічного розвитку України, деформована економічна політика, фактично орієнтована на експлуатацію утвореного за часів СРСР промислового потенціалу та спрямована на привласнення суспільних ресурсів, надмірна залежність національної економіки від кон'юнктури зовнішнього ринку, криміналізація та "тінізація" економіки в сукупності створили передумови для глибокої економічної кризи, подолання якої суттєво ускладнюється в умовах військової агресії.

Економічна криза зумовила згортання доходів державного та місцевих бюджетів, зменшення добробуту домогосподарств, зростання рівня безробіття. Вимушено скорочуються соціальні видатки держави та погіршується доступність соціальних благ. Це формує передумови для росту суспільного напруження.

Водночас, наслідком військових дій є різка активізація процесів внутрішньої та зовнішньої міграції. Вимушена міграція є викликом суспільній стійкості та ефективності державної влади, підвищує навантаження на регіональні ринки праці та місцеві соціальні можливості, зменшує потенціал захисту зайнятості, здоров'я та життєзабезпечення як вимушено переміщених осіб, так і місцевих мешканців.

Загрозами економічній безпеці України в умовах воєнної агресії є фізичне знищення об'єктів реального сектору економіки та інфраструктури, незаконне вивезення на територію країни-агресора виробничих фондів з тимчасово невідконтрольних Україні територій, порушення внутрішньо-економічних зв'язків та втрата економічного потенціалу зазначених територій.

Відволікання значної частини суспільних ресурсів на потреби оборони при недостатній ефективності їх використання звужує можливості держави щодо фінансування інших стратегічно важливих напрямів державної політики, зокрема у соціальній сфері.

В умовах кризи, посиленої наслідками воєнної агресії, сформувалися системні загрози фінансовій безпеці держави, зумовлені:

– посиленням дисбалансів у бюджетній сфері внаслідок економічного спаду та девальвації національної валюти;

- звуженням ресурсної бази банків, посиленням ризиків ліквідності й неплатоспроможності фінансових установ, проблемами з їх капіталізацією;
- дестабілізацією національної грошової одиниці, обмеженими можливостями Національного банку України щодо підтримки пропозиції на валютному ринку в умовах зростання недовіри до банківської системи та відтоку депозитів населення;
- неконтрольованим зростанням цін на тлі посилення інфляційних очікувань;
- надмірним борговим навантаженням на державні фінанси.

Наслідки економічної кризи, зокрема зниження якості життя населення, використовується зовнішніми і внутрішніми деструктивними силами для соціально-економічної та суспільно-політичної дестабілізації в Україні. Збройний конфлікт на території держави, ризики дальшого розгортання політичної, економічної та інформаційної війни проти України критично загрожують її економічній та соціальній безпеці, ускладнюють відновлення економічного зростання та довіри іноземних інвесторів.

### **7. Загрози енергетичній безпеці.**

Недостатній рівень залучення власних енергетичних ресурсів до енергетичного балансу країни, недієва політика енергоефективності, спотворення ринкових механізмів в енергетичному секторі, низький рівень диверсифікації джерел постачання нафти, природного газу, ядерного палива та технологій обумовили політичну та економічну залежність від Російської Федерації, яка використовує енергетику у якості ефективного інструменту політичного тиску на Україну.

Російська агресія проти України та спричинені нею руйнація об'єктів енергетики України, скорочення її внутрішньої ресурсно-сировинної бази, блокування поставок енергоресурсів зі східного напрямку створили реальні загрози сталій роботі паливно-енергетичного комплексу.

Несформованість державної системи забезпечення енергетичної безпеки, нечіткість визначення повноважень і відповідальності суб'єктів господарювання й органів державної влади ускладнюють реагування на виникнення надзвичайних ситуацій в енергетиці та ставлять під загрозу енергозабезпечення національної економіки та суспільства.

Незавершеність реформ в енергетичному секторі, погіршення технічного стану об'єктів паливно-енергетичного комплексу на тлі високої енергоємності економіки України обумовлюють недостатню конкурентоспроможність продукції українських підприємств. Подальше існування енергетичного сектору в такому стані створює низку загроз національній безпеці.

### **8. Загрози інформаційній безпеці.**

*Інформаційно-психологічна війна Російської Федерації проти України.*

Російська Федерація розв'язала проти України повномасштабну інформаційно-психологічну війну, що створює загрозу національним інтересам України як на її території, так і за кордоном. Формуючи викривлену інформаційну картину світу, російські засоби масової комунікації, у тому числі телебачення та соціальні мережі, руйнують перспективи відновлення добросусідських відносин між українським і російським народами, пропагують війну і поширюють культ насильства, штучно розпалюють у людей недовіру до державної влади та її інститутів, зневіру у перспективах Української держави.

Україна виявилася не готовою до протистояння в інформаційній війні із супротивником, що тривалий час готувався до неї і здійснював інформаційно-психологічні операції проти Української держави практично з моменту утвердження її незалежності. Сили і засоби інформаційної боротьби та контрпропаганди України показали свою слабкість і неефективність. Проблемою залишається неспроможність органів державної влади налагодити цілісну стратегічну комунікативну політику, брак координації дій у сфері захисту власного інформаційного простору, а також пошук балансу між свободою слова та необхідним рівнем контролю в інтересах національної безпеки.

В умовах зростання розвідувальної активності спецслужб іноземних держав недостатньо ефективною залишається система охорони державної таємниці та інших видів інформації з обмеженим доступом.

#### *Загрози кібербезпеці.*

Україна стикається майже з повним спектром загроз в сфері кібербезпеки. Істотно зростає небезпека застосування системних кібератак проти об'єктів критичної інфраструктури, що може загрожувати життю громадян, завадити доступності державних послуг і створити фінансово-економічні проблеми загальнонаціонального рівня. Уразливою залишається і критична інформаційна інфраструктура держави.

В умовах агресії РФ проти України зростає ймовірність посилення актів кібершпигунства аж до кібертерактів. Має місце інтенсивне використання кібербепростору з метою здійснення комплексних інформаційно-психологічних операцій проти Української держави.

Проблемою залишається відсутність стратегічних документів розвитку та належного нормативно-правового забезпечення протидії викликам в сфері кібербезпеки, а також чіткого розподілу повноважень між профільними органами сектору безпеки і оборони у цій сфері.

#### **9. Загрози критичній інфраструктурі держави**

Розгалужена мережа інфраструктурних об'єктів, систем і мереж України характеризується критичною зношеністю основних фондів та недостатнім рівнем їхнього фізичного захисту. Їх руйнування або пошкодження загрожують здоров'ю та безпеці громадян, суспільству і самій державі.

Відсутній чітко визначений перелік об'єктів критичної інфраструктури держави, які повинні бути захищені від широкого спектру актуальних і потенційних загроз (природного, техногенного, воєнного, соціально-політичного та іншого характеру), що не дозволяє підтримувати належний рівень їх безпеки.

Ситуація на тимчасово окупованих та неконтрольованих територіях значно підвищила рівень терористичних загроз об'єктам критичної інфраструктури України. Терористичні акти та бойові дії на території Донбасу мають наслідком аварії на шахтах, об'єктах електроенергетики, хімічної та металургійної промисловості, у системах водо- і тепlopостачання та надання інших життєво важливих для населення послуг. Підвищеної уваги потребує також фізична та експлуатаційна безпека об'єктів ядерної енергетики.

В державі відсутня система управління безпекою критичної інфраструктури. Водночас, перебої у функціонуванні її об'єктів можуть призвести до соціальної, економічної, фінансової нестабільності, екологічної



катастрофи, підриву спроможності держави здійснювати управління у кризових ситуаціях.

#### ***10. Загрози техногенній і екологічній безпеці.***

Надмірний антропогенний вплив і високий рівень техногенного навантаження на територію України, значний рівень зношеності об'єктів критичної інфраструктури, зокрема комунального господарства, недостатня ефективність систем життєзабезпечення збільшують ризик надзвичайних ситуацій природного і техногенного походження, поширення епідемій небезпечних інфекційних хвороб.

Стан єдиної державної системи та сил цивільного захисту, а також їх технічне оснащення не відповідають сучасним викликам та загрозам. Незавершеність її реформування знижує ефективність виконання державою функції цивільного захисту населення, територій, навколишнього середовища та майна від надзвичайних ситуацій в мирний час та в особливий період.

Відсутність дієвої системи моніторингу довкілля ставить під загрозу спроможність держави щодо управління у сфері охорони природи і раціонального природокористування.

Зберігається загрозлива тенденція утворення значних обсягів відходів виробництва та споживання в умовах недостатньо ефективного рівня їх вторинного використання, переробки та утилізації.

**Пріоритетами державної політики національної безпеки України є:**

- 1. Відновлення територіальної цілісності держави.***
- 2. Кардинальне зниження рівня корупції та реформування системи державного управління.***
- 3. Створення ефективного сектору безпеки і оборони.***
- 4. Підвищення обороноздатності держави.***
- 5. Реформування та розвиток спеціальних служб, правоохоронних і розвідувальних органів.***
- 6. Інтеграція в Європейський Союз.***
- 7. Формування ефективної системи гарантій національної безпеки.***
- 8. Особливе партнерство з НАТО.***
- 9. Забезпечення національної безпеки у зовнішньополітичній сфері.***
- 10. Досягнення нової якості економічного зростання та європейських стандартів життя населення.***
- 12. Забезпечення енергетичної безпеки.***
- 13. Забезпечення інформаційної безпеки.***
- 14. Забезпечення безпеки критичної інфраструктури.***
- 15. Забезпечення екологічної та техногенної безпеки.***

## ПИТАННЯ І ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ТА КОНТРОЛЮ ЗНАНЬ

1. Поняття “національна безпека” згідно законодавства України.
2. За якими ознаками класифікуються національні інтереси?
3. Поняття “національні інтереси” згідно законодавства України.
4. Життєво важливі національні інтереси України та стан їх реалізації.
5. Назвіть та дайте характеристику видам національної безпеки.
6. Поняття “загроза національній безпеці” згідно законодавства України.
7. Суть взаємозв’язку національних цінностей, інтересів і цілей.
8. Назвіть елементи структури системи національної безпеки.
9. Мета та структура системи забезпечення національної безпеки.
10. Яка головна мета державного управління у сфері національної безпеки та в чому проявляються його особливості?
11. Суб’єкти, об’єкти та предмети державного управління у сфері національної безпеки .
12. Назвіть функції державного управління у сфері національної безпеки.
13. Які нормативно-правові акти використовуються у процесі державного управління у сфері національної безпеки в Україні?
14. Обґрунтуйте наявність ієрархії: концепція – доктрина – стратегія і чим вона обумовлена?
15. Назвіть суб’єкти стратегічного управління у сфері національної безпеки України, їх функції та робочі органи.
16. Опишіть принципову схему стратегічного управління у сфері національної безпеки України.
17. Суть державної політики національної безпеки.
18. Якими є основні завдання політики національної безпеки?
19. Суб’єкти державної політики національної безпеки України та їх компетенції.
20. Які основні повноваження суб’єктів розробки та впровадження державної політики національної безпеки України?
21. Роль та основні завдання Президента України в системі забезпечення національної безпеки, стан та шляхи підвищення взаємодії з іншими суб’єктами забезпечення національної безпеки.
22. Функції, завдання та персональний склад РНБО України.
23. Основні завдання демократичного цивільного контролю за сектором безпеки.
24. Система демократичного цивільного контролю за сектором безпеки в Україні.
25. Тенденції розвитку загроз національній безпеці та можливості України щодо їх нейтралізації.

## ТРЕНІНГОВІ ЗАНЯТТЯ

### Кейс-стаді: “Розробка сценаріїв реагування на загрози національній безпеці”.

**Вступ:** Виявлення загроз на ранньому етапі має велике значення для забезпечення національної. Прогнозування негативних наслідків деструктивного впливу у різних сферах суспільного життя України стають ключовим завданням теорії та практики державного управління. Підготовка та обґрунтування управлінських рішень щодо попередження та нейтралізації загроз національній безпеці набуває особливої актуальності на сучасному досить суперечливому і складному етапі державного будівництва України. Шляхи підвищення ефективності протидії деструктивним впливам в державному управлінні є актуальною та практично значущою проблемою сьогодення.

#### ***План практичного заняття:***

1. Виявлення чинників, які здатні впливати на національну безпеку.
2. Побудова ієрархії загроз національній безпеці.
3. Виявлення та оцінка взаємозв'язку між чинниками які породжують загрози національним інтересам.
4. Розробка сценаріїв реагування на загрози національній безпеці.

#### ***Мета практичного заняття:***

1. Поглиблення знань слухачів щодо підвищення ефективності державно-управлінських рішень у сфері забезпечення національної безпеки.
2. Ознайомлення з методикою складання аналітичних документів щодо реалізації державної політики захисту національних інтересів.
3. Обґрунтування управлінських рішень в процесі оцінки рівня національної безпеки та її складових.
4. Набуття практичних навиків розробки сценаріїв реагування на загрози національній безпеці.

***Проблемна ситуація:*** Основною метою проведення операцій з використанням традиційних та нетрадиційних засобів протиборства є здійснення дестабілізації політичної ситуації у регіоні, країні, створення умов для досягнення певної цілі, наприклад, зміни політичного курсу держави. Дестабілізація ніде та ніколи не може бути самоціллю. Для з'ясування мети здійснення будь-якої операції та захисту від негативних для національної безпеки наслідків у разі її проведення, необхідно розглядати події відповідно до ситуації.

Сьогодні є досить широкий набір методик та сценаріїв таких операцій. Практично більшість із них побудовані за наступною схемою, в якій у якості основних потенціальних дестабілізуючих факторів можуть бути використані:

1. Етнотериторіальні люфти в геополітичній структурі регіонів світу.
2. Кризові явища суспільно-політичного життя в столиці держави.
3. Масові порушення прав людини.

4. Надання підтримки «державам-терористам».

5. Порухення міжнародних режимів, що регулюють воєнно-політичні питання міжнародної безпеки.

Такі ситуації надають можливість державі-нападниці здійснити:

1. Дискримінацію влади держави-супротивника у вирішенні проблем національної безпеки із метою її подальшої делегітимізації.

2. Створення та подальша підтримка сепаративних рухів та опозиції, включаючи військову допомогу.

3. Приведення опозиції до влади та закріплення позитивних результатів операції.

#### **Анотація змісту:**

1. Слухачі у підгрупах (до 5 чоловік) здійснюють оцінку рівня загроз національній безпеці, за умов коли основними потенційними дестабілізуючими факторами політичної ситуації можуть бути етнотериторіальні люфти в геополітичній структурі східноєвропейському регіоні (території України з високим рівнем ентропії) або кризові явища суспільно-політичного життя в столиці держави.

2. Слухачі у підгрупах розробляють сценарії державного реагування на загрози національній безпеці.

3. Виступ слухачів від підгрупи з відпрацьованою аналітичною запискою.

**Ключові слова:** національні інтереси, політична ситуація, зовнішні та внутрішні загрози, паспорт загроз, спеціальні інформаційні операції, етноконфесійні та геополітичні чинники в сценаріях розв'язування війн, захист національного інформаційного простору, захист національного суверенітету, політика національної безпеки.

**Перелік технологій прийняття рішень:** метод “Мозковий штурм”, метод сценаріїв, системний аналіз, методи аналізу політичних конфліктів.

**Методичні рекомендації з підготовки та виконання практичного заняття:**

На передодні проведення практикуму слухачі самостійно ознайомлюються з методиками оцінки загроз національній безпеці та складання аналітичних документів щодо реалізації державної політики захисту національних інтересів.

Під час складання аналітичної записки слухачі повинні:

усвідомити важливе значення своєчасного виявлення чинників, які здатні впливати на національну безпеку;

особливу увагу необхідно звернути на вивчення нормативно-правової основи визначення загроз та забезпечення національної безпеки.

з'ясувати роль “м'якої безпеки” в системі національної безпеки, дати характеристику структурних змін в управлінні системою НБ України в умовах інформаційної революції.

#### **Регламент проведення практичного заняття:**

1. Ознайомлення із умовами та поділ на підгрупи (до 5 чоловік) – 5 хв.
2. Опрацювання завдань практичного заняття у підгрупі – 90 хв.
3. Виступи від підгруп та відповіді на запитання – 75 хв.
4. Підведення підсумку практичного заняття – 10 хв.

## МЕТОДИКА СКЛАДАННЯ АНАЛІТИЧНОЇ ЗАПИСКИ З ПРОБЛЕМ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Аналітична записка без додатків складається з наступних частин: суть питання, скорочений опис ситуації, яка створює небезпеку реалізації національних інтересів на міжнародній арені, стислий висновок щодо результатів аналізу можливого розвитку вказаної ситуації, пропозиції керівництву стосовно заходів, спрямованих на усунення (зниження негативного впливу) вищезазначеної небезпеки на реалізацію національних інтересів.

При складанні аналітичної записки, як правило, має враховуватися наступне:

### **I. Визначення проблеми аналізу**

а) вказується найменування загрози з огляду на можливі явища, події, процеси та інші чинники, що створюють небезпеку реалізації життєво важливим національним інтересам держави на міжнародній арені, які визначені згідно чинного законодавства та політичним керівництвом держави;

б) хто є замовником аналізу (за необхідності).

#### ***Опис проблеми:***

Загальна характеристика загрози

а) Структура загрози (Вказуються складові загрози. Аналізу мають підлягати можливі явища, події, процеси та інші чинники, що створюють небезпеку реалізації життєво важливим національним інтересам держави на міжнародній арені).

б) Об'єкти загрози (Об'єкти загрози визначаються відповідно їх спрямованості проти реалізації життєво важливих національних інтересів. Тобто об'єктом загрози є той чи інший життєво важливий національний інтерес або сукупність (група) національних інтересів).

в) Джерела загроз (Джерелами загроз визначаються явища, процеси, події та інші чинники, а також суб'єкти які створюють небезпеку реалізації національних інтересів держави).

Характеристика можливого розвитку загрози (масштаб загрози тобто, просторовий розмах зовнішніх та внутрішніх чинників, що в змозі перешкоджати реалізації національних інтересів та їх наслідків, наводяться якісно-кількісні оцінки вказаного масштабу та тенденції розвитку загрози (наводиться коротка інформація про причини та хід розвитку подій). Фактично це результат моделювання розвитку ситуації, з метою з'ясування можливих наслідків розвитку загрози. Відтак вказується короткий прогноз наслідків для реалізації життєво важливих національних інтересів дії загрози у короткотерміновий (середньо- або довготерміновий) період.

### **II. Довідкова інформація**

Це короткий огляд інформації (нормативних актів, статистичних даних тощо), яка використовується при аналізі проблеми (питання порушеного в аналітичній записці) та підготовці пропозицій керівництву. При цьому,

довідкова інформація обов'язково має містити відомості про суб'єкти та ресурсне забезпечення національної безпеки у відповідній сфері.

Можуть бути також відображені: коротка історія питання і як воно до цього вирішувалося; аспекти стосовно того, якою мірою проблеми знайшли відображення у політиці національної безпеки; чинні рішення (акти законодавства, укази та розпорядження Глави держави тощо), які прямо чи опосередковано стосуються вирішення питання; рекомендації (пропозиції) запропоновані робочими групами, спеціалістами, науковцями, комісіями.

### **III. Обґрунтування пропозицій (можливих варіантів управлінських рішень)**

Містить основні результати попередньо виконаного аналізу ситуації та прогнозу розвитку, способи і методи реагування на загрози. В цій частині записки визначається можливий алгоритм (алгоритми) дій суб'єктів забезпечення національної безпеки, підпорядкованих їм сил і засобів, переваги та недоліки того чи іншого варіанту рішення, критерії, які використовуються при визначенні переваг та недоліків.

При підготовці пропозицій дається детальний і виважений виклад позитивних і негативних моментів, стосовно того чи іншого управлінського рішення та щодо ресурсного (передусім фінансового) забезпечення заходів, які передбачаються до виконання згідно кожного варіанта управлінського рішення.

Таким чином це ключовий елемент аналітичної записки, який обов'язково передбачає:

- огляд (опис) можливих варіантів практичного розв'язання проблеми (не менше 3-х);
- підкреслює переваги та недоліки кожного з варіантів;
- надає повний і об'єктивний аналіз матеріальних, фінансових та інших аспектів ресурсного забезпечення реалізації кожного варіанту.

Представлення детального аналізу всіх можливих шляхів вирішення питання має переконати керівництво, що пропозиції щодо управлінських рішень є належним чином обґрунтовані на основі комплексного дослідження всіх можливостей, а також те, що пропонується реальний вибір між реальними альтернативами.

Перелік варіантів може починати з найкращого, найгіршого, далі йдуть інші варіанти тобто бажано дотримуватися такої послідовності:

1. Варіант управлінського рішення(найкращий)\_\_\_\_\_

Стратегія реагування \_\_\_\_\_

Недоліки/переваги \_\_\_\_\_

2. Варіант управлінського рішення(найгірший)\_\_\_\_\_

Стратегія реагування \_\_\_\_\_

Недоліки/переваги \_\_\_\_\_

3. Інші варіанти управлінського рішення \_\_\_\_\_

Стратегія реагування \_\_\_\_\_

Недоліки/переваги \_\_\_\_\_

Переваги чи недоліки варіантів мають оцінюватися за критеріями, які використовуються при оцінці (комплексному аналізі) ситуації та прогноз її

розвитку, а також критеріями (показниками), які характеризують обсяг ресурсного забезпечення, передусім фінансового, реалізації управлінського рішення. Доцільно оцінку переваг та недоліків варіантів звести в єдину таблицю за формою.

№ варіанту	Переваги	Недоліки
№ 1	1. 2. 3.	1. 2. 3.
№ 2	1. 2. 3.	1. 2. 3.
Варіант, який пропонується: необхідно зазначити переваги що стали вирішальними при виборі		

#### **IV. Впровадження**

В цьому розділі аналітичної записки може бути запропоновано проект розпорядження відповідного керівника суб'єктам забезпечення національної безпеки щодо реагування на загрозу у відповідній сфері.

Використані джерела: в списку мають бути зазначені тільки ті джерела (разом з Internet-ресурсами), на які є посилання в тексті. Посилання даються на всі використані нормативні акти, статистичні дані, інші публікації в періодиці тощо.

Додатки: таблиці; вітчизняний досвід та досвід інших країн (з розв'язання схожої проблеми (якщо опис цього досвіду складає окремий цілісний текст).

Досвід інших країн фрагментарно може бути також висвітлений у відповідних пунктах роботи за аналізу української ситуації.

## ПІСЛЯМОВА

З часу отримання державної незалежності Україна будувала власну систему національної безпеки на основі загально визнаних норм міжнародного права. Це дозволило Україні визначитися зі своєю європейською цивілізаційною ідентичністю та започаткувати на цій основі складний і суперечливий процес трансформації суспільства і держави, системи національної безпеки.

Водночас обрані в середині 1990-х років неефективні суспільно-політична й соціально-економічна моделі розвитку перешкоджали становленню України як європейської демократичної держави. Попри декларовану багатовекторність зовнішньої політики Україна зберігала не виправдану економічну, енергетичну, військово-технічну та інформаційну залежність від Росії. Корупція пронизала систему державних органів та спотворила основні механізми її функціонування.

Революція гідності 2014 року, спрямована проти спровокованої ззовні спроби ревізії європейського цивілізаційного вибору, відкрила перед Україною нові можливості для докорінного реформування публічних інститутів, оновлення державної влади, радикального перегляду системи відносин між громадянином, суспільством і державою.

Російська Федерація в порушення фундаментальних принципів двостороннього права, двосторонніх угод, засад добросусідства і партнерства окупувала частину української території – Автономну Республіку Крим і місто Севастополь та розпочала проти України агресію з метою подальшого утримання нашої держави в політичній та економічній залежності. Росія вдається до спроб підірвати єдність демократичного світу, який підтримує боротьбу Українського народу за свободу та європейські цінності, продемонструвати неефективність системи міжнародної безпеки та ревізувати світовий порядок, що сформувався після закінчення Другої світової війни.

В умовах докорінних змін у зовнішньому та внутрішньому безпековому середовищі Україна потребує нової моделі забезпечення національної безпеки, на створення якої спрямована Стратегія національної безпеки України.

За таких умов, що склалися пріоритетними завданнями політики національної безпеки є:

– розвиток оборонного та безпекового потенціалу України як необхідної умови забезпечення підтримання довгострокового миру, що уможливило стабільний суспільно-політичний та соціально-економічний розвиток України;

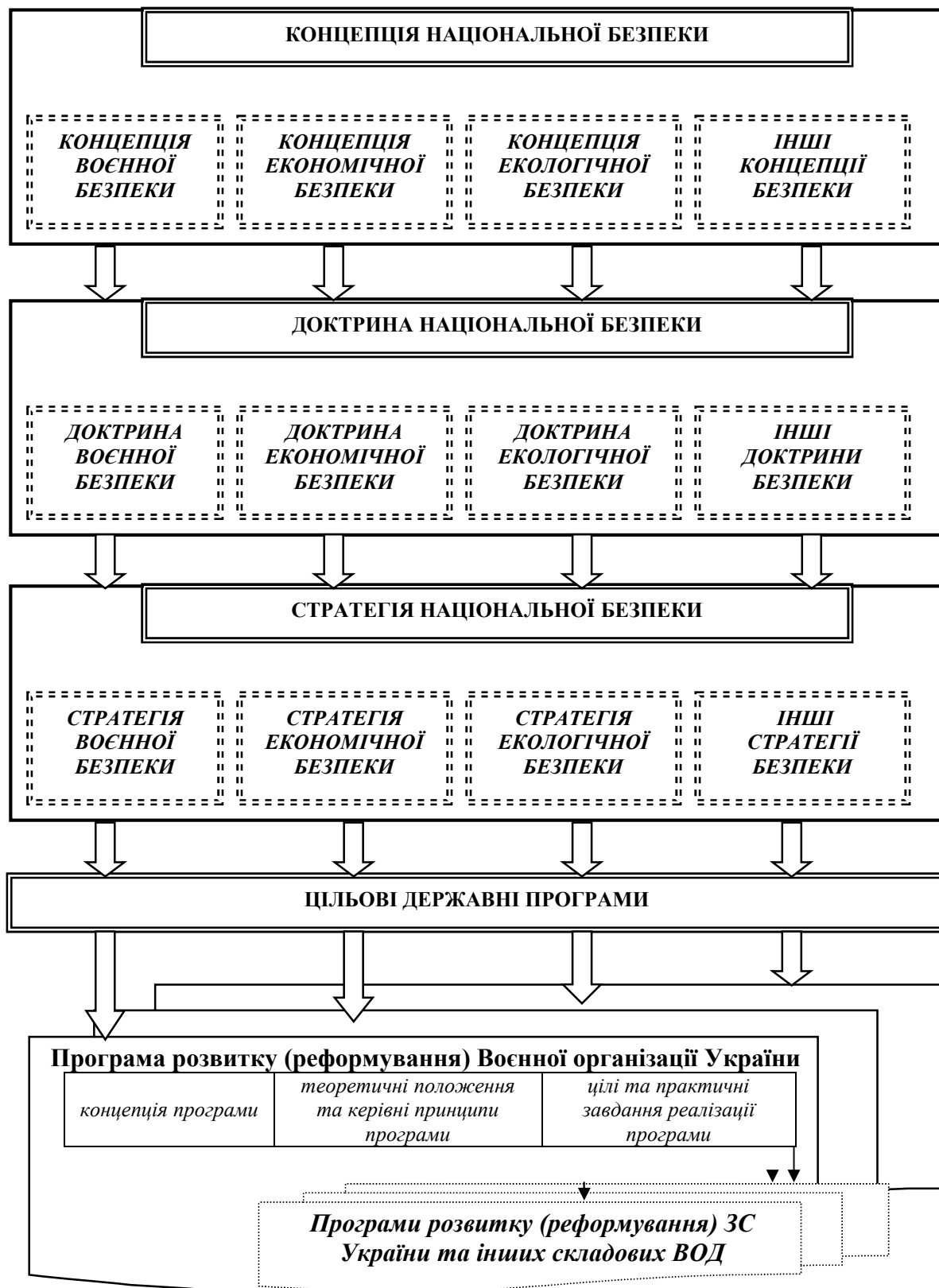
– нове зовнішньополітичне позиціонування України у світі в умовах нестабільності глобальної системи безпеки.



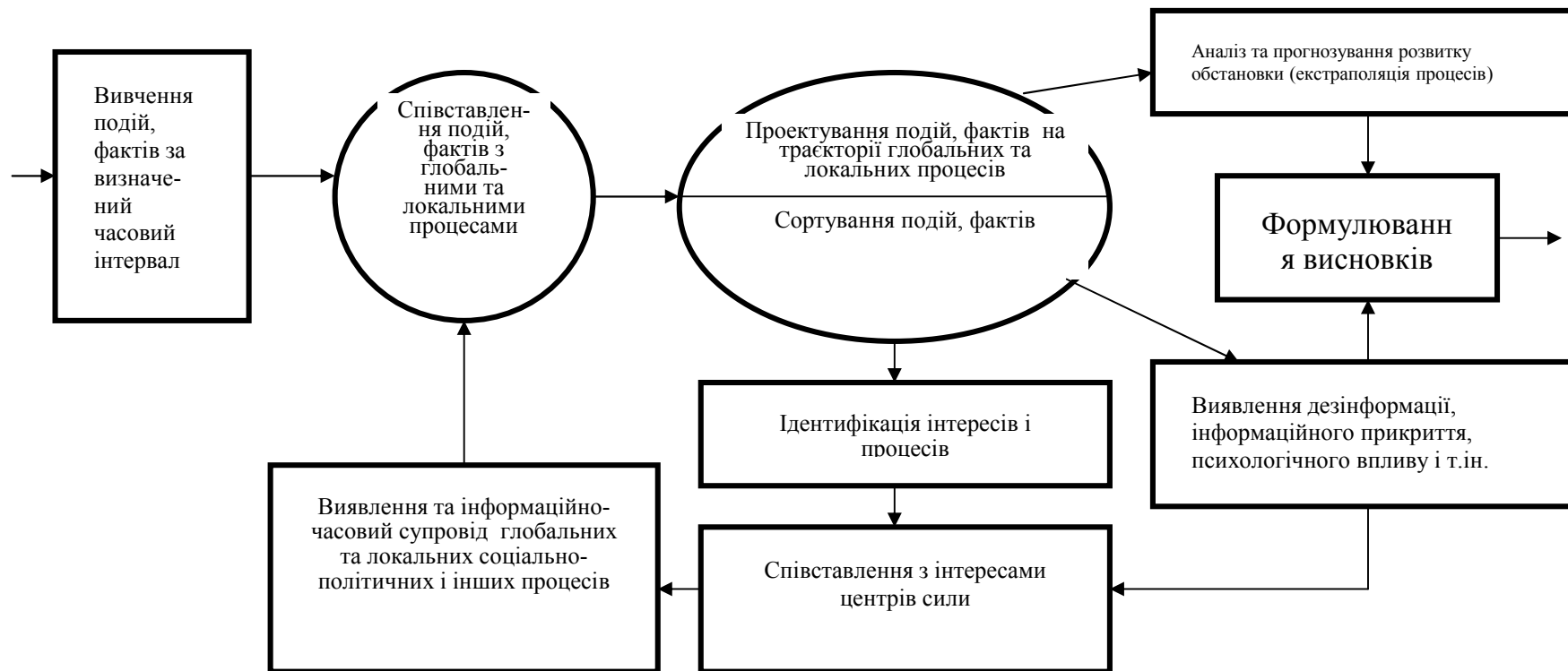
# ДОДАТКИ

Додаток А

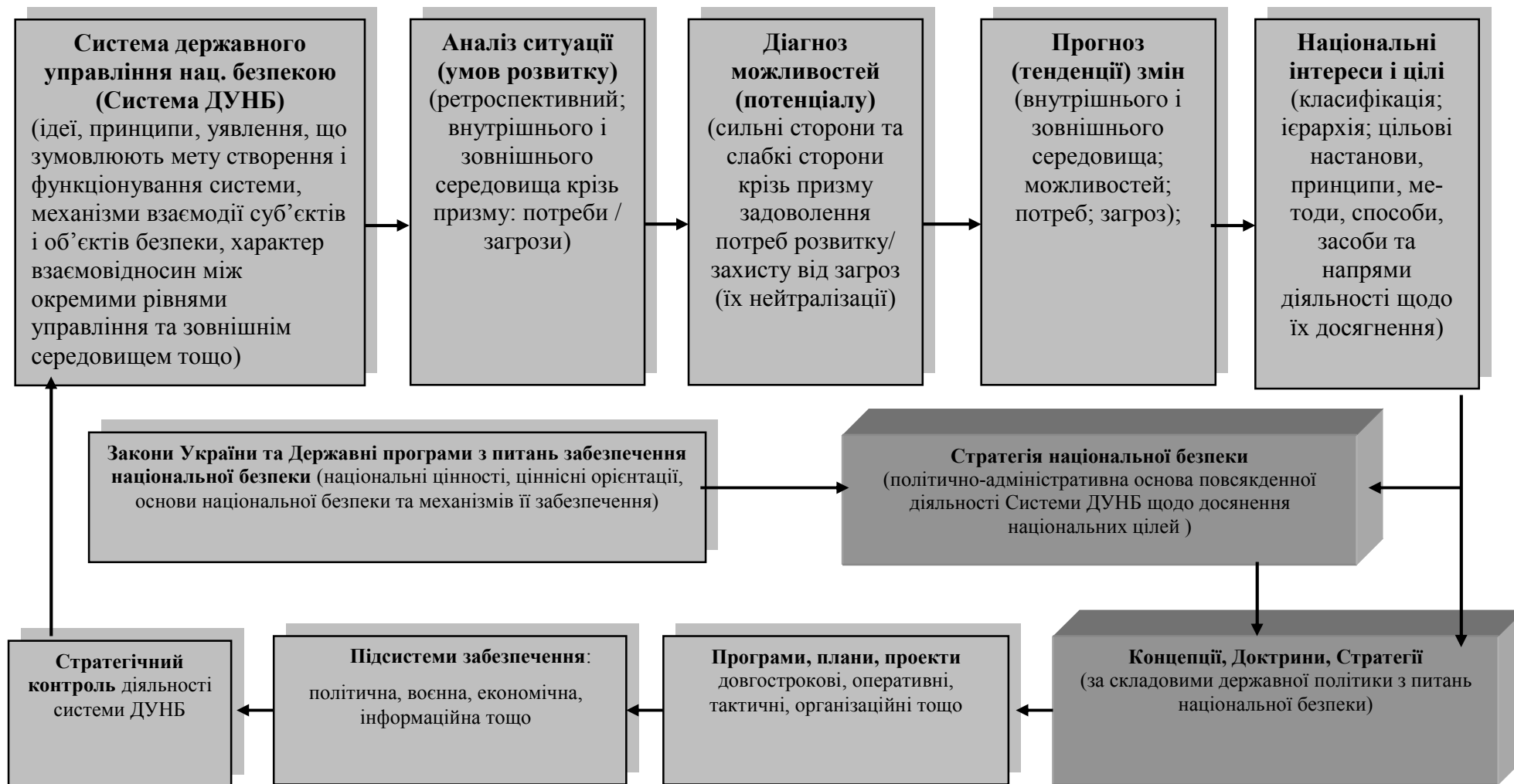
## Система базових нормативно-правових документів у сфері національної безпеки



Узагальнена схема моніторингу загроз національній безпеці



**Схема стратегічного управління національною безпекою України**



## ГЛОСАРІЙ

**Національна безпека** – це захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам.

**Національні інтереси** – це сукупність узгоджених та усвідомлених потреб особи (громадянина), суспільства та держави, забезпечення яких є важливою умовою їх існування та розвитку.

**Загрози національній безпеці** – це явища та процеси, що потенційно можуть завдати шкоди, реально перешкоджають реалізації або взагалі унеможливають забезпечення національних інтересів.

**Система національної безпеки** – це відкрита, динамічна, соціальна система, метою якої є створення умов для реалізації національних інтересів, забезпечення цілісності суспільного організму та здатності держави відстоювати вказані інтереси.

**Система забезпечення національної безпеки** – це складова системи національної безпеки – сукупність взаємопов'язаних та взаємообумовлених механізмів (інституційних, організаційних, правових та інших), а також взаємопов'язаних державних та недержавних структур, громадських об'єднань, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних цілями та завданнями по формуванню і здійсненню внутрішньої та зовнішньої політики національної безпеки, захисту і реалізації національних інтересів.

**Політика національної безпеки** – це діяльність органів державної влади, громадських та інших організацій (установ, інститутів), яка спрямована на реалізацію національних інтересів (у тому числі їх захист від зовнішніх і внутрішніх загроз в політичній, економічній, соціальній, воєнній, екологічній, інформаційній та інших сферах), збереження цілісності об'єктивно диференційованого суспільства та досягнення на цій основі прогресивного суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку за умови дотримання взаємоприйнятого балансу (компромісу) інтересів особи (громадянина), суспільства і держави.

**Державне управління національною безпекою** – специфічний вид та невід'ємна складова державного управління, що охоплює соціальну, економічну, гуманітарну та політичну сфери життєдіяльності суспільства та держави і є цілеспрямованою діяльністю суб'єктів забезпечення національної безпеки, які в межах чинного законодавства та використовуючи наявні можливості держави (дипломатичні, воєнні, економічні, інтелектуальні, інформаційні), здійснюють розробку й реалізацію владних, регулюючих, координуючих, контролюючих та нормативних державно-управлінських впливів на об'єкти національної безпеки з метою прогнозування, своєчасного виявлення, запобігання та нейтралізації загроз сталому розвитку людини, суспільства і держави (передусім їх життєво важливим інтересам).

**Функції державного управління національною безпекою** – це цілеспрямовані, організуючі, координуючі та регулюючі впливи суб'єктів державного управління національною безпекою, які спрямовані на реалізацію національних інтересів.

**Стратегічне управління у сфері національної безпеки** – це процес прийняття і здійснення управлінських рішень суб'єктами вищого (стратегічного) рівня державного управління національною безпекою, центральною ланкою якого є стратегічний вибір щодо цільових настанов, шляхів, засобів та способів реалізації національних інтересів й який базується на результатах стратегічного аналізу та порівнянні політичного, економічного, воєнного та інших складових потенціалу держави з прогнозними характеристиками розвитку середовища її існування, передусім викликів та загроз національній безпеці.

**Рада національної безпеки і оборони України** – постійно діючий конституційний орган з питань координації та контролю діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони при Президентові України, покликаний забезпечити виконання Президентом України його найважливіших конституційних функцій: забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності та національної безпеки.

## ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України // Урядовий кур'єр. – 1996. 13 липня. – С. 1 – 8.
2. Закон України “Про основи національної безпеки України” від 19.06.2003 р. № 964-IV (зі змінами і доп.) // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2003. – № 39. – Ст. 351.: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
3. Закон України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” № 2411-VI від 1.07.2010 року. [Електрон. ресурс]: – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
4. Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 46. – С. 366.
5. Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо відмови України від здійснення політики позаблоковості”: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/Article.aspx?id=370252>
6. Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про боротьбу з тероризмом” щодо превентивного затримання у районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності, на строк понад 72 години” // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 39. – ст.2007.
7. Закон України “Про внесення змін до законів України щодо боротьби з тероризмом” // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 29. – ст.946.
8. Закон України “Про Національну гвардію України” // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 17. – ст. 594.
9. Указ Президента України № 744/2014 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 серпня 2014 року “Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності”: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18125.html>
10. Стратегія розвитку України – 2020: [Електронний ресурс] / Офіційний веб-портал Президента України. – Режим доступу:<http://www.president.gov.ua>
11. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки”. – К. : НІСД, 2014. – 148 с.
12. Нормативно-правова база в галузі безпеки і оборони України: видання друге, доповнене / А. Гриценко, М. Кожієл, А. Єрмолаєв, Ф. Флурі. – К. : Центр дослідження армії, конверсії та роззброєння, 2012. – 820 с.
13. 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.
14. Государственное управление в сфере национальной безопасности: словарь-справочник / состав. : Г. П. Сытник, В. И. Абрамов, В. Ф. Смолянюк и др.; под общ. редакцией Г П. Сытника. – К.: НАДУ, 2012. – 496 с.
15. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): Підручник / Г. П. Ситник. – К.: НАДУ, 2012. – 544 с.

*О. М. Петроє, Л. І. Даниленко, Н. Б. Ларіна*

**ВПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ  
СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ**

*Навчально-методичні матеріали*

*Схвалено Науково-методичною радою  
Національної академії державного управління при Президентові України  
(протокол № 48 від 18 травня 2015 р.)*

**Автори:**

**О. М. Петроє**, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри соціальної та гуманітарної політики Національної академії державного управління при Президентові України;

**Л. І. Даниленко**, доктор педагогічних наук, професор, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України;

**Н. Б. Ларіна**, кандидат педагогічних наук, доцент, перший заступник директора Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України, заслужений працівник освіти України.

**Рецензенти:**

**Т. І. Сущенко**, доктор педагогічних наук, професор, професор кафедри управління навчальним закладом і педагогіки вищої школи Інституту управління Класичного приватного університету, заслужений працівник освіти України;

**Ю. М. Кисіль**, кандидат політичних наук, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.

Навчально-методичні матеріали спрямовані на формування у керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування професійних компетентностей з упровадження європейських стандартів суспільного розвитку в Україні.

У виданні здійснено теоретичний аналіз проблеми впровадження сучасних світових та європейських стандартів суспільного розвитку в Україні, з'ясовано роль міжнародних інституцій у визначенні стандартів суспільного розвитку, охарактеризовано структуру соціальних, екологічних та економічних стандартів сталого суспільного розвитку ЄС, досліджено міжнародний і європейський досвід визначення та вимірювання індикаторів сталого розвитку, здійснено порівняльний аналіз суспільного розвитку України і ЄС, висвітлено євроінтеграційні цілі України в контексті стандартів суспільного розвитку.

Для слухачів Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів, керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

**УДК 316.3/4:061.1ЄС**

© Петроє О. М., Даниленко Л. І., Ларіна Н. Б., 2015

© Національна академія державного управління при Президентові України, 2015



## ПЕРЕДМОВА

З підписанням у 2014 році Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, Україна відкрила нову сторінку своєї історії, підтвердивши європейський цивілізаційний вибір. Країна і український народ зробили свій вибір стратегій і партнерів, які гарантують стандарти соціального, економічного, культурного і політичного розвитку, відповідно до стандартів 21-го століття.

Закономірно, що в умовах євроінтеграційних змін Україна переглядає свою державність, громадянство і національну ідентичність, робить висновки на основі власного і зарубіжного досвіду, визначає своє місце у Європі та світі. Нажаль, здебільшого ці висновки не є втішними для нашої країни – Україна значно поступається країнам-членам ЄС та розвиненим країнам світу за рівнем суспільного розвитку.

Сьогодні Україна стоїть перед нагальною потребою здійснення широкомасштабних реформ. Декларовані Україною юридичні прагнення потребують фактичних кроків на шляху європейської інтеграції, мають на меті формування європейського способу суспільних відносин, і перехід на європейську модель суспільного розвитку. Очевидно, що цільовими орієнтирами здійснення вітчизняних реформ повинні слугувати європейські стандарти суспільного розвитку - стандарти Ради Європи та Європейського Союзу.

Актуальність навчально-методичних матеріалів «Впровадження європейських стандартів суспільного розвитку в Україні» обумовлена, з одного боку, практичною значущістю теми для фахівців державного управління та місцевого самоврядування, а з другого – недостатнім рівнем її теоретичної розробки.

Зміст навчально-методичних матеріалів складають п'ять розділів. У першому розділі, присвяченому теоретичним аспектам впровадження сучасних світових та європейських стандартів суспільного розвитку в Україні, розглядаються поняття та сучасні концепції суспільного розвитку, поняття стандарту та сутність стандартизації. Окрему увагу присвячено висвітленню концептуальних засад суспільства сталого розвитку, європейських стандартів суспільного розвитку, державної системи стандартизації України.

Другий розділ знайомить з діяльністю міжнародних інституцій у визначенні стандартів суспільного розвитку, центральне місце серед яких посідає ООН - головний творець стандартів міжнародного (світового) порядку у сучасному світі. Розглянуто історію формування та особливості функціонування однієї з найбільших і впливових організацій, що займається розробкою і ратифікацією міжнародних стандартів - Міжнародної організації по стандартизації (ISO). Здійснено аналіз міжнародних ініціатив щодо стандартизації сталого розвитку.

У третьому розділі охарактеризовано структуру стандартів сталого суспільного розвитку ЄС: соціальних, екологічних та економічних. Показано, що структуру європейських соціальних стандартів складають стандарти соціальних прав та соціальні стандарти рівня життя. Стандарти практичної

діяльності ЄС в галузі екології визначаються спеціальними середньостроковими програмами дій стосовно довкілля - політико-правового документа, що визначає пріоритетні заходи на найближчу перспективу. Основні чинники та цілі зміцнення економіки ЄС встановлено Стратегією розвитку ЄС «Європа 2020».

Міжнародний і європейський досвід визначення та вимірювання індикаторів сталого розвитку висвітлено у четвертому розділі. Розділ присвячено розгляду різних аспектів сталого розвитку (політико-правових, екологічних, економічних, міжнародних, інформаційних), соціальних, економічних, екологічних та інституціональних індикаторів сталого розвитку ЄС. Розкривається зміст найбільш відомими розроблених і вже діючих варіантів оцінки показників сталого розвитку, як то «Система еколого-економічного обліку», «Індекс людського розвитку» та ін. Проаналізовано підходи до оцінювання сталого розвитку, рівня та якості життя населення, детально розглянуто державну систему соціальних стандартів та гарантій в Україні.

Розділ «Євроінтеграційні цілі України з впровадження стандартів суспільного розвитку» присвячений виявленню місця України у міжнародних рейтингах суспільного розвитку, порівняльному аналізу досягнутих стандартів рівня життя населення України та ЄС-28, визначенню євроінтеграційних цілей України в контексті європейських стандартів суспільного розвитку.

## **Розділ 1. Теоретичні аспекти впровадження сучасних світових та європейських стандартів суспільного розвитку в Україні**

### ***1.1. Поняття та сучасні концепції суспільного розвитку***

**Поняття та сутність суспільства.** Суспільство є високо абстрактною категорією, витвореною на перетині соціальної філософії, соціології, історії та інших наук, надзвичайно складним соціальним феноменом, що зумовило різні тлумачення його.

Суспільство – сукупність усіх засобів взаємодії та форм об'єднання людей, що склалися історично, мають спільну територію, загальні культурні цінності та соціальні норми, характеризуються соціокультурною ідентичністю її членів.

Цей термін вживається і на позначення конкретного виду суспільства з його історичними, економічними, культурними особливостями (наприклад, українське суспільство).

До найхарактерніших сутнісних рис суспільства належать:

- спільність території проживання людей, що взаємодіють між собою;
- цілісність і сталість (єдине ціле);
- здатність підтримувати та відтворювати високу інтенсивність внутрішніх зв'язків;
- певний рівень розвитку культури, система норм і цінностей, покладених в основу соціальних зв'язків між людьми;
- автономність та самодостатність, самовідтворення, саморегулювання, саморозвиток.

Із соціологічної точки зору американський соціолог Едуард-Альберт Шілз (нар. у 1911 р.) суспільством вважав об'єднання, що відповідає таким критеріям:

- існування його як елемента більшої системи;
- ідентифікація з певною територією;
- наявність власної назви та історії;
- укладення шлюбів між представниками даного об'єднання (суспільства);
- поповнення за рахунок дітей, які визнані представниками цього суспільства;
- існування його у тривалішому часі, ніж середня «тривалість життя окремого індивіда»;
- єдність загальної системи цінностей (традицій, звичаїв, норм, законів, правил тощо).

Усе це дає змогу трактувати суспільство як складну систему – цілісне утворення, основним елементом якого є люди, їх зв'язки, взаємодії та взаємовідносини, інститути та організації, соціальні групи та спільноти, норми і цінності.

**Сфери суспільства як підсистеми суспільного розвитку.** Суспільний розвиток зумовлюється всією сукупністю та рівнем динамізму відносин, що

функціонують в основних сферах (економічних, політичних, соціальних і духовних) суспільства.

**Економічна сфера** охоплює процеси матеріального виробництва, розподілу, обміну, споживання, а також продуктивні сили й виробничі відносини, науково-технічний прогресі технологічну революцію. Серцевиною цієї сфери є матеріальне виробництво. В процесі матеріального виробництва люди відтворюють умови свого буття, виробляють засоби, необхідні для задоволення своїх потреб. Потреби завжди є рушійною силою і джерелом реальних суспільних відносин. Вони спонукають людину до практичних дій, кінцевою метою яких є задоволення цих потреб.

**Соціальна сфера** - це система життєдіяльності суспільства, яка включає такі складові (підсистеми): систему відтворення, функціонування та розвитку (задоволення) соціальних інтересів людей, соціальних груп, їх соціальних цінностей (передусім соціальної справедливості), забезпечення їх соціальної безпеки (через політику доходів, систему оплати праці, соціальне страхування, соціальний захист, пенсійне забезпечення, соціальну допомогу тощо); соціальну структуру суспільства і передусім соціальні (соціально-класові, соціально-трудові, сімейно-шлюбні та інші) відносини; установи і підприємства соціальної інфраструктури, спрямовані на надання соціальних послуг (медичних, освітніх, культурних, побутових тощо).

**Політична сфера.** З появою економічної й соціальної нерівності структура суспільного життя ускладнюється. Формується сфера політичного життя суспільства, зміст якої віддзеркалюється в політичній системі.

Зі всіх сфер суспільного життя найскладнішою, але водночас і найважливішою для існування соціальних явищ і процесів виявляється **духовне життя суспільства**, оскільки саме тут виробляються, закріплюються, вдосконалюються та передаються від покоління до покоління ті предметні, смислові та ціннісні орієнтири, які необхідні і для життя суспільства, і для життя окремої людини. Духовна сфера суспільства досить багатогранна. До неї відносять весь світ ідеального: сукупність різних знань, ідей, ідеали, принципи, типи світогляду, твори мистецтва, освіти, виховання, їх відображення в свідомості й поведінці людей, різні відносини, заклади (музеї, театри, галереї та інші організації, інститути і інституції) тощо.

**Основні концептуальні підходи до розвитку суспільства** ґрунтуються на визначальні спонукальних чинників соціального розвитку:

- екзогенних (зовнішніх) або ендогенних (внутрішніх) чинників;
- суб'єктивних чи об'єктивних причинах;
- причинно-наслідковим зв'язкам або випадковим процесам.

Представники так званого **екзогенізму** становлять меншість серед соціологів; до них можна зарахувати вже відомих з попередніх тем соціологів географічного напрямку, які вважають, що суспільний розвиток залежить передусім від зовнішніх географічних факторів – клімату, ґрунтів, ландшафту тощо.

Натомість переважна більшість соціологів висловлює переконання, що причини поступу людства треба шукати в самому суспільстві (**ендогенні**

**чинники**). Але ці внутрішні причини трактуються по-різному. Представники конфліктологічної парадигми в соціології спонукальні сили розвитку і змін суспільства шукають у соціальних суперечностях і конфліктах» які, на їхній погляд, є внутрішньо притаманними будь-якому соціальному ладові й суспільному устрою. Соціальні конфлікти, будучи раціонально регульованими, здатні забезпечити «контрольовану еволюцію», або шлях досягнення соціальної стабільності. У цьому плані конфліктологічна соціологія наближається до структурного функціоналізму, бо обидва ці напрями розглядають соціальний порядок і згоду як нормальний, бажаний стан суспільства.

Докорінно відмінну позицію обстоює марксистська соціологія. Для неї головне джерело соціальних змін і розвитку – єдність і боротьба протилежностей, яка точиться в усіх сферах. В економічній – це суперечності між продуктивними силами і виробничими відносинами, в соціально-політичній – боротьба класів-антагоністів, в духовній – боротьба протилежних ідеологій. Ці соціальні суперечності існували й існуватимуть завжди, тому постійні революційні зміни суспільства – це не аномалія, не патологія, а нормальний стан, в якому приречеш перебувати всі народи і всі країни.

Відповідно до цих двох різних підходів щодо розуміння причин суспільного розвитку висуваються й два різні шляхи їх реалізації. Представники конфліктології, структурного функціоналізму та багато інших соціологів надають перевагу шляху реформ, поступових еволюційних змін і вдосконалення суспільства. Вони негативно ставляться до соціальних революцій, котрі, зазвичай, супроводжувалися масовим винищенням людей, грубим насильством, розрухою та руйнацією країн, де вони відбувалися. Марксистська соціологія, навпаки, рішуче відстоює шлях соціальних революцій, які неминучі при переході від кожної старої до нової суспільно-економічної формації.

Суспільний розвиток може здійснюватися і через революційні якісні, й через еволюційні кількісні зміни. Але загалом співвідношення еволюції і реформ, з одного боку, і революції – з другого, в сучасних умовах змінюється на користь перших двох. Людство поступово переконується в тому, що гіркий досвід революційних звершень на теренах колишнього СРСР та інших країн соціалістичної співдружності доводить небажаність революційного шляху перебудови суспільства, заснованого на крові, насильстві та примусі.

У характеристиці **об'єктивних й суб'єктивних** причин суспільного поступу вирізняються концепції, побудовані на визнанні вирішальної ролі або суб'єктивного чинника, або об'єктивних закономірностей. Прибічники першої позиції за основу соціального розвитку беруть передусім чинники, пов'язані зі свідомою діяльністю індивіда чи групи індивідів, тому на перший план висувається індивідуальна (рідше групова) свідомість та її спонукальний вплив на динамічні зміни суспільства. Питання про свідомість індивіда та його активність у суспільних перетвореннях розробляється переважно у теоріях психологічного напрямку, в концепціях символічного інтеракціонізму та феноменологічної соціології, багато прихильників такої позиції має німецька

формальна соціологія, а також «розуміюча» – соціологія гуманістичного спрямування.

Об'єктивні причини соціального розвитку, незалежні від свідомості й волі індивіда, розглядаються у багатьох позитивістських школах і напрямках, серед них і соціологічна концепція марксизму. Ці причини часто тлумачаться як закономірності, що діють у суспільному житті. Але в сучасних умовах соціологи різних напрямів дедалі більше схильні вважати, що колишні уявлення про закономірний характер розвитку суспільства не виправдалися. Українські соціологи нині здебільшого обстоюють таку думку: положення про те, що суспільство розвивається на підвалинах раз і назавжди встановлених законів, не витримало перевірки часом; те, що раніше мало назву законів, насправді становить собою опис імовірних тенденцій розвитку.

Третю групу концепцій-пояснень джерел суспільного розвитку утворюють два протилежних підходи: представники першого підпорядковують його **причинно-наслідковим зв'язкам**, прихильники другого акцентують на **переважанні випадковостей**.

Першу групу течій репрезентує марксистський детермінізм (від лат. *determinare*– визначати), який визнає об'єктивну закономірність і причинну зумовленість соціальних явищ і процесів. Це означає, що кожна з підсистем, які входять у суспільство, існує не сама по собі, а перебуває у причинно-наслідковій залежності від інших. Усі ці підсистеми (економічна, соціально-політична, ідеологічна) утворюють ієрархічну структуру, перебувають у певній субординації, підлеглості: всі підсистеми зумовлені й залежні від особливостей економічної підсистеми та змін, які в ній відбуваються.

Прихильники думки про випадковий характер суспільних змін групуються навколо соціального дарвінізму. Останній вимагає розглядати суспільство і будь-яку форму організації як безструктурну сукупність властивостей або елементів, а еволюцію – як процес змін, що відбуваються завдяки випадковим варіаціям і природному відбору. Таке тлумачення еволюції наштовхується на активний спротив багатьох соціологів антипозитивістського спрямування, оскільки воно виглядає повним запереченням внутрішнього сенсу, моральної мети поступу людства, заміною соціального порядку хаосом, і поступово втрачає свої позиції.

Людство в усі часи намагалося пізнати, осмислити сутність, основні засади функціонування, найхарактерніші особливості суспільства. Так, ще античні філософи, зокрема Арістотель, Платон, ототожнювали суспільство з державою. У середньовіччі поширеною була думка про те, що суспільство виникло внаслідок домовленості людини з Богом; у нові часи побутувала ідея суспільного договору між людьми, внаслідок якого постало суспільство, хоча деякі філософи (Д. Дідро) вважали, що життя людей завжди було суспільним.

В середині XIX – на початку XX ст. О. Конт і Г. Спенсер вважали суспільство динамічним утворенням, що, як і кожний живий організм, перебуває у постійному розвитку, виявляючи здатність до саморегулювання.

У Е. Дюркгейма суспільство – це надіндивідуальна реальність, що заснована на колективних уявленнях. Для М. Вебера суспільство – це взаємодія

людей, яка є продуктом соціальних, тобто орієнтованих на інших людей, дій. Г. Тард розумів суспільство як продукт взаємодії індивідуальних свідомостей через передавання людьми один одному переконань, прагнень, спонукань тощо.

За К. Марксом, суспільство – це живий організм, сутністю якого є залежність усіх соціальних підсистем від економічної; це сукупність відносин між людьми, що формуються та історично розвиваються у процесі спільної діяльності.

Американські соціологи Г. Ленскі та Дж. Ленскі, розрізняючи суспільства за головним способом здобуття засобів до існування, виокремлюють:

1. Суспільство мисливців і збирачів. Структура його надто проста, а соціальне життя організоване на основі родинних зв'язків, усім править вождь.

2. Садівничі суспільства. Воно теж ще не знає, що таке додатковий продукт, основою його соціальної структури є родинні зв'язки. Але їх система помітно розвинутіша, складніша.

3. Аграрне суспільство. На цьому етапі вже з'являється додатковий продукт, розвиваються торгівля, ремесла, зароджується держава. Система родинних зв'язків перестає бути основою соціальної структури суспільства.

4. Промислові суспільства. Виникають наприкінці XVIII ст. з появою промислового виробництва, використанням у виробничих цілях наукових знань, значного додаткового продукту, розвитку системи державного управління.

Різні аспекти суспільства є предметом багатьох класичних і сучасних досліджень, у розвитку яких фахівці виокремлюють такі періоди:

1. Кінець XVIII – початок XX ст. – теорія промислового суспільства. Всі тодішні теорії виходили з того, що суспільство, яке зароджується, має індустріальний характер, а економічна система визначає тип суспільства, задає принцип суспільного порядку.

2. 20-ті – кінець 60-х років XX ст – суспільство масової культури. Учення цього періоду зосереджувалися на фіксації нових специфічних рис, явищ, зумовлених переходом до стадії організованого капіталізму, передусім в економічній сфері. Суспільство вони тлумачили як державно-монополістичний (з точки зору форми власності), організований (з огляду на соціальні та економічні процеси), зрілий, розвинутий капіталізм як менеджеріальне суспільство (враховуючи домінуючу професію у всіх галузях).

3. У 70-90-ті роки XX ст. виникають «концепції інформаційного суспільства» (теорії Д. Белла, Р. Дарендофа, О. Тоффлера, Ф. Ферроратті та ін.), які фіксують трансформації в економічній системі, структурі формальної та неформальної влади, інформаційній сфері. Вони розглядають інформаційне суспільство як особливу стадію історичного та соціально-економічного розвитку людства.

Запропоновану схему варто доповнити новітніми концепціями суспільного розвитку: суспільство знань та суспільство сталого розвитку.

4. У 1969 р. П. Друкером було введено поняття «суспільство знань», яке набуло подальшого розвитку в 90-х рр. XX ст., зокрема в роботах таких дослідників, як Р. Манселл і Н.Стер. Суспільство знань – це суспільство, переваги якого визначають не розмірами території держави, кількістю

населення, потенціалом озброєнь, а інтелектуальним фактором, у розвитку якого початкову роль відіграють саме знання людини. Його поява пов'язана з виникненням нової виробничої сили – сили знань.

Традиційні фактори виробництва у вигляді землі, праці та капіталу не зникають, але відходять на другий план. Вони перетворюються з допомогою спеціалізованих знань, носієм якого виступає новий тип працівника – працівник, який творчо мислить, володіє здатністю забезпечити інтенсивну роботу розуму.

5. 1990-ті рр. По теперішній час. Концепція сталого розвитку поєднує в собі економічні, екологічні та соціальні цілі (в т.ч. гендерну рівність та культурну спадщину). На практиці сталий розвиток вимагає високого рівня співпраці різних секторів і дисциплін. Відкритість та прозорість прийняття рішень і участі є ключовими компонентами концепції. Найбільш широкого застосування набуло визначення сталого розвитку сформульоване Всесвітньою комісією з навколишнього середовища і розвитку ООН (також відомої як Комісія Брундтланд) в 1987 році: «розвиток, який задовольняє потреби нинішнього покоління без збитку здатності майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби».

## **1.2. Концептуальні засади суспільства сталого розвитку**

Усвідомлення сучасних проблем глобального суспільного розвитку передбачає використання нової методології та нових підходів до вивчення та запровадження в реальну українську практику міжнародних стандартів **сталого розвитку**.

Дослідження сталого розвитку має виняткове значення. Підтвердженням цього є те, що даний напрям став об'єктом особливої уваги відповідних структур ООН та європейської спільноти, а також знайшов відображення у рішеннях Ольборзької конференції, Лісабонського пакту дій та Австралійського міжнародного форуму, на яких було прийнято і затверджено основні документи з визначеними міжнародними стандартами, вимогами та окресленими перспективами сталого розвитку у планетарному масштабі.

Як уже зазначалося вище, Концепція сталого розвитку системно поєднала три головні компоненти сталого розвитку суспільства: економічну, природоохоронну і соціальну.

**Економічний підхід** полягає в оптимальному використанні обмежених ресурсів та застосуванні природо-, енерго- і матеріалозберігаючих технологій для створення потоку сукупного доходу, який би забезпечував принаймні збереження (не зменшення) сукупного капіталу (фізичного природного, або людського), з використанням якого цей сукупний дохід створюється. Водночас перехід до інформаційного суспільства приводить до зміни структури сукупного капіталу на користь людського, збільшуючи нематеріальні потоки фінансів, інформації та інтелектуальної власності. Уже тепер ці потоки перевищують обсяги переміщення матеріальних товарів усемеро. Розвиток нової, «невагомої» економіки стимулюється не лише дефіцитом природних



ресурсів, а й наростанням обсягів інформації та знань, що набувають значення затребуваного товару.

**З погляду екології**, сталий розвиток має забезпечити цілісність біологічних і фізичних природних систем, їх життєздатність, від чого залежить глобальна стабільність усієї біосфери. Особливого значення набуває здатність таких систем самооновлюватися й адаптуватися до різноманітних змін, замість збереження в певному статичному стані або деградації та втрати біологічної різноманітності.

**Соціальна складова** орієнтована на людський розвиток, на збереження стабільності суспільних і культурних систем, на зменшення кількості конфліктів у суспільстві. Людина має стати не об'єктом, а суб'єктом розвитку. Вона повинна брати участь у процесах формування своєї життєдіяльності, прийнятті й реалізації рішень, контролі за їх виконанням. Важливе значення для забезпечення цих умов має справедливий розподіл благ між людьми (зменшення так званого GINI-індексу), плюралізм думок та толерантність у стосунках між ними, збереження культурного капіталу і його розмаїття, насамперед спадщини не домінуючих культур.

**Таким чином**, розгляд суспільства як цілісної системи підводить до висновків про те, що:

- соціальне і економічне життя, попри свою якісну відмінність від життя природи, доцільно розглядати у тісному взаємозв'язку з останньою;
- суспільство, будучи цілісною системою, має надзвичайно складний багатовимірний характер, що зумовлює велику строкатість поглядів на нього та його структуру;
- в умовах глобалізації принципи системності продовжують діяти й у світовому суспільстві, що народжується; його можна розглядати як світову соціокультурну мегасистему.

### **1.3. Поняття стандарту та сутність стандартизації**

**Стандарт** (від англ. Standard) – норма, зразок.

Стандарт – нормативний документ, розроблений, як правило, за відсутності протиріч із суттєвих питань у більшості заінтересованих сторін і затверджений відповідним органом, в якому викладено для загального і багаторазового використання правила, вимоги, загальні принципи, характеристики щодо різних видів діяльності або їх результатів для досягнення оптимального ступеня впорядкування у певній галузі.

Поняття «стандарт» є багатогранним, тому що може означати:

- фізичний стандарт,
- технічний документ,
- метод випробувань,
- кодекс поведінки,
- норму урядового закону або декрету.

Якщо це фізичний стандарт, то стандарт можна визначити як зразок, еталон, модель, що приймаються як вихідні для зіставлення з ними інших подібних об'єктів. Але в практичному плані, у законодавстві України стандарт

означає письмовий документ: стандарт – це документ, розроблений на основі консенсусу та затверджений уповноваженим органом, що встановлює призначені для загального і багаторазового використання правила, інструкції або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, включаючи продукцію, процеси або послуги, дотримання яких є обов'язковим. Це документ, який встановлює вимоги для конкретного товару, матеріалу, компонента системи або служби, або докладно описує конкретний метод або процедуру.

Треба також зазначити, що стандарт може містити вимоги до термінології, позначок, пакування, маркування чи етикетування, які застосовуються до певної продукції, процесу чи послуги.

Стандартом може бути і норма, і зразок, і еталон, і модель, що приймається за висхідну точку для співставлення з ним інших подібних явищ; стандарт – це й документ, що встановлює єдині норми, правила, загальні принципи, характеристики та вимоги для загального і багаторазового застосування.

Діяльність, пов'язана з встановленням та забезпеченням стандартів для загального й багаторазового застосування щодо наявних чи можливих завдань з метою досягнення оптимального ступеня впорядкування у певній сфері, результатом якої є підвищення відповідності продукції, процесів та послуг їх функціональному призначенню, усунення бар'єрів й сприяння співробітництву, дістала назву «стандартизація».

Існують різні рівні стандартизації:

- 1) міжнародний – участь у стандартизації є відкритою для відповідних органів усіх країн. Результатом роботи декількох суверенних держав є міжнародний стандарт ISO, прийнятий Міжнародною організацією зі стандартизації;
- 2) регіональний – участь у стандартизації є відкритою для відповідних органів країн лише одного географічного або економічного регіону;
- 3) національний – стандартизація здійснюється на рівні однієї конкретної країни;
- 4) державна система стандартизації – визначає основні цілі й принципи управління, форми і загальні організаційно-технічні правила виконання усіх вимог роботи із стандартизації;
- 5) адміністративно-територіальний – стандартизація здійснюється в адміністративно-територіальній одиниці;
- 6) галузевий – стандартизація спрямована на сукупність взаємопов'язаних об'єктів стандартизації окремої галузі виробництва;
- 7) стандартизація на підприємстві, науково-технічних та інженерних товариств і спілок.

Стандартизація пов'язана з розробленням нормативної документації та контролем її дотримання у практичному застосуванні.

**Нормативний документ (НД)** – документ, яким визначаються правила, загальні принципи або характеристики щодо різних видів діяльності та їх результатів.

У зв'язку з тим, що стандарти можуть формуватися як всередині держави (національні стандарти), так і на рівні міждержавного спілкування – регіональному, або навіть універсальному (міжнародні стандарти) існують різні вектори руху правових стандартів. Так, деякі стандарти, що формуються на рівні національної правової системи, іноді стають міжнародними, і навпаки. В ідеалі, внутрішньодержавні правові стандарти повинні відповідати регіональним, які, у свою чергу, мають кореспондуватися з універсальними. Таким чином, може скластися достатньо чітка система норм-стандартів, на які слід орієнтуватися і які слід враховувати при регулюванні певної сфери суспільних відносин.

Така система стандартів склалася, зокрема, у сфері прав людини: Загальна декларація прав людини 1948 р., Європейська конвенція про права людини та основоположні свободи 1950 р. як базовий документ регіонального характеру та Пакти про громадянські, політичні, економічні, соціальні, культурні права 1966 р. як базові документи, що містять універсальні стандарти прав людини.

Міжнародні стандарти виникають або в певному регіоні, або за участі всіх чи більшості держав світу. Як правило, вони належать до категорії так званого «м'якого права» і мають, переважно, рекомендаційний характер. У такому випадку стандарт є орієнтиром, зразком, який доцільно застосовувати в силу його розумності та практичної цінності. Таким чином, забезпечується гармонізація норм національних правових систем у суспільно-важливих сферах. Особливо це стосується сфери прав людини, податкової та митної політик, правоохоронної та судової систем, енергетичної безпеки тощо.

Однак, у будь-якому випадку, міжнародні стандарти мають універсальний характер стосовно суб'єктів і тому можуть застосовуватися у будь-якій демократичній державі шляхом їх рецепції. Саме на цих засадах сьогодні будується єдиний європейський правовий простір, активним учасником якого є і наша держава.

Проте одного лише прийняття міжнародного стандарту недостатньо, оскільки для того, аби він ефективно застосовувався державами, необхідно створити належні механізми його застосування та реалізації на національному рівні. Одним з основних механізмів впровадження міжнародних стандартів у внутрішнє право є імплементація.

**Імплементація** – це комплекс конкретних заходів, які сприяють втіленню стандартів у життя. У контексті міжнародного права цей термін переважно означає прийняття державами внутрішнього законодавства: законів, підзаконних актів, процедурних норм, що спрямовані на виконання міжнародних зобов'язань. Конкретні заходи залежать від природи стандарту (наприклад, природоохоронний або трудовий), галузі господарства, для якої він призначений, тощо.

У контексті проблем імплементації правових стандартів слід розрізняти два схожих між собою процеси – **гармонізацію та уніфікацію**. У випадку з гармонізацією ми маємо справу із створенням правового режиму за допомогою подібних правових норм, заснованих на стандарті. Як правило, правові стандарти саме для цього і існують. Уніфікація означає прийняття однакової

норми у різних правових системах. Наприклад, правові системи країн Скандинавії характеризуються значною кількістю уніфікованих норм. Проте наслідком обох механізмів є одне і те ж – бажаний правовий режим.

#### 1.4. Сутність європейських стандартів суспільного розвитку

Хоча сьогодні термін «стандарт» вживається досить часто, проте не існує єдиного уніфікованого визначення терміну «міжнародний стандарт». Саме тому міжнародні стандарти здебільшого пояснюються та визначаються на прикладах.

Ще складніше дати визначення міжнародного регіонального стандарту. Так, не існує уніфікованого розуміння європейського правового стандарту, оскільки ця категорія додатково ускладнюється існуванням різних підходів до формування правових стандартів у рамках двох найбільших регіональних міжнародних об'єднань Європи – Ради Європи та Європейського Союзу.

У загальному визначенні, європейські стандарти можуть бути представлені як норми, що прийняті за основу інституціями ЄС та застосовуються в практиці країн ЄС.

Європейська практика, на основі якої впроваджуються правові стандарти, свідчить про наявність як обов'язкових стандартів, так і стандартів, що мають рекомендаційний характер. **Обов'язкові правові стандарти** знаходять своє вираження у правових нормах, що зобов'язують до належної поведінки. Саме цей аспект стандартів багато в чому визначає загальний напрямок розвитку правової системи, оскільки за своєю правовою природою такі норми належать до норм-принципів, а, отже, мають установчий характер. **Необов'язкові стандарти**, що мають рекомендаційний характер, є породженням міжнародного права ХХ століття, коли «швидкість» їх розвитку не збігалася з можливостями та бажаннями окремих держав.

В ЄС такий феномен знайшов своє відображення в моделі інтеграції, що отримала назву «Європа різних швидкостей». Даний тип стандарту, за своєю природою, є рекомендацією та має необов'язковий характер, проте за умов його імплементації суспільні відносини набувають якісно нових рис, бажаних для даної правової системи. Таким чином, поділ європейських правових стандартів на зазначені різновиди обумовив функціонування права у звичайному розумінні, тобто такого, що має обов'язковий характер, і так званого «м'якого» права.

Виникнення правового стандарту в деяких випадках подібне до виникнення міжнародного звичаю: спочатку зароджується практика, яка повторюється протягом певного періоду часу, а згодом за цією практикою визнається сила юридичної норми.

Категорія «**правовий стандарт**» може розглядатися не тільки як окрема норма, але і як документ, який встановлює комплекс норм, правил, вимог щодо об'єкту стандартизації, в якому з метою добровільного багаторазового використання встановлюються характеристики об'єкту.

Міжнародні стандарти присутні у будь-якій сфері правового регулювання – сьогодні важко уявити будь-яку сферу, у якій би не існувало загальновизнаних міжнародних стандартів. Прикладом такого роду стандартів

служують технічні стандарти, соціальні стандарти, екологічні стандарти, політичні стандарти та ін.

Об'єктами стандартизації та/або **технічного регулювання** є продукція, процеси та послуги, зокрема матеріали, складники, обладнання, системи, їх сумісність, правила, процедури, функції, методи чи діяльність, персонал і органи, а також вимоги до термінології, позначення, фасування, пакування, маркування, етикетування, системи управління якістю і системи екологічного управління.

**Соціальні стандарти** – встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій. Соціальний стандарт відображає рівень споживання тих чи інших благ, що склався в суспільстві і визнається прийнятним більшістю населення або представників певної суспільної групи. Певна частина членів суспільства за своїми умовами побуту може перебувати нижче визначеного таким чином рівня, але переважання уявлень про стандарти життя, які відповідають мінімальним вимогам культури, свідчить, що значна частина населення живе в умовах, близьких до суспільних стандартів.

Соціальні стандарти можуть використовуватися державою як інструмент управління соціальним розвитком, у разі відпрацювання соціально-економічної політики, розподілу ресурсів соціального сектору, реалізації соціальних програм, встановлення й забезпечення соціальних гарантій. У такому випадку соціальні стандарти набувають рис чітко фіксованих нормативів. При цьому вони можуть мати обов'язковий або рекомендований характер.

Отже, основною умовою легітимності будь-якого стандарту є його чітка фіксація і доступність для ознайомлення всіма, що не виходить за межі легітимності правової норми.

Міжнародні стандарти присутні у будь-якій сфері правового регулювання, проте вони здебільшого ототожнюються із стандартами, що регулюють технічну сферу, оскільки останні є найпоширенішими. Однак сьогодні важко уявити будь-яку сферу, у якій би не існувало загальновизнаних міжнародних стандартів. Важливість та загальне поширення міжнародних стандартів залежить від наукового розвитку цього феномену. Хоча в юридичній сфері термін «стандарт» вживається досить часто, проте не існує єдиного уніфікованого визначення терміну «міжнародний стандарт». Саме тому міжнародні стандарти здебільшого пояснюються та визначаються на прикладах. Ще складніше дати визначення міжнародного регіонального стандарту. Так, не існує уніфікованого розуміння європейського правового стандарту, оскільки ця категорія додатково ускладнюється існуванням різних підходів до формування правових стандартів у рамках двох найбільших регіональних міжнародних об'єднань Європи – Ради Європи та Європейського Союзу.

Рада Європи встановлює, передусім, стандарти у гуманітарній сфері: щодо захисту прав людини, охорони навколишнього середовища, конституційного права, що зумовлено цілями та метою її функціонування. Європейський Союз через директиви, регламенти та інші нормативно-правові

акти встановлює стандарти щодо більшості сфер життєдіяльності населення ЄС.

Основним джерелом стандартів ЄС є установчі договори. Так, Договір про функціонування ЄС містить стандарти у таких пріоритетних сферах суспільних відносин як: права людини, транспорт, сільське господарство та рибальство, економічна та монетарна політика, зайнятість, соціальна політика, довкілля тощо. Важливу роль у формуванні стандартів ЄС відіграє така правова категорія, як компетенція Союзу. Вона (компетенція) впливає на обсяг повноважень, що надаються ЄС, у співвідношенні з повноваженнями, що зберігаються за державами-членами. Навіть можна говорити про необмежені повноваження ЄС щодо формування стандартів у сферах, що належать до виключної компетенції Союзу: митна сфера, сфера конкуренції, торговельна та монетарна політика, а також рибальство (згідно зі ст. 3 Договору про функціонування ЄС).

Своєрідною протилежністю виключної компетенції Союзу є його компетенція здійснювати діяльність, спрямовану на підтримку, координацію або доповнення діяльності держав-членів. У рамках такої доповнювальної компетенції Союз формує стандарти у таких сферах, як: охорона здоров'я, промисловість, культура, туризм, освіта, молодь та спорт, цивільна оборона та адміністративна співпраця. Однак на більшість сфер правового регулювання поширюється спільна компетенція Союзу та держав-членів. До таких сфер належать: внутрішній ринок, соціальна політика, економічне, соціальне та територіальне гуртування, сільське господарство, охорона довкілля, захист прав споживачів, транспорт, енергетика тощо.

Слід зазначити, що саме в ході розвитку «стандартизації» в європейському праві відбувається своєрідне відпрацювання методів регулювання суспільних відносин у ЄС. Це зумовлено тим, що право Європейського Союзу перебуває у площині між міжнародним і національним правом, і тому йому притаманні своєрідні методи регулювання. Слід зазначити, що в міжнародному праві найбільш прийнятним є метод координації та узгодження, а в національному, особливо в публічній сфері, переважає імперативний метод. Відповідно, у праві Європейського Союзу ці методи поєднуються: учасники цього об'єднання спочатку домовляються та координують свої позиції, а потім у своїй діяльності строго слідують досягнутим домовленостям. Результатом цього є формування норм, що за своєю правовою природою є нормами-стандартами. Зокрема, регулятивні стандарти, що видаються органами Європейського Союзу, обмежують негативні наслідки економічної поведінки суб'єктів.

Визначаючи європейський правовий стандарт як окрему категорію норм європейського права, необхідно зазначити, що цей термін слід вживати як у широкому, так і у вузькому розумінні.

Широке розуміння в цілому збігається з поняттям категорії «правовий стандарт», тоді як вузьке розуміння може мати специфічний зміст та не збігатися з поняттям «правовий стандарт».

Наприклад, одне з вузьких розумінь європейських стандартів – це стандарти у технічній сфері, що ухвалюються Європейським комітетом стандартизації (далі – *CEN*), тобто, за своїм змістом – технічною публікацією, що використовується як норма, правило, настанова чи визначення.

Зрештою, вони є усталеною практикою та способом досягнення консенсусу у певній сфері правового регулювання. Ці стандарти створюються шляхом згоди між усіма заінтересованими сторонами, включаючи виробників, споживачів товарів та послуг. Кожен отримує вигоду від стандартизації завдяки підвищенню рівня безпеки та якості товарів, а також зменшення витрат на виробництво та зменшення собівартості товару.

У праві Європейського Союзу визначення технічного стандарту надається у частині 2 Внутрішніх регламентів *CEN/CENELEC* (*CENELEC* – Європейський комітет з стандартизації в електротехніці). Згідно з цим документом *європейський стандарт* – це стандарт, прийнятий *CEN/CENELEC*, що передбачає обов'язок прийняття аналогічного внутрішньодержавного стандарту і скасування національних стандартів, що можуть йому суперечити.

Поняття «гармонізований стандарт» використовується в контексті директив «Нового підходу». Таким чином, у праві ЄС під європейськими стандартами здебільшого розуміють технічні стандарти, які представляють собою документи, що приймаються однією з трьох організацій: *CEN*, *CENELEC* або *ETSI* (Європейський інститут телекомунікаційних стандартів). Європейські стандарти є відкритими для доступу на трьох мовах *CEN* (англійська, французька або німецька). Ці технічні документи мають вирішальне значення для сприяння розвитку торгівлі і, отже, мають високу значимість для виробників всередині і за межами Європи.

Таким чином, **стандарт у вузькому значенні** являє собою модель специфікації, технічне рішення, яке може користуватися попитом на ринку. Він закріплює кращу практику і, як правило, є результатом розвитку науки і техніки. Отже, по суті, у вузькому значенні стандарти відносяться до продукції, послуг або систем.

**Сьогодні технічні стандарти вже більше не створюються виключно з технічних причин, вони вже стали основою для соціальної інтеграції в Європі, а також зближення та взаємодії у рамках зростаючого ринку в різних галузях.** Технічні стандарти існують тоді, коли члени співтовариства мають спільну мету, наприклад, безпеку або гармонізацію ринку, і якщо між ними немає значних розбіжностей. Отже, європейські стандарти є ключовим компонентом єдиного європейського ринку. Попри те, що вони мають здебільшого технічний характер, оскільки є наслідком європейської економічної інтеграції в рамках ЄС, вони є одним з найбільш важливих питань для функціонування бізнес-структур.

Іншим видом стандартів є стандарти, прийняті з метою **встановлення принципів**. Однак тут мова йде про правила, сформульовані більш загальним чином. Вони стосуються, зокрема, прав людини, навколишнього середовища, економічних питань тощо. У тій мірі, в якій технічні стандарти повинні бути якомога більш точними і таким чином забезпечувати сумісність та

відповідність, стандарти, що встановлюють принципи, наприклад, у сфері захисту прав людини, повинні бути більш широкими.

Для того, щоб бути дієвими, такі стандарти повинні бути публічними, принаймні для відповідних груп населення. Класичним прикладом закріплення таких стандартів є Європейська конвенція з прав людини 1950 р., що встановлює стандарти, сформульовані у формі принципів. Зміст цих принципів багато в чому визначається Європейським судом з прав людини, який не будучи правотворцем суттєво впливає на їх змістовне наповнення.

Ще однією сферою, в якій стандарти набули значного поширення, є фінансова сфера. Однією з організацій, що зробила спробу запровадити визначення стандарту, є Форум фінансової стабільності, який визначив стандарти таким чином: «стандарти закріплюють те, що є загально визнаним як належні принципи, практика чи настанови у відповідній сфері».

Тобто Форум розуміє стандарти як загальний термін, поділяючи їх залежно від їх специфічних рис на принципи, звичаї та настанови. У цьому контексті **принципи є фундаментальними нормами, що належать до основних сфер життєдіяльності**. Принципи, зазвичай, викладені загальним чином і тому надають можливість для гнучкого формулювання, залежно від обставин. Звичаям притаманна більша специфічність, вони переважно застосовуються в доволі вузьких сферах суспільних відносин. Нарешті, настанови передбачають найбільш детальні інструкції щодо застосування норм.

Таке трактування дає змогу виділити окремий вимір європейських правових стандартів, що існують поза технічною та фінансовою сферою. Так, **європейський правовий стандарт у широкому значенні** включає:

- принципи,
- настанови,
- рекомендації,
- кодекси поведінки,
- кодекси найкращої практики.

Як і у випадку зі стандартом, навряд чи існує чітке визначення, яке можна застосувати до кожного з цих термінів.

При створенні стандартів відбувається проходження трьох стадій: вибір стандарту, імплементація та моніторинг.

**Вибір стандарту** є стадією, при якій найбільше значення набуває метод координації. Якщо мова йде про регулятивні стандарти, то суб'єкти підприємницької діяльності та держава прагнуть до різних результатів, навіть, якщо вони намагаються знайти спільне рішення. Це робить процес вибору стандарту процесом з високим ступенем політизації і часто ускладнює досягнення компромісу та відкладає момент створення єдиного стандарту.

Існують також три інших поширених фактори, що характерні для процесу вибору стандарту. По-перше, суб'єкти часто стикаються зі значною непевністю щодо природи проблеми, можливих шляхів вирішення, витрат, пов'язаних із альтернативними рішеннями, потенційних негативних наслідків тощо. Для прийняття стандарту може бути необхідне попереднє вивчення сфери



суспільних відносин та довготривалі переговори. По-друге, витрати, пов'язані із переговорним процесом, можуть бути занадто високими. Часто до процесу переговорів на міжнародному рівні залучаються значна кількість учасників як з кола прихильників, так і противників, у набагато більшій кількості, ніж при внутрішньодержавних переговорах. По-третє, приватні підприємства є дуже різноплановими – великими та малими, з різних територій, фінансовими, промисловими, сільськогосподарськими тощо. Немає єдиних стандартів, які б були прийнятними для всіх з урахуванням всіх цих обставин. У результаті більшість стандартів стосуються дуже вузьких сфер, оскільки це полегшує процес прийняття та застосування стандарту.

Важливим інструментом забезпечення ефективності дії міжнародного стандарту у національному законодавстві є **моніторинг**. Моніторинг означає збір інформації, що стосується виконання стандартів, повідомлення цієї інформації відповідній аудиторії. Транспонуючи термін «моніторинг» стандартів в площину міжнародного права, варто зазначити, що внутрішнім моніторингом є внутрішньо національна перевірка державою дотримання нею міжнародних стандартів, тоді як зовнішній моніторинг має відношення до зовнішньої перевірки виконання державою міжнародних стандартів з боку інших суб'єктів міжнародного права.

Таким чином, сьогодні в міжнародному праві *de facto* створена та успішно функціонує ціла система стандартів, які регламентують різноманітні аспекти міжнародних відносин. Частина з них належить до пріоритетних сфер регулювання суспільних відносин.

### **1.5. Державна система стандартизації України**

Державна система стандартизації (ДСС) – це система правил і положень, що визначають порядок проведення робіт із стандартизації в Україні в усіх галузях народного господарства і на всіх рівнях влади.

Центральним органом виконавчої влади у сфері стандартизації є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Відповідно до Законів України «Про стандартизацію» і «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності», Угоди про проведення узгодженої політики в галузі стандартизації, метрології і сертифікації від 13.03.92 та з урахуванням висновків за результатами експертизи державного підприємства «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації», Міністерство економічного розвитку і торгівлі України здійснює адміністративно-правову діяльність, спрямовану на:

- прийняття національних стандартів України, гармонізованих з міжнародними та європейськими стандартами, міждержавного стандарту як національного стандарту України,
- затвердження національних стандартів України, змін до нормативних документів України,
- скасування національних стандартів України та міждержавних нормативних документів в Україні

Державні стандарти України (ДСТУ) – стандарти, розроблені відповідно до чинного законодавства України, що встановлюють для загального і багаторазового застосування правила, загальні принципи або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, з метою досягнення оптимального ступеня впорядкованості, розроблені на основі консенсусу та затверджені уповноваженим органом.

Стандарти ДСТУ існують з 1993 року. Станом на жовтень 2014 фонд національних стандартів в Україні становить 27,5 тис. документів, 7489 з яких гармонізовані з міжнародними та європейськими. Протягом 2014 прийнято 175 національних нормативних документів, з яких 115 гармонізовані з міжнародними та європейськими, підготовлено до затвердження 350 проектів стандартів.

Національна система стандартизації України вміщує різноманітні стандарти, в яких встановлені вимоги до конкретних об'єктів стандартизації. Залежно від об'єкта стандартизації, складу, змісту, сфери діяльності та призначення вони поділяються на такі види:

- державні стандарти України – ДСТУ;
- галузеві стандарти України – ГСТУ;
- стандарти науково-технічних та інженерних товариств і спілок України – СТТУ;
- технічні умови України – ТУУ;
- стандарти підприємств – СПП;
- кодекси усталеної практики.

Державні стандарти України (ДСТУ) – це нормативні документи, які діють на території України і використовуються усіма підприємствами незалежно від форми власності та підпорядкування, громадянами-суб'єктами підприємницької діяльності, міністерствами (відомствами), органами державної виконавчої влади, на діяльність яких поширюється дія стандартів. ДСТУ для будь-якої держави світу є національним стандартом України, який затверджується Міністерством економічного розвитку і торгівлі України. ДСТУ мають міжгалузеве використання і запроваджуються переважно на продукцію масового чи серійного виробництва, на норми, правила, вимоги, терміни та поняття, позначення й інші об'єкти, регламентування яких потрібно для забезпечення оптимальної якості продукції, а також для єдності та взаємозв'язку різних галузей науки, техніки, виробництва та культури.

Державні стандарти України містять обов'язкові та рекомендовані вимоги. До обов'язкових належать:

- вимоги, що забезпечують безпечність продукції для життя, здоров'я, майна громадян, її сумісність і взаємозамінність, охорону навколишнього природного середовища та вимоги методів випробувань цих показників;
- вимоги техніки безпеки та гігієни праці з посиланням на відповідні норми і правила;
- метрологічні норми, правила, вимоги та положення, що забезпечують достовірність і єдність вимірювань;

– положення, що забезпечують технічну єдність під час розроблення, виготовлення, експлуатації (застосування) продукції.

Обов'язкові вимоги ДСТУ підлягають безумовному виконанню органами державної виконавчої влади, всіма підприємствами та громадянами-суб'єктами підприємницької діяльності, на діяльність яких поширюється дія стандартів.

*Рекомендовані вимоги ДСТУ є обов'язковими для виконання, якщо:*

- це передбачено чинними актами законодавства;
- ці вимоги включено до договорів на розроблення, виготовлення та поставку продукції;
- виробником (постачальником) продукції документально заявлено про відповідність продукції цим стандартам.

ГАЛУЗЕВІ СТАНДАРТИ УКРАЇНИ (ГСТУ) розробляють на продукцію, послуги в разі відсутності ДСТУ, або за потребою встановлення вимог, які перевищують або доповнюють вимоги державних стандартів. Вимоги ГСТУ не повинні суперечити обов'язковим вимогам ДСТУ. ГСТУ є обов'язковими для всіх підприємств і організацій даної галузі, а також для підприємств і організацій інших галузей (замовників), які використовують чи застосовують продукцію цієї галузі.

СТАНДАРТИ НАУКОВО-ТЕХНІЧНИХ ТА ІНЖЕНЕРНИХ ТОВАРИСТВ (СПЛОК) УКРАЇНИ (СТТУ) розробляють за потребою розповсюдження та впровадження систематизованих, узагальнених результатів фундаментальних і прикладних досліджень, одержаних у певних галузях знань та сферах професійних інтересів. Вимоги СТТУ не повинні суперечити обов'язковим вимогам ДСТУ та ГСТУ.

Підприємства застосовують СТТУ добровільно, а окремі громадяни – суб'єкти підприємницької діяльності, якщо вважають доцільним використовувати нові передові засоби, технології, методи та інші вимоги, які містяться в цих стандартах. Використання СТТУ для виготовлення продукції можливе лише за згодою замовника або споживача цієї продукції, що закріплено договором або іншою угодою.

ТЕХНІЧНІ УМОВИ (ТУ) – нормативний документ, який розробляють для встановлення вимог, що регулюють відносини між постачальником (розробником, виробником) і споживачем (замовником) продукції, для якої відсутні державні чи галузеві стандарти (або за потребою конкретизації вимог зазначених документів). ТУ затверджують на продукцію, що перебуває на стадії освоєння і виробляється невеликими партіями. ТУ розробляються на один чи кілька конкретних виробів, матеріалів, речовин, послугу чи групу послуг. Запроваджують ТУ в дію на короткі строки, термін їх дії обмежений або встановлюється за погодженням із замовником. Підприємства використовують ТУ незалежно від форми власності та підлеглості, громадяни – суб'єкти господарювання – за договірними зобов'язаннями або ліцензіями на право виготовлення та реалізацію продукції (надання послуг).

СТАНДАРТИ ПІДПРИЄМСТВ (СТП) розробляються на продукцію (процес, роботу, послугу), яку виробляють і застосовують (надають) лише на

конкретному підприємстві. СТП не повинні суперечити обов'язковим вимогам ДСТУ та ГСТУ. Об'єктами СТП є складові продукції, технологічне оснащення та інструмент; технологічні процеси; послуги, які надають на певному підприємстві; процеси організації та управління виробництвом. СТП – основний організаційно-методичний документ у діючих на підприємствах системах управління якістю продукції. Як СТП можуть використовуватися міжнародні, регіональні та національні стандарти інших країн на підставі міжнародних угод про співробітництво.

КОДЕКСИ УСТАЛЕНОЇ ПРАКТИКИ розробляють на устаткування, конструкції, технічні системи, які різняться конструктивним виконанням. В кодексах усталеної практики зазначають правила та методи розв'язування завдань щодо координації робіт зі стандартизації та метрології, а також реалізації певних вимог технічних регламентів чи стандартів.

ТЕХНІЧНИЙ РЕГЛАМЕНТ – це новий вид нормативного документу, який створено з метою розмежування законодавчо регульованої та нерегульованої сфери використання нормативних документів. Технічний регламент – це закон України або нормативно-правовий акт, прийнятий Кабінетом Міністрів України, у якому визначено характеристики продукції або пов'язані з нею процеси чи способи виробництва, а також вимоги до послуг, включаючи відповідні положення, дотримання яких є обов'язковим. Він може також містити вимоги до термінології, позначок, пакування, маркування чи етикетування, які застосовуються до певної продукції, процесу чи способу виробництва.

Залежно від специфіки об'єкта стандартизації, призначення, складу та змісту вимог, які встановлені до нього, для різних категорій нормативних документів зі стандартизації розробляють стандарти таких видів:

- основоположні;
- на продукцію, послуги;
- на процеси;
- на методи контролю (випробувань, вимірювань, аналізу)

ОСНОВОПОЛОЖНІ СТАНДАРТИ встановлюють організаційно-методичні та загальнотехнічні положення для визначеної галузі стандартизації, а також терміни та визначення, загальнотехнічні вимоги, норми та правила, що забезпечують впорядкованість, сумісність, взаємозв'язок та взаємоузгодженість різних видів технічної та виробничої діяльності під час розроблення, виготовлення, транспортування та утилізації продукції, безпечність продукції, охорону навколишнього середовища.

СТАНДАРТИ НА ПРОДУКЦІЮ, ПОСЛУГИ встановлюють вимоги до груп однорідної або певної продукції, послуги, які забезпечують її відповідність своєму призначенню. У них наводяться технічні вимоги до якості продукції (послуг) при її виготовленні, постачанні та використанні; визначаються правила приймання, способи контролю та випробування, вимоги до пакування, маркування, транспортування, зберігання продукції або якості наданих послуг.

СТАНДАРТИ НА ПРОЦЕСИ встановлюють основні вимоги до послідовності та методів (засобів, режимів, норм) виконання різних робіт (операцій) у процесах, що використовуються у різних видах діяльності та які забезпечують відповідність процесу його призначення.

СТАНДАРТИ НА МЕТОДИ КОНТРОЛЮ (випробувань, вимірювань, аналізу) регламентують послідовність (операцій), способи (правила, режими, норми) і технічні засоби їх виконання для різних видів та об'єктів контролю продукції, процесів, послуг. У них наводяться уніфіковані методи контролю якості, що засновані на досягненнях сучасної науки і техніки.

Щодо **міжнародних стандартів**, то в Україні вони почали використовуватися з 1989 р. З 1996 р. в Україні діють міжнародні стандарти ISO 9000, які охоплюють системи забезпечення якості, з 1 січня 1998 р. – стандарти ISO 14000, які охоплюють сферу навколишнього середовища, з 1 липня 1998 р. – європейські стандарти EN 45000, які регулюють діяльність в галузі оцінки відповідності. В кінці 2002 р. набули чинності національні стандарти, створені на основі міжнародних стандартів серії ISO 9000 нової версії. Запроваджено низку стандартів серії ISO 14000 та інших серій. На кінець 2006 р. в Україні затверджено 17 технічних регламентів з підтвердження відповідності, що базуються на європейських директивах «нового підходу» і в яких встановлено обов'язкові вимоги щодо безпеки до певних видів продукції (будівельні вироби, медичні вироби, вибухові матеріали цивільного призначення, обладнання та системи захисту, призначені для застосування у вибухонебезпечній атмосфері).

#### ***Питання і завдання для самоперевірки та контролю знань***

1. Дайте визначення поняття «суспільний розвиток».
2. Які форми суспільства виокремлюють американські соціологи Г. Ленські та Дж. Ленські?
3. Назвіть та поясніть особливості існуючих форм суспільного розвитку.
4. Який підхід покладено в основу періодизації суспільного розвитку?
5. Проаналізуйте ключові ідеї, які складають концептуальні засади суспільства сталого розвитку.
6. Сформулюйте визначення поняття «стандарт».
7. Охарактеризуйте сутність поняття «стандартизація».
8. Розробіть структуру елементів, які складають європейський правовий стандарт (у широкому значенні).
9. Який смислове навантаження в ЄС має поняття «стандарт» у вузькому значенні.
9. В чому проявляються особливості обов'язкових стандартів і стандартів, що мають рекомендаційний характер у європейській практиці.
10. Як узгоджується застосування наднаціональних стандартів ЄС зі стандартами країн-членів ЄС?
11. Які види стандартів складають державну систему стандартизації в Україні?

## **Розділ 2. Роль Міжнародних інституцій у визначенні стандартів суспільного розвитку**

### **2.1. Діяльність ООН та її роль у визначенні стандартів суспільного розвитку**

Головним творцем стандартів міжнародного (світового) порядку у сучасному світі є Організація об'єднаних Націй (ООН). ООН є унікальною міжнародною організацією, заснованою після Другої світової війни представниками 51 країни з метою підтримки миру і безпеки у всьому світі, розвитку дружніх відносин між країнами, сприяння соціальному прогресу, співробітництва у забезпеченні поваги прав людини, узгодження дій різних країн.

В даний час ООН є форумом для 193 держав-членів, який дозволяє представникам кожної країни брати участь в діяльності 15 установ і кількох програм та органів, які входять до складу ООН. Серед них п'ять головних:

- Генеральній Асамблеї ООН;
- Раді Безпеки ООН;
- Економічній і Соціальній Раді ООН;
- Секретаріаті ООН;
- Міжнародному Суді юстиції ООН.

В структурі ООН є також спеціалізовані установи та підрозділи, функціонування яких пов'язане з виробленням міжнародних стандартів і правил суспільних відносин з конкретних питань. Це, зокрема:

- Програма розвитку ООН;
- Дитячий фонд ООН ;
- Управління Верховного комісара ООН у справах біженців;
- Фонд Народонаселення ООН;
- Об'єднана Програма ООН з ВІЛ/СНІДу;
- Всесвітня організація охорони здоров'я;
- Управління ООН з наркотиків та злочинності;
- Міжнародне агентство з атомної енергетики;
- Міжнародна організація праці;
- Міжнародна організація з міграції;
- Міжнародна Фінансова Корпорація;
- Міжнародна Валютний Фонд;
- Світовий Банк;
- Управління Верховного комісара з прав людини;
- Офіс ООН з координації гуманітарних питань;
- Продовольча та сільськогосподарська організація ООН та ін.

Кожна з цих установ працює відповідно до свого мандату, у той же час узгоджуючи свою роботу із загальною стратегією ООН.

Ключову роль у процесі встановлення ООН норм і кодифікування міжнародного права, зокрема, відіграє Генеральна Асамблея (ГА) – головний

дорадчий, директивний і представницький орган ООН. Відповідно до Статуту ООН ГА складається з представників 193 членів ООН. Діяльність ГА забезпечують допоміжні органи, які поділяються на такі категорії: комітети, комісії, правління, ради, групи, робочі групи та ін. Після обговорення питань порядку денного, пошуку варіантів узгодження підходів різних держав допоміжні органи представляють свої рекомендації для обговорення в ході пленарних засідань ГА.

Офіційним відображенням думки або волі органів ООН є Резолюції ГА ООН, які схвалюють такі основоположні документи: конвенції, статuti (хартії), протоколи та декларації. Вищезазначені основоположні документи ООН різняться за внутрішньою структурою, мають свій особливий статус та виконують специфічні функції у системі стандартизації міжнародно-правових відносин у цілому та у сфері соціального діалогу зокрема.

Існує два різновиди конвенцій: загальні і спеціальні. У загальному сенсі термін «конвенція» є синонімом загального терміна «договір». У цьому сенсі до конвенцій включають всі міжнародні угоди, загальновизнані принципи і норми права, які називають «конвенційним правом». Конвенція використовується для позначення офіційних багатосторонніх договорів, які укладаються під егідою міжнародних організацій або окремим органом міжнародної організації (ГА ООН, МОП та ін.).

Статuti (або хартії) являють собою особливо офіційні та урочисті документи, такі як установчий договір міжнародної організації (Статут ООН, Статут МОП та ін.). Протоколи н (угоди) мають менш офіційний характер, ніж договори або конвенції. Розрізняють такі основні види протоколів: протокол про підписання; факультативний протокол до договору; протокол, заснований на рамковому договорі; протокол про внесення змін; протокол додаткового договору; протокол (Proces-Verbal). Протокол про підписання стосується допоміжних питань, таких як тлумачення окремих положень договору, офіційних положень, які не були включені до договору, або вирішення технічних питань. Ратифікація договору, як правило, включає ратифікацію такого протоколу. Факультативний протокол до договору являє собою документ, який передбачає додаткові по відношенню до договору права і зобов'язання. Протокол, заснований на рамковій угоді, містить особливі матеріальні зобов'язання: він призначений для досягнення спільних цілей попередньої рамкової або «парасолькової» конвенції. Протоколом про внесення змін вносять зміни в один або кілька попередніх договорів. Протокол як додатковий договір містить додаткові положення до попередніх договорів. І ще один вид протоколу «Proces-Verbal» являє собою документ, який закріплює окремі домовленості, досягнуті сторонами.

Інший вид документів ООН – декларація – відображає демонстрацію того, що сторони не збираються встановлювати юридично обов'язкових зобов'язань. Проте пізніше їх положення можуть стати відображенням міжнародного звичаєвого права або набути обов'язкового характеру як норма звичаєвого права (наприклад Загальна декларація прав людини). Сьогодні серед декларацій, які мають обов'язкову силу, вирізняють: декларації-договори;

декларації про тлумачення, які додаються до договору; декларації – неофіційні угоди з окремих питань; односторонні декларації (заяви), що мають обов'язкову силу.

Надаючи сприяння у налагодженні діалогу між державами-членами і в проведенні переговорів, ООН стає механізмом, за допомогою якого уряди різних країн знаходять точки дотику і спільно вирішують важливі проблеми суспільного розвитку.

З часу свого заснування і по теперішній час ООН спрямовує свою діяльність на такі ключові цілі: «позбавити прийдешні покоління від лиха війни, ... і знову затвердити віру в основні права людини, в гідність і цінність людської особистості, у рівноправність чоловіків і жінок і в рівність прав великих і малих націй, і створити умови, при яких можуть дотримуватися справедливість і повага до зобов'язань, що випливають із договорів та інших джерел міжнародного права, і сприяти соціальному прогресові і поліпшенню умов життя при більшій свободі» (Статут ООН, Преамбула).

На досягнення цих цілей визначено основні завдання діяльності ООН:

- проявляти терпимість і жити разом, у світі один з одним, як добрі сусіди;
- об'єднати сили для підтримки міжнародного миру і безпеки;
- забезпечити прийняття принципів і встановлення методів, щоб збройні сили застосовувалися не інакше, як у загальних інтересах;
- використовувати міжнародний апарат для сприяння економічному та соціальному прогресу всіх народів.

Базована на визначених Статутом ООН цілях та завданнях, діяльність ООН із стандартизації суспільного розвитку обумовлена такими основними напрямками компетенцій.

- Підтримання міжнародного миру та безпеки
- Сприяння сталому розвитку
- Сприяння сталому розвитку
- Права людини
- Надання гуманітарної допомоги

**Підтримання міжнародного миру та безпеки.** Організація Об'єднаних Націй була створена в 1945 році після спустошливої Другої світової війни з метою підтримання міжнародного миру та безпеки. Організація домагається здійснення цієї мети шляхом запобігання конфліктів, надання сприяння сторонам конфлікту у примиренні, здійснення миротворчої діяльності, а також створення умов, що сприяють встановленню і зміцненню миру. Для того щоб бути ефективними, ці види діяльності повинні доповнювати один одного або здійснюватися одночасно. Рада Безпеки ООН несе головну відповідальність за підтримання міжнародного миру та безпеки. Генеральна Асамблея і Генеральний секретар грають важливі та взаємодоповнюючі ролі в справі зміцнення миру і безпеки поряд з іншими органами та установами ООН.

**Сприяння сталому розвитку.** З моменту свого заснування в 1945 році Організація Об'єднаних Націй приділяла першочергову увагу «здійсненню



міжнародного співробітництва у справі вирішення міжнародних проблем економічного, соціального, культурного і гуманітарного характеру та заохоченню дотримання прав людини та основних свобод всіх людей, незалежно від расової, статевої, мовної чи релігійної приналежності». Підвищення рівня добробуту людей продовжує залишатися одним з головних напрямків діяльності ООН. За минулий час в світі змінилося розуміння розвитку, і в даний час країни поділяють точку зору про те, що сталий розвиток – розвиток, який сприяє процвітанню і розширенню економічних можливостей, підвищенню рівня добробуту та захисту навколишнього середовища – пропонує найбільш оптимальний шлях поліпшення життя людей у усьому світі.

**Права людини.** Захист прав людини є основною метою і керівним принципом роботи Організації Об'єднаних Націй.

*Загальні права людини.* Серед ініціатив ООН, які мають універсальне значення для стандартизації прав людини в усіх державах, є Міжнародний Білль про права людини ООН, який складається із Загальної декларації прав людини, схваленої Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р., Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, схвалених Генеральною Асамблеєю ООН у 1966 р.

Загальною декларацією прав людини встановлено право кожної людини на соціальний і міжнародний порядок, в умовах якого можуть бути повністю здійснені всі права людини і основні свободи (ст. 28-30). Цим документом ООН встановила «завдання, до виконання яких повинні прагнути всі народи і всі держави для того, щоб кожна людина і кожний орган суспільства, постійно маючи на увазі цю Декларацію, прагнули шляхом просвітництва і освіти сприяти поважанню цих прав і свобод і забезпеченню шляхом національних і міжнародних прогресивних заходів їх загального та ефективного визнання і здійснення» .

Пакет основних невід'ємних і невіддільних прав людини, які слугують міжнародним правовим стандартом у політичній, економічній, соціальній і духовній сферах поряд із Загальною декларацією прав людини складають Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародний пакт про громадянські та політичні права.

*Декларація прав дитини.* ООН здійснює важливу діяльність щодо встановлення правових стандартів для окремих категорій населення. Прийнята у 1959 р. має на меті забезпечити дітям щасливе дитинство і користування, на їх власне благо і на благо суспільства, правами і свободами, які в цьому документі передбачені. Декларація прав дитини закликає батьків, чоловіків і жінок як окремих осіб, а також добровільні організації, місцеву владу та національні уряди до того, щоб вони визнали і намагалися дотримуватися цих прав шляхом законодавчих та інших заходів.

**Міжнародне право.** У Преамбулі Статуту ООН було поставлено завдання «створити умови, при яких можуть дотримуватися справедливість і повага до зобов'язань, що випливають із договорів та інших джерел міжнародного права». Таким чином, з самих перших днів існування Організації

питання дотримання та зміцнення міжнародного права є найважливішою частиною її діяльності. Ця робота здійснюється в багатьох напрямках – судами, трибуналами, за допомогою багатосторонніх договорів. Також в Раді Безпеки ООН, яка, зокрема, уповноважена здійснювати операції з підтримки миру, вводити санкції або дозволяти застосування сили в разі, коли є загроза міжнародному миру і безпеці. Ці повноваження покладені на Раду Безпеки Статутом ООН, який є міжнародним договором. Як такий, Статут ООН є інструментом міжнародного права і держави - члени ООН зобов'язані його дотримуватися. Статут ООН закріплює основні принципи міжнародних відносин, від суверенної рівності держав до заборони застосування сили в міжнародних відносинах.

**Надання гуманітарної допомоги.** Одна з цілей Організації Об'єднаних Націй, як зазначено в її Статуті, полягає в «здійсненні міжнародного співробітництва у вирішенні міжнародних проблем економічного, соціального, культурного і гуманітарного характеру». ООН вперше приступила до виконання цього завдання після Другої світової війни на розореному Європейському континенті, який вона допомагала відбудувати заново. В даний час міжнародне співтовариство покладається на ООН і довгострокової допомоги, включаючи продовольство, житло, медичне обладнання та матеріально-технічну підтримку. Це також є каталізатором для дій урядів та інших установ з надання допомоги.

У зв'язку з повноваженнями, наданими Статутом ООН, і її унікальним міжнародним характером, ООН може приймати рішення з питань, що стоять перед людством в 21-му столітті, таким, як мир і безпека, зміна клімату, сталий розвиток, права людини, роззброєння, тероризм, гуманітарні та надзвичайні ситуації, гендерна рівність, управління, виробництво продовольства і багато іншого.

## **2.2. Міжнародна організація по стандартизації як інституція з визначення ідеалів суспільного розвитку**

Однією з найбільших і впливових організацій, що займається розробкою і ратифікацією міжнародних стандартів є Міжнародна організація по стандартизації (International Organization for Standardization-ISO). Організація ISO була заснована 23 лютого 1947 року двадцятьма п'ятьма національними організаціями з стандартизації, як координуючий орган.

ISO є незалежною, неурядовою організацією. Членами ISO є національні органи із стандартизації, які представляють інтереси своєї країни в ISO, а також представляють ISO в своїй країні.

Існує три категорії членства. Вони розрізняються рівнем доступу до електронних ресурсів ISO і ступенем впливу на зміст розроблюваних документів. Це допомагає враховувати різні потреби і можливості кожного національного органу з стандартизації. Таким чином, країни з обмеженими ресурсами або без достатньо розвиненої національної системи стандартизації мають можливість отримувати актуальну інформацію в галузі міжнародної стандартизації.

Сьогодні членами ISO є представники з 163 країн. Структура налічує близько 3368 технічних органів, які займаються розробкою стандартів. 151 людина працює в Центральному секретаріаті ISO (Женева, Швейцарія). Центральний секретаріат ISO координує роботу всієї системи. Члени ISO відіграють важливу роль при формуванні стратегічних цілей організації, в рамках щорічної зустрічі на Генеральній асамблеї ISO. Роботою Центрального Секретаріату керує Генеральний секретар.

За визначенням ISO, **стандарт** – це документ, що встановлює вимоги, специфікації, керівні принципи або характеристики, відповідно до яких можуть використовуватися матеріали, продукти, процеси та послуги, які підходять для цих цілей.

З початку свого заснування ISO опублікувала більше 19 500 міжнародних стандартів, які поширюються майже на всі аспекти технології та бізнесу – від безпеки харчових продуктів до комп'ютерів, а також сільського господарства та охорони здоров'я.

ISO розробляє наступні типи документів:

- Стандарти ISO (ISO стандарти)
- Загальнодоступні технічні вимоги (ISO / PAS)
- Технічні вимоги (ISO / TS),
- Технічні звіти (ISO / TR),
- Угоди міжнародного семінару (ISO / IWA)
- Керівництва ISO (ISO Guides).

Міжнародні стандарти носять добровільний характер і впливають на всі аспекти життя. Вони містять актуальні специфікації на продукцію, послуги та передову практику, а також сприяють підвищенню ефективності виробництва і активному росту промислового потенціалу. Міжнародні стандарти розробляються на основі консенсусу, що позитивно впливає на скорочення бар'єрів у торгівлі.

Міжнародні стандарти ISO гарантують, що продукти та послуги є безпечними, надійними і якісними. Для бізнесу вони є стратегічними інструментами зниження витрат шляхом мінімізації відходів і помилок і збільшення продуктивності. Вони допомагають компаніям отримати доступ до нових ринків, забезпечують рівні умови для країн, що розвиваються і сприяють вільної та справедливої міжнародній торгівлі.

Фахівці в усьому світі розробляють стандарти необхідні для їхньої галузі. Це означає, що ці стандарти відображають міжнародний досвід і знання.

Міжнародні стандарти ISO забезпечують практичними інструментами для вирішення багатьох глобальних проблем сучасності за такими основними напрямками:

- сталий розвиток;
- продукти харчування;
- вода;
- автомобілі;
- зміни клімату;

- енергетика та відновлювані джерела енергії;
- послуги;
- охорона здоров'я;
- доступність.

**Сталий розвиток.** Значне поширення та загальне визнання серед науковців, політиків, громадськості в останні десятиліття здобула концепція «Сталого розвитку», що спонукало визначення основних її напрямів та встановлення стандартних критеріїв. Основи сталого розвитку були визначені у 1992 році на конференції в Ріо-де-Жанейро на політичному порядку денному. Двадцять років потому на конференції Ріо + 20, що відбулася в червні 2012 року, міжнародне співтовариство знову зустрілося, щоб обговорити питання сталого розвитку і просування вперед. Багато з 19 000 стандартів ISO призначені на допомогу підприємствам, установам і організаціям в усьому світі домогтися прогресу в трьох ключових сферах сталого розвитку – екологічній, економічній, соціальній.

**Продукти харчування.** Сьогодні більше ніж будь-коли, продукти харчування регулярно перетинають національні кордони на всіх етапах ланцюжка поставок. Міжнародні стандарти ISO гарантують використання одного і того ж рецепта, коли справа доходить до якості харчових продуктів, безпеки та ефективності. Стандарти ISO забезпечують платформу для розробки практичних інструментів через взаєморозуміння і співпрацю з усіма заінтересованими сторонами – від сільськогосподарських виробників до виробників продуктів харчування, лабораторій, регулюючих органів, споживачів і т.д. З більш ніж 19 000 міжнародних стандартів ISO, близько 1 000 розроблені на продукти харчування, і пов'язані з такими темами, як сільськогосподарська техніка, логістика, перевезення, виготовлення, маркування, упаковка і зберігання.

**Вода.** ISO забезпечує глобальними інструментами, які допомагають нам управляти нашими спільними водними ресурсами справедливо і надійно. Стандарти ISO на воду зміцнюють довіру, в основі якої лежить консенсус і прийняття глобальних рішень, що стосуються кращих практик в бізнесі, управлінні ресурсами, оцінці ризику та інфраструктурі. Вони сприяють сталому управлінню водними ресурсами та потенційному збільшенню води, що допомагає полегшити дефіцит води і сприяє досягненню цілей ООН в галузі розвитку на рубежі нового тисячоліття.

**Автомобілі.** Стандарти ISO для автомобільної промисловості охоплюють всі аспекти: безпеки, ергономіки, продуктивності, методів контролю, навколишнього середовища, і ролі інноваційних технологій. Очевидно, якщо автомобільна промисловість використовує сучасні стандарти, пов'язані з безпекою, впливом на навколишнє середовище, а також вимогами для партнерів по ланцюгу поставок, то це може мати величезний вплив на всі три аспекти сталого розвитку – соціальні, екологічні та економічні.

**Зміни клімату** – найсуттєвіший екологічний виклик нашого часу. Для скорочення емісії парникових газів та адаптації до тих змін, яких неможливо

уникнути, необхідно об'єднати глобальні зусилля. Міжнародні стандарти ISO допомагають у вирішенні питань змін клімату декількома способами. Наприклад, існують стандарти на вимірювання вихлопів парникових газів і підтвердження (верифікацію) заяв про них, що доповнюють стандарти на екологічний та енергетичний менеджмент.

**Енергетика та відновлювані джерела енергії.** Зниження споживання енергії та залежність від викопних видів палива є серйозною проблемою. Міжнародні стандарти ISO може допомогти вирішити енергетичну проблему за рахунок підвищення енергоефективності, а також сприяння розвитку технологій використання поновлюваних джерел енергії.

**Послуги** являють собою більш ніж дві третини світового валового внутрішнього продукту (ВВП), відповідно до Світової організації торгівлі. Сьогодні вони є основною господарської діяльності, оскільки створюють більший ВВП, ніж промисловість і сільське господарство, разом узяті. ISO розробляє міжнародні стандарти, які допомагають переконатися, що послуги мають стабільно високу якість.

**Охорони здоров'я.** Стандарти охорони здоров'я орієнтовані на створення умов доступу до послуг охорони здоров'я, якості обслуговування, безпечних медичних практик і забезпечення основних прав людини.

ISO має більш ніж 1200 стандартів, які допомагають поліпшити товари для сфери здоров'я, пов'язані з послугами, починаючи від стоматології медичних пристроїв та інформаційного забезпечення традиційних ліків.

**Доступність.** Більше мільярда людей у всьому світі страждають від інвалідності різного виду. У поєднанні зі старінням населення, доступність продуктів і послуг ніколи не було більш важливим.

Стандарти ISO дають виробникам, постачальникам послуг, розробникам і політикам специфікації і керівні принципи про те, як розробляти продукти та послуги, як облаштувати приміщення, щоб зробити їх недискримінаційними, а отже – доступними для всіх.

### **2.3. Міжнародні ініціативи з визначення стандартів сталого розвитку**

У доповідь «Наше спільне майбутнє», 1987 р. Міжнародна комісія з навколишнього середовища і розвитку констатувала, що за останнє сторіччя взаємини між людиною і планетою, що забезпечує її життєдіяльність, докорінно змінилися, виникла загроза існуванню цивілізації й життя на Землі.

Зокрема, за останні 100 років темпи споживання й економічне зростання різко збільшилися. У виробництво було залучено стільки ресурсів, скільки за всі минулі століття існування людини.

Процеси економічного росту, не узгоджені з можливостями природного середовища, стали причиною виникнення тенденцій, впливу яких планета не зможе довго витримати. Економічне зростання руйнує природне середовище, приводить до екологічної деградації, а це, у свою чергу, підриває процес економічного зростання.

Усі регіони світу зіштовхуються з ризиком незворотного руйнування навколишнього середовища, що загрожує зникненням живої природи Землі.

Мова йде не про окремі глобальні кризи (екологічну, економічну, продовольчу), а про єдину кризу глобальної світової системи «людина – природне середовище».

Швидкість руйнування навколишнього середовища перевищує можливості сучасної науки. Якщо таке економічне зростання збережеться, то через кілька десятиліть неминуча деградація природного середовища, а це, у свою чергу, приведе до підриву світової економіки й системи життєзабезпечення Землі.

Ситуація, що склалася в екологічній сфері спонукала численні міжнародні ініціативи щодо її регулювання, результатом яких стали основні угоди з питань охорони навколишнього середовища :

- Конвенція з міжнародної торгівлі вимираючими видами дикої фауни і флори (СІТЕС), 1963 р.;
- Рамсарська конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовища існування водоплавних птахів, 1971 р.;
- Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини (КОВКПС), 1972 р.;
- Боннська конвенція про охорону мігруючих видів диких тварин (КОМВ), 1979 р.;
- Конвенція ООН по морському праву (КМП ООН), 1982 р.;
- Віденська конвенція про охорону озонового шару, 1985 р.;
- Монреальський протокол по речовинам, що руйнують озоновий шар (Озон), 1987 р.;
- Базельська конвенція про контроль за трансграничним перевезенням небезпечних відходів та їх знищенням, 1989 р.;
- Конвенція про біологічне різноманіття (КБР), 1992 р.;
- Рамкова Конвенція ООН про зміну клімату (РКЗК ООН), 1992 р.;
- Конвенція ООН по боротьбі з опустелюванням (КБО ООН), 1996 р.;
- Кіотський протокол до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, 1997 р.;
- Роттердамська Конвенція про застосування процедури попередньої обґрунтованої згоди у відношенні окремих небезпечних хімічних речовин і пестицидів у міжнародній торгівлі, 1998 р.;
- Картахенський протокол з біологічної безпеки до Конвенції про біологічне різноманіття, 2000 р.;
- Стокгольмська конвенція про стійкі органічні забруднювачі, 2001 р.

Отже, 5-16 червня 1972 р. відбулася Стокгольмська Конференція ООН «Людина і навколишнє середовище» United Nations Conference on the Human Environment (UNCHE). Результатом цієї Конференції стало заснування ЮНЕП – екологічної програми ООН, впровадження поняття «екорозвитку» – екологічно збалансованого розвитку, прийняття Стокгольмської декларації (26 принципів), Стокгольмського плану дій (109 рекомендацій) та Стокгольмської резолюції. У Декларації було наголошено на необхідності вироблення єдиного

світогляду і єдиних принципів активізування дій зі збереження природних систем і підвищення якості навколишнього середовища.

За результатами різних глобальних і регіональних оглядів і конференцій було прийнято ряд багатосторонніх угод з питань навколишнього середовища, які забезпечують юридичну й організаційну структуру для вирішення екологічних проблем. В останні 20 років значну увагу було приділено одній з подібних угод – Монреальському протоколу до Віденської конвенції з речовин, що руйнують озоновий шар. Монреальський протокол, що набув чинності в 1989 р. і до 2007 р. був підписаний 191 учасником, допоміг зменшити або стабілізувати концентрацію в атмосфері речовин, що руйнують озоновий шар, у тому числі хлорфторвуглеців. Цей протокол вважається однією з найбільш успішних міжнародних угод, укладених донині.

Нині підписано понад 500 міжнародних угод і домовленостей щодо довкілля, з яких 323 є регіональними, а 302 підписано з 1972 р. до початку 2000-х рр. Проте лише деякі з них формують ядро міжнародного екологічного законодавства.

Серед таких подій – Конференція ООН з навколишнього середовища та розвитку UNCED, яка відбулася в Ріо-де-Жанейро, 1992 р. та документи, підписані на UNCED:

- Декларація Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища та розвитку;
- Рамкова конвенція про зміну клімату;
- Конвенція з біорізноманіття Заява щодо лісових принципів;
- Порядок денний на XXI століття.

Ріо-де-Жанейрська Декларація встановила принцип, за яким всі держави й всі народи повинні співробітничати у вирішенні найважливішого завдання викорінювання злиденності – необхідної умови сталого розвитку – з метою зменшення розривів у рівнях життя й більш ефективного задоволення потреб більшості населення світу (принцип 5).

На окрему увагу заслуговує прийнятий Конференцією «Порядок денний на XXI століття» – всеосяжний план глобальних дій з усіх напрямків сталого розвитку.

В «Порядку денному на XXI століття» уряди намітили докладний план дій, здатний відвести світ від його сучасної моделі економічного розвитку до заходів, що забезпечують охорону й відновлення ресурсів навколишнього середовища. Ці напрямки охоплюють:

- захист атмосфери;
- боротьбу зі збезлісенням,
- деградацією ґрунту та опустелюванням;
- запобігання забрудненню повітря й води;
- припинення виснаження рибних запасів;
- сприяння безпечної утилізації токсичних відходів.

З метою забезпечення повної підтримки в усьому світі цілей Порядку денного на XXI століття Генеральна Асамблея створила в 1992 р. Комісію зі

сталого розвитку [КСР ООН, UN CSD]. Відділ сталого розвитку [ВСР ООН, UN DSD] Департаменту ООН з економічних і соціальних питань виконує для КСР ООН функції секретаріату та здійснює контролювання ходу виконання Порядку денного на XXI століття.

Нові цілі сталого розвитку для світової спільноти було визначено на зустрічі на вищому рівні у Йоганнесбурзі «Саміт Землі – 2002»:

- скорочення вдвічі до 2015 року частки населення, що не має доступу до основних санітарних послуг;
- зведення до мінімуму до 2020 року шкоди, заподіяної використанням і виробництвом хімічних речовин здоров'ю людей і навколишньому середовищу;
- збереження або відновлення виснажених рибних запасів до рівнів, які могли б забезпечувати максимальний і сталий вилов, у невідкладному порядку й, де це можливо, не пізніше, ніж до 2015 року;
- забезпечення істотного зниження до 2010 року нинішніх темпів втрати біологічного різноманіття.

Найбільшим заходом в історії ООН стала Конференція ООН зі сталого розвитку «РІО+20», що відбулася 20-22 червня 2012 р. в Ріо-де-Жанейро, в Бразилії. У цьому саміті взяли участь більше 45 тисяч чоловік, у тому числі 12 тисяч делегатів з 188 країн, майже 10 тисяч представників громадських організацій й 4 тисячі журналістів.

У прийнятій Конференцією Декларації було визначено принципи переходу до сталого розвитку, до соціального й економічного прогресу – за умови збереження навколишнього середовища.

Серед головних досягнень документа експерти відзначають:

- початок процесу розроблення цілей сталого розвитку, які в 2015 році повинні замінити цілі розвитку тисячоліття;
- показано як зелену економіку може бути використано як інструмент для досягнення сталого розвитку;
- зміцнення Програми ООН з навколишнього середовища й створення нового форуму зі сталого розвитку;
- сприяння розвитку корпоративної звітності зі сталого розвитку;
- розроблення нових індикаторів сталого розвитку, які б доповнили ВВП;
- розроблення стратегії сталого розвитку фінансової сфери;
- прийняття основи для сталого споживання й виробництва;
- акцент на поліпшення гендерного рівності.

Бізнес, університети, громадські організації взяли на себе більше 700 добровільних зобов'язань з формування сталого майбутнього на благо планети та її жителів. 13 найбільших зобов'язань оцінюються в \$ 513 млрд. Близько 100 організацій офіційно оголосили про підтримку ініціативи Генерального секретаря ООН «Стала енергетика для всіх». Вісім світових банків розвитку оголосили, що вони інвестують \$175 млрд на створення транспортних систем у



країнах, що розвиваються. Пан Гі Мун представив ініціативу «Zero Hunger Challenge» і закликав країни бути сміливішими й амбіційнішими у вирішенні продовольчих проблем. Уряд Бразилії оголосив про створення Всесвітнього Центру зі сталого розвитку «Ріо +».

***Питання і завдання для самоперевірки та контролю знань***

1. Чому ООН називають Головним творцем стандартів міжнародного (світового) порядку у сучасному світі?
2. Функціонування яких програм та органів ООН пов'язане з виробленням міжнародних стандартів і правил суспільного розвитку?
3. Який статус та функції мають схвалені Резолюціями ГА ООН такі основоположні документи : конвенції, статuti (хартії), протоколи та декларації?
4. Якими основними напрямками, відповідно до Статуту, обумовлена діяльність ООН щодо стандартизації суспільного розвитку?
5. Розкажіть про історію створення, статус та сферу діяльності Міжнародної організації по стандартизації (ISO).
6. Які типи документів розробляє ISO і який їх статус?
7. Які причини спонукали до численних міжнародних ініціатив у сфері сталого розвитку?
8. Які основні принципи переходу до сталого розвитку було визначено на Конференція ООН зі сталого розвитку «РІО+20»)?
9. Спробуйте спрогнозувати, які перспективи впровадження принципів сталого розвитку є в Україні?

## **Розділ 3. Структура стандартів сталого суспільного розвитку ЄС**

### **3.1. Європейські соціальні стандарти**

Відомо, що основним критерієм стандартизації системи прав людини є сфера суспільних відносин, на які вони поширюються. Так, права поділяють на громадянські, політичні, економічні, соціальні та культурні. Деякі правознавці доповнюють цей перелік правами екологічними, фізичними, сімейними, особистими. Зокрема, до економічних належать, наприклад, право власності (в т.ч. інтелектуальної), право на підприємництво, на працю, права споживачів, право користування об'єктами публічної власності тощо. Соціальними є права на соціальне забезпечення і захист, а також на працю, її безпечність і охорону, на страйк, житло, охорону здоров'я, безкоштовну освіту (зокрема, профорієнтацію та перекваліфікацію), на достатній життєвий рівень та ін.

Головна мета розробки соціальних стандартів – забезпечити стабільність у країні і мінімізацію соціального ризику, що в цілому дасть змогу знизити соціальну напруженість.

В структурі європейських соціальних стандартів вирізняють:

- I. стандарти соціальних прав;
- II. соціальні стандарти рівня життя.

**I. Європейські стандарти соціальних прав.** Формування та розвиток соціальних стандартів суспільного розвитку на європейському континенті є результатом політики у цій сфері Ради Європи та Європейського Союзу

**Соціальні стандарти Ради Європи.** Базовий соціальний стандарт Ради Європи складає розроблена у формі Конвенції «Європейська соціальна хартія» (англ. European Social Charter), прийнята у Турині в 1961 році. Вступила в силу 26 лютого 1965 року.

Беручи до уваги Загальну декларацію прав людини ООН, Уряди держав-членів Ради Європи у Римі, 4 листопада 1950р., підписали Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод. За роки Конвенція збагатилася новими положеннями, які спрямовувалися на забезпечення і подальше здійснення прав людини та основних свобод: право на життя; заборона рабства та примусової праці, право на свободу та особисту недоторканність; право на повагу до приватного і сімейного життя; свобода думки, совісті і віросповідання свобода зібрань та об'єднання; право на шлюб; заборона дискримінації та ін. Відтак, 18 жовтня 1961 року в Турині держави – члени Ради Європи, для підвищення життєвого рівня та поліпшення соціальної забезпеченості населення підписали Європейську соціальну хартію. Доповнена і розширена Протоколами 1988, 1991 и 1995 рр. ця Хартія визначала ряд соціальних прав людини: на працю; на справедливі умови праці; на безпечні та здорові умови праці; на справедливу винагороду; на створення організацій; на укладання колективних договорів; право дітей та підлітків на захист; право працюючих жінок на захист; на професійну орієнтацію; на професійну підготовку; на охорону здоров'я; на соціальне забезпечення; на соціальну та медичну допомогу; на користування соціальними службами; право осіб з фізичними або розумовими вадами на професійне навчання, перекваліфікацію

та соціальну реадaptaцію; право сім'ї на соціальний, правовий та економічний захист; право матерів і дітей на соціальний та економічний захист; право займатися прибутковою діяльністю на території інших Договірних Сторін; право трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей на захист і допомогу.

З метою врахування докорінних соціальних перетворень, які відбулися після її прийняття, підвищення життєвого рівня та соціального добробуту населення, європейська спільнота 3 травня 1996 року задекларувала нові стандарти соціальної політики у Європейській соціальній Хартії (переглянутій) [англ. European Social Charter (revised)]. Ця Хартія вступила в силу 1 червня 1999 р. Соціальні права і принципи, зафіксовані в ній, націлені на підвищення рівня життя і соціального благополуччя населення. Хартія систематизує, уточнює і доповнює соціально-економічні (перш за все, соціально-трудові) права, закріплені в передуючих їй міжнародних документах, зокрема в первинному варіанті самої хартії від 1961 р. Тим самим вона відображає сучасний рівень уявлень про демократичні соціальні цінності і принципи їх реального втілення на європейському просторі. Поряд з Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод Європейська соціальна хартія переглянута складає єдиний механізм забезпечення прав людини у Європі. Її положення є складовою частиною системи стандартів Ради Європи у сфері прав людини за такими тематичними групами:

**Житло:** забезпечення доступу до житла належного рівня; зменшення кількості безпритульних; житлова політика орієнтована на усі категорії малозабезпечених; заходи з обмеження примусового виселення; принцип рівного доступу іноземців до соціального житла та житлових субсидій; будівництво житла та житлові субсидії відповідно до потреб сім'ї.

**Охорона здоров'я:** доступне та ефективне медичне обслуговування кожному; політика, спрямована на профілактику захворювань, зокрема, на забезпечення здорового навколишнього середовища; усунення ризиків професійних захворювань для того, щоб гарантувати у законодавстві та на практиці безпечні та здорові умови праці; захист материнства.

**Освіта:** безкоштовна початкова та середня освіта; безкоштовні та ефективні служби професійної орієнтації; доступ до початкової освіти (загальна і професійна підготовка на рівні середньої школи) до університетської та не університетської вищої освіти, до професійної підготовки та перепідготовки; прийняття заходів на підтримку іноземців, які проживають на території даної країни; інтеграція дітей-інвалідів у загальні навчальні заклади; доступ до освіти та професійної підготовки для інвалідів.

**Зайнятість:** заборона примусової праці; заборона прийняття на роботу дітей віком до 15 років; створення умов праці для підлітків у віці від 15 до 18 років; право заробляти на життя вільно обраною професією; соціальна та економічна політика з метою досягнення повної зайнятості; створення справедливих умов праці у плані тривалості робочого дня і розміру винагороди; захист від сексуальних домагань і моральних принижень; свобода створення профспілок і організацій роботодавців для захисту економічних і соціальних інтересів; свобода кожного вступати або не вступати у такі організації;

заохочення спільних консультацій, колективних переговорів, механізму примирення та добровільного арбітражу; право на страйк; доступ до роботи осіб з обмеженими можливостями.

**Юридичний та соціальний захист:** юридичний статус для дітей; ставлення до неповнолітніх правопорушників; захист від жорстокого поводження та насилля; заборона будь-яких форм експлуатації (сексуальної та іншої); юридичний захист сім'ї (рівність подружжя у шлюбі та у відношенні до дітей, захист дітей у випадку розлучення батьків); право на соціальне забезпечення, соціальний захист і соціальні служби; право на захист від бідності та маргіналізації; турбота про дітей; вжиття заходів для захисту осіб похилого віку.

**Свобода пересування:** право на роз'єднання сім'ї; право громадян на виїзд з країни; наявність процедурних гарантій у випадку висилки з країни; спрощення імміграційного режиму.

**Заборона дискримінації:** право чоловіків та жінок на рівне ставлення і рівні можливості у сфері зайнятості; забезпечення реалізації громадянами, а також іноземцями, які законно проживають та/або працюють на території країни, рівних можливостей, закріплених у Хартії незалежно від раси, статі, віку, кольору шкіри, мови, релігії, поглядів, національності, соціального походження, стану здоров'я, приналежності або неприналежності до національних меншин; заборона на дискримінацію на основі розподілу зобов'язань у сім'ї; право осіб з обмеженими можливостями на соціальну інтеграцію та участь у житті суспільства.

Європейська соціальна хартія (переглянута) зобов'язує держави сприяти повній зайнятості, гарантувати справедливі умови праці, створити безкоштовну службу професійної орієнтації та систему професійної підготовки і перепідготовки, зменшити кількість безпритульних осіб, забезпечити право на захист від бідності та соціального відчуження, гарантує право створювати профспілки і організації роботодавців для захисту економічних і соціальних інтересів, право створювати ефективну систему охорони здоров'я, право на соціальне забезпечення, соціальну допомогу та користування соціальними службами, безкоштовну початкову і середню освіту, забороняє дискримінацію.

Нагляд за дотриманням взятих на себе зобов'язань країнами-учасниками щодо Хартії здійснює Європейський комітет з соціальних прав, який обирається Комітетом Міністрів Ради Європи. Контрольний механізм за виконанням норм Хартії включає дві складові – процедуру представлення урядом національних доповідей за групами прав «Зайнятість, професійне навчання та рівні можливості», «Охорона здоров'я, соціальне забезпечення та соціальний захист», «Трудові права», «Діти, сім'я, мігранти» та підготовку заключних висновків за цими доповідями Комітетом із соціальних прав, а також процедуру колективних скарг. Щорічно країни-учасники подають доповіді, в яких здійснюють опис виконання взятих на себе зобов'язань щодо Хартії у законодавстві та на практиці. Кожна доповідь стосується лише взятих на себе країнами зобов'язань.

## Соціальні стандарти Європейського Союзу.

Соціальне право ЄС ніколи не входило до виключної компетенції ЄС, а залишалося предметом спільного ведення у сфері політики координації та співпраці. Це пояснюється великим розмаїттям стандартів життя та умов існування як у різних європейських країнах, так і в межах окремих держав. Соціальне право в широкому розумінні є основою соціальної політики ЄС та встановлює положення щодо регулювання зайнятості, регламентуючи, зокрема, заборону дискримінації працівників за багатьма ознаками, забезпечуючи захист працівників при реструктуризації компанії-роботодавця, стандарти гідних та безпечних умов праці, а також регулювання соціального захисту громадян ЄС, забороняючи, серед іншого, дискримінацію у сфері соціального забезпечення.

Розвиток соціальної політики на європейському рівні залежав від періодів розвитку самого ЄС і був циклічним. Різні вектори європейської соціальної політики відображали політичні та інституційні напруження в ЄС і власну суперечливу природу щодо доцільності заходів соціальної політики на загальному європейському рівні. Політики періодично поверталися до мінімалістського підходу, який базується на неоліберальній моделі, хоча поступово перевагу було віддано моделі соціальної справедливості.

В історичному розвитку європейської соціальної політики виділяють 7 основних етапів.

1. Період неолібералізму або м'якого ігнорування (1952-1972рр.);
2. Соціальна діяльність: «людський імідж» ЄС (1972-1980рр.).
3. Відсутність регулювання та повернення до неолібералізму (1980-1985 рр.).
4. Європейський соціальний простір (1986-1992рр.).
5. Маастрихтський договір та нова ера соціальної політики (1992-2000рр.).
6. Хартія ЄС про основні права людини та Лісабонський процес (2000-2009рр.)
7. Новітній етап розвитку соціального і трудового права ЄС (з 2009р.).

Розвиток європейської соціальної політики у перші 15 років з моменту заснування ЄОВС отримав у науці назву «м'якого ігнорування». Разом із тим, у цей період все ж таки були зроблені деякі важливі досягнення у соціальній сфері. Яскравим доказом цього є розділ «Соціальна політика» у Римському договорі про заснування Європейського економічного співтовариства 1957 р. Крім того, статтею 123 ЄЕС було створено Європейський соціальний фонд як механізм структурної допомоги для покращення можливостей у сфері зайнятості.

Каталізатором динамізму другого періоду розвитку європейської соціальної політики стало прийняття 1974 р. Резолюції щодо програми соціальних дій для ЄЕС (перша соціальна програма дій).

Важливе значення у розвитку соціальної політики ЄС мало прийняття у 1986 р. Єдиного європейського акта. У 1989 р. було прийнято Соціальну хартію – базовий європейський документ, офіційна назва якого «**Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників**» (англ. Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers). Соціальною хартією

визначено зобов'язання держав – членів ЄС у сфері соціальної політики та трудового законодавства. Ідея її розробки виникла, коли здійснювався огляд процесів створення внутрішнього ринку, наприкінці 1992 року. Наголошуючи на однакову важливість розвитку економічних і соціальних аспектів єдиного ринку, Європейська Комісія підготувала пакет пропозицій для запровадження Соціальної хартії. Уточнена й доповнена версія цих пропозицій була затверджена Європейською Радою на Страсбурзькому саміті у грудні 1989 року.

Соціальна хартія зобов'язує співтовариство забезпечити основні соціальні права працівників за такими напрямками: свобода пересування (ст. з 1 по 3); зайнятість та оплата праці (ст. 4 до 6); поліпшення умов життя і праці (статті 7 до 9); соціальний захист (ст. 10); свобода об'єднання і ведення колективних переговорів (ст. з 11 по 14); професійне навчання (ст. 15); рівність чоловіків і жінок (ст. 16); інформація, консультації та участь працівників (ст. 17 до 18); охорона здоров'я і безпеки на робочому місці (ст. 19); захист дітей та підлітків (ст. 20 до 23); особи похилого віку (Ст. 24 до 25); інваліди (ст. 26); функції держав-членів (реалізації) (ст. 27, 30).

Для досягнення цілей Соціальної хартії, Європейська комісія прийняла соціальну програму дій з реалізації Хартії (СОМ 89). Тому, незважаючи на декларативний характер, Хартія зіграла важливу роль у запуску ініціативи в галузі праці та промислової політики відносин, яка підготувала ряд директив протягом 1990-х років: про батьківську відпустку (1995), про часткову зайнятість (1997), про строкові контракти (1999), імplementовані Європейською Радою. Ці договори мають законодавчу силу, а положення про досягнуті в них домовленості є обов'язковими для виконання.

Багато прав працівників, які містяться в Соціальної хартії. було інкорпоровано до Хартії основоположних прав Європейського Союзу, прийнятої в Німці в грудні 2000 року. Хартія стала першим власним каталогом прав людини в ЄС, який об'єднав положення всіх трьох поколінь прав людини, закріплюючи права на життя, соціальні гарантії та навіть захист довілля. Окремий розділ Хартії за назвою «Солідарність» спрямовано на досягнення соціальної справедливості у суспільстві, закріплення основних прав працівників, права соціального забезпечення, охорону здоров'я, захисту від незаконного звільнення, заборону дитячої праці та на встановлення інших соціальних гарантій.

Соціальні права і соціальні відносини європейської спільноти стандартизовані положеннями Договорів ЄС.

Договір «Про заснування Європейського об'єднання вугілля і сталі» (Париж, 18 квітня 1951 р.);

Договір про заснування європейського співтовариства з атомної енергії (Рим, 25 березня 1957 року);

Договір про заснування Європейського економічного співтовариства (Рим, 25 березня 1957 року);

Договір про Європейський Союз (Маастрихт, 7 лютого 1992 р.);

Договір про функціонування Європейського Союзу (Лісабон, 13 грудня 2007 р. – вступив у силу 1 грудня 2009 р.).

З набуттям чинності 1 грудня 2009 р. Лісабонським договором розпочався новий етап розвитку не лише соціального права ЄС, а й новий етап розвитку Євросоюзу. Суттєвим досягненням Лісабонського договору у соціальній сфері стало надання Хартії ЄС про основні права юридично обов'язкової сили. У статті 6 ДЄС зазначається, що Союз визнає права, свободи та принципи, які закріплені у Хартії від 7 грудня 2000 р. та адаптованої 12 грудня 2007 р., що має таку саму юридичну чинність, як і Договори.

Положення Соціальної хартії знайшли відображення в двох основних Договорах ЄС: Договорі про ЄС та Договорі про функціонування ЄС. Зокрема, в преамбулі до Договору про ЄС підтверджено прихильність основним соціальним правам, як вони визначені в Соціальній хартії 1989 р. Договором про функціонування ЄС (ст.1, гл. 151) задекларовано, що опираючись на «основні соціальні права, як вони викладені у Соціальній хартії», «Союз та держави-члени ставлять своїми цілями: підвищення зайнятості, поліпшення умов життя та праці, забезпечення їх вирівнювання при одночасному прогресі, адекватний соціальний захист, соціальний діалог, розвиток людських ресурсів, що дозволяє домогтися високого і стабільного рівня зайнятості, боротьбу з маргіналізацією. Для досягнення цих цілей Союз та держави-члени здійснюють заходи, які враховують різноманітність національної практики (зокрема, у сфері договірних відносин) і необхідність підтримувати конкурентоспроможність економіки Союзу». Таким чином, Положення Договорів можуть бути використані Європейським судом як керівництво до тлумачення в судовому процесі, та забезпечення судових гарантій захисту соціальних, зокрема й соціально-трудова прав, викладених у Соціальній хартії.

**II. Стандарт рівня життя.** Стандарт рівня життя (англ. standards of life/living) – соціально-економічна категорія, яка:

1) виражає ступінь задоволення матеріальних і культурних потреб населення країни (чи окремого регіону), класів та соціальних груп, сім'ї, індивіда щодо забезпеченості споживацькими благами, які характеризуються переважно кількісними показниками, абстрагованими від їх якісного значення;

2) характеризує матеріальний добробут окремої людини і визначає узагальнений результат діяльності економіки країни за певний період;

3) відображає рівень задоволення матеріальних, духовних і соціальних потреб населення, який гарантується соціально-правовим забезпеченням умов життєдіяльності населення і обмежується рівнем економічного розвитку держави.

Як узагальнене поняття рівень життя відображає забезпеченість населення необхідними матеріальними благами та послугами, досягнутий рівень їх споживання та ступінь задоволення раціональних потреб. Він визначається:

- розмірами реальних доходів;
- обсягом і структурою споживання та його калорійністю;

- станом здоров'я людини;
- рівнем зайнятості (безробіття) та умовами праці;
- інтенсивністю праці;
- тривалістю робочого дня і вільного часу;
- забезпеченістю житлом, домашнім майном;
- забезпеченістю комунальними та соціальними послугами;
- забезпеченістю транспортом і зв'язком;
- рівнем освіти, кваліфікації і культури, рівнем охорони здоров'я і розвитку фізичної культури;
- станом довкілля;
- рівнем заощаджень;
- рівнем соціального забезпечення;
- умовами відпочинку та раціональним використанням вільного часу;
- гарантією прав особистості та її безпеки.

Для оцінки рівня життя населення використовується система показників за такими групами:

- соціально-демографічні показники (кількість населення, його склад, динаміка та структура за статтю, віком і соціальним станом; показники міграції населення і трудових ресурсів);
- узагальнюючі показники (ВВП на душу населення, реальні доходи на душу населення, структура населення за рівнем середньодушового сукупного доходу тощо);
- показники рівня оплати праці та доходів населення (середня та мінімальна заробітна плата, середня та мінімальна пенсія, середня грошова допомога тощо);
- показники рівня споживання населенням товарів і послуг;
- показники, які характеризують стан соціальної сфери;
- показники споживчих настроїв домогосподарств тощо.

Оцінювання рівнів життя населення залежить від підходів до диференціювання міри задоволення потреб. Для оцінки диференціації населення у залежності від отримуваних доходів слугують нормативні категорії:

- поріг бідності (з доходом менше 0,5 вартості мінімального споживчого кошика (МСК));
- рівень бідності (з доходом в межах вартості МСК);
- малозабезпечені (з доходом, що перевищує вартість МСК, але меншим середнього значення по країні);
- забезпечені (з середнім доходом що в два і більше разів перевищує вартість МСК);
- заможні (з доходами, що перевищують середній не більше ніж в 10 разів);
- багаті (з доходом, що перевищує середній дохід в 10 і більше разів).



Таким чином, рівень життя в країні, регіоні опосередковано характеризує ситуація щодо поширення бідності серед населення: чим вищий рівень бідності, тим нижчий рівень життя населення. Основним критерієм віднесення громадян до категорії бідних є рівень їхнього особистого споживання. Еталонна шкала, побудована на обрахуванні показника мінімального споживчого бюджету, визначає такі рівні особистого споживання:

- низький рівень особистого споживання мають злиденні й надзлиденні, межа виживання яких становить 0,05 мінімального споживчого бюджету (МСБ);
- власне бідні – межа злиденності, споживання їх становить 0,4 МСБ;
- середній – забезпечені, з межею малозабезпеченості 1,0 МСБ;
- заможний – рівень раціонального споживання становить 2,0 МСБ;
- високий – рівень раціонального споживання 3 МСБ;
- надвисокий – рівень раціонального споживання становить 10 МСБ.

Базовими індикаторами для вимірювання рівня бідності населення слугують показники: «глибина бідності», «рівень бідності», «межа бідності». Глибина бідності показує, скільки відсотків населення у середньому не дотягують до межі бідності – тобто, хто опинився нижче межі бідності. Рівень бідності визначає частку населення, яка опиняється нижче порогу бідності. Межа бідності визначає певний рівень доходів у середньому на члена родини впродовж року; цей показник дозволяє визначити бідних: до них належать домогосподарства, чий дохід не перевищує порогу бідності. Визначення межі бідності залежить від критерію, який визначає бідних – державних соціальних гарантій і стандартів.

Рівень життя населення впродовж тривалого часу залишається однією з основних соціально-економічних категорій, що характеризує не лише матеріальний добробут окремої людини, а й визначає узагальнений результат діяльності економіки. Для визначення рівня життя дослідники залучають показники державних соціальних стандартів і гарантій.

Система показників рівня життя доповнюється цілою низкою інших характеристик: вартість та якість життя. Вартість життя визначається як грошова оцінка товарів та послуг, фактично спожитих у середньому домогосподарстві протягом певного часу, які відповідають певному рівню задоволення потреб. Розширення трактування категорії «рівень життя» шляхом включення характеристик умов життя, праці та зайнятості, побуту та дозвілля, стану здоров'я, рівня освіти, природного середовища тощо забезпечує перехід до «якості життя».

### **3.2. Європейські стандарти сталого екологічного розвитку**

ЄС здійснює широкі компетенції в галузі екології на основі Договору про заснування Європейського співтовариства 1957 р. Він видає в цій сфері значну кількість нормативних актів, наділених повноваженнями щодо співпраці в цій галузі на міжнародній арені. Спираючись на положення установчого договору, практична діяльність ЄС в галузі екології будується на основі спеціальної середньострокової програми дій стосовно довкілля. Програма дій

Співтовариства у сфері навколишнього середовища – політико-правовий документ, що визначає пріоритетні заходи організації на найближчу перспективу.

За весь час проведення Співтовариством екологічної політики було прийнято шість таких програм. Перша з них з'явилася в 1973 р, вона й донині є класичним документом у сфері довкілля періоду звернення європейських держав до проблем екології після Стокгольмської конференції ООН по навколишньому середовищі (1972).

Наступні екологічні програми дій приймалися, відповідно в 1977 р (Друга програма), в 1983 р (Третя програма), в 1987 р (Четверта програма), в 1993 р (П'ята програма) і в 2002 р. (Шоста програма).

На окрему увагу заслуговує фундаментальна за змістом П'ята програма дій Співтовариства у сфері навколишнього середовища, яка отримала назву «В напрямку стійкості». Ця програма дії взяла на озброєння Концепцію сталого розвитку, що стала офіційною стратегією ООН щодо виходу людства з екологічної кризи після проведення Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку 1992 в Ріо-де-Жанейро (РІО-92).

Сучасна Шоста програма дій Співтовариства у сфері навколишнього середовища була затверджена Рішенням Європейського парламенту та Ради ЄС від 22 липня 2002. Шоста програма заснована строком на 10 років.

### **3.3. Європейські стандарти сталого економічного розвитку**

Європейська стратегія сталого розвитку «Стійка Європа за кращий світ» була прийнята в 2001 році в Гетеборзі. У ній були задекларовані такі цілі на довгострокову перспективу:

- стримування процесу зміна клімату, використання альтернативних джерел енергетики;
- поліпшення здоров'я людей;
- відповідальне управління природними ресурсами;
- вдосконалення транспортної системи
- управління землекористуванням

В її основу були закладені основоположні принципи з різних областей економіки:

- раціоналізація економіки за рахунок ресурсо- та енергозбереження з метою зменшення забруднення навколишнього середовища;

- в області транспорту - досягнення стабілізації автотранспорту до 2010 року, відмова від будівництва нових автодоріг і перехід до більш «екологічних» видів вантажоперевезень (залізничного і річкового транспорту);

- скорочення розвитку міських поселень на основі строго територіального планування;

- управління водними ресурсами на основі Рамкової директиви з водних ресурсів з особливою увагою до забезпечення якості води через систему санітарної очистки сільськогосподарських районів;

- в галузі сільськогосподарського виробництва - "зміщення акцентів з кількості продукції на її якість»;
- охорона екологічно вразливих зон в рамках системи «Природа 2000» для збереження біорізноманіття континенту;
- посилення екологічного моніторингу;
- вкладення в розвиток науки і технологій.

У березні 2010 року була схвалена нова європейська стратегія економічного розвитку на найближчі 10 років – «Європа 2020: стратегія розумного, стійкого і всеосяжного зростання».

Стратегія «Європа 2020» встановлює три основні чинники зміцнення економіки:

1. Розумне зростання: розвиток економіки, засноване на знаннях та інноваціях.
2. Стійке зростання: створення економіки, заснованої на доцільному використанні ресурсів, екології та конкуренції.
3. Всеохоплююче зростання: сприяння підвищенню рівня зайнятості населення, досягнення соціальної та територіальної згоди.

ЄС ставить перед собою наступні головні цілі до 2020 року:

- 75% населення у віці від 20 років до 64 років повинні бути працевлаштовані;
- 3% ВВП ЄС має бути інвестовано в дослідження і розробки;
- досягнення цілей енергетичної політики і політики з приводу зміни клімату (включаючи 30% зниження забруднення навколишнього середовища);
- частка учнів, що залишили навчання в школах, не повинна перевищувати 10%. Не менше 40% молоді повинен мати вищу освіту;
- скорочення числа людей, що знаходяться в небезпеці опинитися за межею бідності, на 20 млн.;
- для того, щоб держави-члени змогли адаптувати стратегію «Європа 2020» до своєї конкретної ситуації, Європейська Комісія пропонує державам трансформувати цілі ЄС у свої національні стратегії.

Для якнайшвидшого розвитку і досягнення поставлених цілей ЄС вважає пріоритетним наступні 7 напрямків діяльності:

**«Інноваційний Союз»** для поліпшення умов і можливостей фінансування досліджень та інновацій, щоб гарантувати, що інноваційні ідеї будуть використані в товарах і послугах, що сприятиме економічному зростанню і створенню нових робочих місць;

**«Рух Молоді»** для посилення результативності освітніх систем і сприяння залученню молодих людей на ринок праці;

**«План розвитку цифрових технологій в Європі»** для прискорення повсюдного розвитку високошвидкісного Інтернету та надання можливостей участі у загальному цифровому комерційному просторі для приватних фізичних та юридичних осіб;

**«Доцільне використання ресурсів в Європі»**, щоб зробити економічне зростання незалежним від ресурсів, сприяти переходу на економіку з низьким

вмістом вуглецю, збільшити використання джерел відновлюваної енергії, провести модернізацію транспортного сектору та забезпечити розумне використання джерел енергії;

**«Індустріальна політика, спрямована на глобалізацію»** для покращення підприємницького середовища, особливо для середнього та малого бізнесу, для підтримки розвитку потужної і стійкої промислової бази для повсюдної глобалізації;

**«План з розвитку нових здібностей і збільшення кількості робочих місць»**, щоб зробити модернізацію ринків праці, дати людям можливість отримувати нові знання та навички, щоб збільшити можливість працевлаштування, поліпшення співвідношення попиту та пропозиції на ринках праці, включаючи трудову мобільність;

**«Європейська політика проти бідності»**, щоб соціальна і територіальна взаємодія були поширені на всій території, а досягнення у сфері економічного розвитку та зайнятості населення допомагали знижувати рівень бідності по всьому ЄС.

Сім вищезазначених основних напрямків діяльності є пріоритетними як для ЄС, так і для держав-членів.

Крім цього необхідно посилити управління економікою. Дві основні опори «Європи 2020»:

1. рішення тематичних завдань за усіма основними напрямками реалізуються на основі узгодження пріоритетів й основних цілей;
2. допомога країнам-членам у розробці державних стратегій розвитку.

### ***Питання і завдання для самоперевірки та контролю знань***

1. В структурі європейських соціальних стандартів вирізняють стандарти соціальних прав та соціальні стандарти рівня життя. Чим обумовлено такий поділ?

2. Розкрийте зміст європейських стандартів соціальних прав, що є результатом політики Ради Європи?

3. Які документи ЄС закладають основу соціальних стандартів європейської спільноти?

4. Проаналізуйте, як на формування соціальних стандартів ЄС вплинули різні історичні етапи розвитку європейської соціальної політики?

5. Назвіть основні елементи та критерії оцінювання стандарту рівня життя населення?

6. Покажіть, як вплинули програмні заходи на формування та дотримання екологічних стандартів сталого розвитку ЄС?

7. Розкрийте зміст основоположних принципів сталого розвитку для різних областей економіки ЄС.

8. Перелічіть та поясніть три основні чинники зміцнення економіки, визначені Стратегією «Європа 2020».

9. Скільки і які пріоритетні напрямки діяльності визначено в Стратегії «Європа – 2020» для якнайшвидшого розвитку і досягнення поставлених цілей ЄС?

## Розділ 4. Підходи до визначення та вимірювання індикаторів суспільного розвитку ЄС та України

### 4.1. Міжнародний і європейський досвід визначення та вимірювання індикаторів сталого розвитку

Забезпечення сталого розвитку можливе лише шляхом подолання протиріч між економічним зростанням, збереженням природних ресурсів та поліпшенням якості життя населення. Це вимагає всебічної оцінки, застосування певних індикаторів.

Плани дій «Порядок денний на 21 сторіччя» (1992) і Йоханнесбурзький план виконання рішень (2002) виділяють необхідність розробки систем показників для оцінки досягнутого прогресу і сприяння сталому розвитку.

На сьогоднішній день міжурядовими, національними, регіональними, науковими та недержавними організаціями розроблені та використовуються різноманітні індикатори та індекси сталого розвитку. Ці метрики оцінювання сталого розвитку відрізняються аспектами, масштабом аналізованих об'єктів, складністю, рівнем агрегування, рівнем узагальнення, базовою концепцією і т.д., і призначені для удосконалення прийняття рішень на всіх рівнях суспільного життя заради сталого розвитку.

**Індикатори** – певні нормативи і умови, на яких ґрунтується сталий розвиток. Під індикатором розуміється показник (виведений з первинних даних, які зазвичай не можна використовувати для інтерпретації змін), що дозволяє судити про стан або зміну економічної, соціальної або екологічної змінної.

Поряд з індикаторами розробляються і застосовуються на практиці індекси.

**Індекс** – це агрегований або зважений індикатор, заснований на декількох інших індикаторах або даних. Використання індексів прийнятно там, де добре зрозумілі причинно-наслідкові зв'язки.

Зазвичай індикатори описують явища або стану навколишнього природного середовища та завжди вказують на щось, що знаходиться поза прямим розглядом, зокрема – прогнозування майбутнього.

Існує близько 130 індикаторів, що характеризують різні сторони та аспекти сталого розвитку.

**Політично-правовий аспект** включає розвинуту сучасну демократію, конституційну владу, правову державу, громадянське суспільство. Складовими є також дотримання прав і свобод людини, рівності усіх перед законом, досконала система законодавства.

**Економічний аспект** передбачає оптимальне поєднання державної, корпоративної, приватної та муніципальної власності, функціонування змішаної економіки, наявності сукупності ринків (товарів і послуг, капіталів, цінних паперів, нерухомості, робочої сили та ін.); конкурентне середовище та антимонопольне законодавство, засоби стимулювання суспільно корисної діяльності.

Надзвичайно розгалуженим є **екологічний аспект** стійкого розвитку. Ним охоплюються: забезпечення коеволюції суспільства і природи, людини і біосфери, відновлення гармонії між ними; створення реальних можливостей не лише для нинішнього, а й для майбутніх поколінь задовольняти свої основні життєві потреби; здійснення теоретичних досліджень та розробка практичних методів ефективного використання природних ресурсів; розгортання маловідходних та безвідходних технологій, широке впровадження біотехнологій; поступовий перехід від енергетики органічного палива до альтернативної енергетики, що ґрунтується на використанні відновлюваних джерел енергії (сонце, вітер, вода, енергія біомаси, підземне тепло); цілеспрямоване екологічне виховання населення.

**Міжнародний аспект** декларує відомі принципи міжнародного права у сфері міжнародних відносин, а саме боротьбу за мир, запобігання новій світовій війні та регіональним конфліктам, вирішення суперечностей будь-яких суперечностей мирними політичними засобами; розвиток всебічного співробітництва, широка кооперація між країнами і народами в різноманітних галузях економіки, науки і техніки; всіляке сприяння миротворчій та природоохоронній діяльності ООН з боку держав-членів.

**Інформаційний аспект** програми стійкого розвитку спрямований на матеріалізацію досягнень науки, широку інформатизацію суспільства, масове застосування електронних засобів зв'язку та обміну інформацією.

Базовий набір індикаторів стійкого розвитку поділяють на три основні групи: соціальні; економічні; екологічні.

Статистичний департамент ЄС виділяє також інституціональні індикатори. 41 соціальний індикатор об'єднано в п'ять агрегованих блоків: боротьба з бідністю, демографічна динаміка, сприяння освіті, підготовці кадрів та поінформованості суспільства, захист здоров'я населення, сприяння стійкому розвитку поселень. 23 економічні індикатори об'єднані в три групи: економічний розвиток; зміна характеру споживання; фінансові ресурси і механізми. В екологічному розділі зосереджено 55 індикаторів, які розбиті на п'ять підрозділів: водні ресурси; земельні ресурси; інші природні ресурси; атмосфера; відходи.

Розробники виокремили чотири області індикаторів: соціальна, економічна, екологічна та інституціональна (табл. 4.1).

Серед розроблених і вже діючих варіантів оцінки показників сталого розвитку, найбільш відомими є:

1. Система еколого-економічного обліку (СЕЕУ) (A System for Integrated Environmental and Economic Accounting), метою якої є врахування екологічного чинника у національних статистиках.

Система показує взаємозв'язок між станом навколишнього середовища та економікою держави (взаємозв'язок виражений через прийняту ООН систему національних рахунків з урахуванням екологічних факторів та природних ресурсів).

2. Інтегральним індикатором сталого розвитку може стати показник «істинних заощаджень» (genuine savings), який був запропонований Світовим

банком. Цей показник є результатом корекції валових внутрішніх заощаджень і включає в себе більш детальний облік природних ресурсів. Значення виміру реальних заощаджень політики сталого розвитку досить зрозуміле: постійні низькі темпи істинних заощаджень наголошують на формуванні несалого типу розвитку і мають призвести до погіршення добробуту.

Таблиця 4.1

Система індикаторів сталого розвитку

Група індикаторів СР		ХАРАКТЕРИСТИКА ГРУПИ ІНДИКАТОРІВ
Екологічні	Викиди шкідливих речовин, показники захисту атмосфери від забруднення	
	Обсяги споживання чистої води, показники збереження якості водних ресурсів і постачання їх, захисту океанів, морів і прибережних територій від забруднення	
	Показники, що характеризують раціональне управління вразливими екосистемами, збереження біологічного розмаїття	
	Частка розораних земель, показники раціонального використання земельних ресурсів	
	Показники, що відображають результати боротьби з опустелюванням і посухами, боротьби за збереження лісів	
	Показники розвитку сільських районів і сприяння веденню сталого сільського господарства	
	Показники екологічно безпечного використання біотехнологій	
	Обсяги похованих шкідливих відходів, показники екологічно безпечного управління твердими відходами й стічними водами, токсичними хімікатами, небезпечними й радіоактивними відходами	
Економічні	ВВП	
	Середня заробітна плата	
	Капітальні вкладення в екологічну діяльність	
	Міжнародна кооперація для прискорення сталого розвитку	
	Зміна характеристик споживання	
	Фінансові ресурси й механізми	
Соціальні	Частка еколого-економічного збитку у ВВП	
	Тривалість життя	
	Забезпеченість житловою площею	
	Інвестиції в охорону здоров'я та на соціальні цілі	
	Боротьба з бідністю	
	Демографічна динаміка й стабільність	
	Поліпшення якості освіти, поінформованості та виховання суспільства	
	Захист і поліпшення здоров'я людей	
Інституціональні	Поліпшення розвитку населених пунктів	
	Облік питань екології й розвитку в плануванні й управлінні для сталого розвитку	
	Національні механізми та міжнародне співробітництво для створення потенціалу СР у країнах, що розвиваються	
	Міжнародний інституціональний порядок	
	Міжнародні правові механізми	
	Інформація для прийняття рішень	
Посилення ролі основних груп населення		

3. Індекс розвитку людського потенціалу (ІРЛП). Важливе значення для вимірювання та оцінювання соціальних стандартів суспільного розвитку має

концепція людського розвитку ООН. Невід'ємною частиною концепції є регулярні щорічні звіти з людського розвитку. Кожен Звіт містить показники індексу людського розвитку, статистичні дані, рейтинги 186 країн світу (2013 р.), аналітичні огляди, які зосереджені на людині в центрі стратегій та політик – економічних, соціальних, політичних, культурних.

ІЛР є комплексним показником, що оцінює рівень середніх досягнень країни за трьома основними напрямками в галузі розвитку людини: очікувана тривалість життя при народженні; рівень освіченості населення; внутрішній валовий продукт (ВВП) на душу населення, що оцінюється відповідно до паритету купівельної спроможності (ПКС у дол. США).

На додаток до ІЛР Програмою Розвитку ООН (ПРООН) для аналізу розвитку суспільства з 1997 року використовується індекс бідності населення, який відображає масштаби знедоленості та існуючих поневірянь, а з 2010 року в Доповіді про розвиток людини додалися три нові показники: ІЛР скоригований з урахуванням нерівності, індекс гендерної нерівності (ІГН) і Багатомірний індекс бідності (МІБ).

4. «Всесвітній індекс щастя» (Happy Planet Index), який щорічно, починаючи з 2006 року, складає британський дослідницький центр New Economics Foundation. За допомогою даного індексу демонструється відчуття рівня щасливого життя населенням різних країн світу.

5. Інтегральний агрегований індекс «живої планети» (ІЖП) (Living Planet Index), який використовується для оцінювання стану природних екосистем планети та обчислюється в рамках щорічної доповіді Всесвітнього фонду дикої природи (World Wild Fund). Індекс живої планети вимірює природний капітал лісів, водних і морських екосистем і розраховується як середнє значення трьох показників: чисельність тварин у лісах, у водних і морських екосистемах, кожний з яких відбиває зміну популяції найбільш представницької вибірки організмів в екосистемі.

6. Показник «екологічний слід» (ЕС, тиск на природу) (The Ecological Footprint) вимірює споживання населенням продовольства і матеріалів в еквівалентах площі біологічно продуктивної землі та площі моря, які необхідні для виробництва цих ресурсів і поглинання відходів, що утворюються, а споживання енергії – в еквівалентах площі, необхідної для секвестрування відповідних викидів CO<sub>2</sub>. Метод ЕС дозволяє порівняти фактичний тиск суспільства на природу. За розрахунками вчених, на сьогодні фактичний тиск населення планети на 30% перевищує її потенційні можливості.

7. Індекс екологічної сталості (Environmental Sustainability Index). Значення індексу розраховується за 22 індикаторами. Кожний індикатор визначається усередненням 2-5 змінних. Усього виділено 67 змінних. Автори вважають, що індекс дозволяє порівнювати країни за рівнем екологічної сталості, оцінювати результати природоохоронної політики, оприлюднювати кращі результати, виявляти країни, яким загрожує екологічна криза, зіставляти економічне зростання та охорону природи.

8. Індикатор «здоров'я населення» відображає розповсюдження екологічно обумовлених захворювань. Найбільш чітка залежність виявлена між



якістю навколишнього середовища і респіраторними захворюваннями та кишковими інфекціями.

9. Індекс реального прогресу й індекс сталого економічного добробуту (Genuine Progress Indicators і Index of Sustainable Economic Welfare) є спробою створити адекватний вимірник економічного добробуту.

В основу системи індикаторів сталого розвитку ЄС покладено пріоритетні для союзу напрями розвитку.



Рис.4.1.1 Індикатори сталого розвитку ЄС

Їх коріння можна шукати в Комюніке 2002 року про глобальне партнерство, Плані дій саміту з навколишнього середовища та розвитку (напряму виробництва і споживання та гарного управління), Лісабонській стратегії (економічний напряму), Декларації тисячоліття (5 цілей тисячоліття).

Отже, є 10 головних напрямів індикаторів сталого розвитку в ЄС.

Ця система індикаторів має глибоку деталізацію, про що свідчить 45 субсекторальних (другий рівень) та 98 спеціалізованих індикаторів (третій рівень), які відображають міждисциплінарний підхід і мультиполярний характер сталого розвитку. Їх суть полягає в тому, що значна частина (86%) індикаторів другого та третього рівня охоплюють більше одного вимірювання, а 33% індикаторів – усі три вимірювання: економічне, соціальне та екологічне.

## 4.2. Методи кількісного оцінювання сталого розвитку регіонів України

Рішення, прийняті на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, визначають основні напрямки забезпечення безпечної життєдіяльності людей на період до 2015 р.

В Україні на забезпечення сталого розвитку на національному рівні була прийнята **«Комплексна програма реалізації рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003-2015 роки»**. Вона була затверджена постановою Кабінету міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 634, яка встановлювала, що реалізація рішень Всесвітнього саміту зі сталого розвитку є одним з пріоритетних напрямів діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади. Проте, Програма не була реалізована – вона втратила чинність 07.07.2011 з прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України «Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм» № 704.

**Основною метою** цієї Програми було визначення стратегії і шляхів розв'язання глобальних та загальносуспільних проблем в Україні з метою забезпечення сталого розвитку, а отже, є важливою складовою державної політики, орієнтованої на забезпечення економічного зростання, соціального розвитку, створення безпечних умов для життя людини та відтворення навколишнього природного середовища.

**Основними завданнями** Програми були ліквідація бідності, впровадження моделей сталого виробництва та споживання, спрямованих на забезпечення життєдіяльності людства, охорона і раціональне використання природних ресурсів, оптимізація ресурсної бази економічного та соціального розвитку.

Виконання Програми спрямовувалося забезпечити комплексний системний підхід до формування на принципах сталого розвитку державної політики, орієнтованої на забезпечення економічного зростання, соціального розвитку, створення безпечних умов для життя людини та відновлення навколишнього природного середовища.

Таблиця 4.2.1

Заходи щодо виконання «Комплексної програми реалізації рішень,  
прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку,  
на 2003-2015 роки» (витяги).

Рішення Всесвітнього саміту зі сталого розвитку	Заходи, що реалізуються в Україні на виконання рішення саміту
<b>У соціальній сфері</b>	
Зменшити вдвічі частку населення, доходи якого становлять менше ніж 1 долар США на день (до 2015 року).	Реалізація Стратегії подолання бідності, затвердженої Указом Президента України від 15 серпня 2001 р. сприятиме зменшенню вдвічі до 2015 року частки населення, вартість добового споживання якого не перевищує 4,3 долара США за

	паритетом купівельної спроможності.
Зменшити вдвічі частку населення, яке не має доступу до ресурсів безпечної питної води.	Виконання Комплексної програми першочергового забезпечення населених пунктів, що користуються привізною водою, централізованим водопостачанням та Загальнодержавної програми розвитку водного господарства України
Зменшити вдвічі частку населення, яке не має доступу до санітарного забезпечення.	Програма розвитку водопровідно-каналізаційного господарства (постанова Кабінету Міністрів України від 17 листопада 1997 р.).
До 2015 року реалізувати програми та ініціативи щодо зниження на 15 відсотків смертності новонароджених, дітей до п'яти років та материнської смертності порівняно з базовим показником 2000 року.	Подальше здійснення заходів щодо зниження дитячої та материнської смертності, визначених Указами Президента України від 24 січня 2001 р. «Про додаткові заходи щодо забезпечення виконання Національної програми «Діти України» і від 26 березня 2001 р. «Про Національну програму «Репродуктивне здоров'я» та розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 березня 2002 р. «Про затвердження Концепції безпечного материнства».
Зменшити до 2005 року на 25 відсотків поширення ВІЛ-інфекції/СНІДу серед молоді віком від 15 до 24 років у найбільш уражених країнах та до 2010 року в усьому світі.	Виконання Програми профілактики ВІЛ-інфекції/СНІДу на 2001-2003 роки (постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 2001 р.). Розроблення відповідної програми на 2004-2008 роки. Зменшення до 2010 року на 25 відсотків поширення ВІЛ-інфекції/СНІДу серед молоді віком від 15 до 24 років
Сприяти рівноправній участі жінок у процесі прийняття рішень на всіх рівнях, включенню гендерних аспектів до національних програм і стратегій	Національний плану дій щодо поліпшення становища жінок та сприяння впровадженню гендерної рівності у суспільстві (постанова Кабінету Міністрів України від 6 травня 2001 р.) Розроблення Закону України «Про державні гарантії рівних прав і можливостей жінок і чоловіків». Указ Президента України від 25 квітня 2001 р. N 283 «Про підвищення соціального статусу жінок в Україні»
Сприяти продуктивній зайнятості населення згідно з Декларацією Міжнародної організації праці про найважливіші принципи і права у сфері праці	Державна програма зайнятості населення; Національна програма професійної реабілітації та зайнятості осіб з обмеженими фізичними можливостями.
Забезпечити доступ населення до сучасних систем енергозабезпечення	Розроблення проекту Енергетичної стратегії України на період до 2030 року та дальшу перспективу (постанова Верховної Ради України від 24 травня 2001 р.).
Ввести в дію програми, спрямовані на підвищення енергоефективності та	Комплексної державної програми енергозбереження України, розроблення та здійснення заходів щодо використання

збільшення використання відновлюваних джерел енергії	відновлюваних джерел енергії біологічного походження
Досягти до 2020 року такого обсягу виробництва і використання хімічних речовин та небезпечних відходів, який би дав змогу мінімізувати їх шкідливий вплив на довкілля і здоров'я людини.	Загальнодержавна програма поводження з токсичними відходами (Закон України від 14 вересня 2000 р.).
<b>В економічній сфері</b>	
Здійснювати фінансування заходів у рамках Конвенції про боротьбу з опустелюванням у тих країнах, що потерпають від серйозної посухи та/або опустелювання	Комплексна програма розвитку меліорації земель і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь у 2001-2005 роках та прогноз до 2010 року (постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2000 р.).
Впровадити екологічно чисті, ефективні і дієві методи підвищення родючості ґрунтів та боротьби з сільськогосподарськими шкідниками	Розроблення Комплексної інноваційної програми підвищення родючості ґрунтів та боротьби з сільськогосподарськими шкідниками.
<b>В екологічній сфері</b>	
Здійснити модернізацію муніципальних - очисних споруд у період 2003-2010 років у рамках Глобальної програми дій щодо захисту морського середовища від наземних джерел забруднення	Програма розвитку водопровідно-каналізаційного господарства.
Виконання зобов'язань за Рамковою конвенцією ООН про зміну клімату	Ратифікація Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату
Розширити до 2010 року доступ країн з перехідною економікою до технологій застосування екологічно ефективних замінників речовин, що руйнують озоновий шар	Нова редакція Програми припинення в Україні виробництва та використання озоноруйнуючих речовин
Забезпечити зниження до 2010 року існуючих темпів втрати біологічного різноманіття	Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки (Закон України від 21 вересня 2000 р.).

У результаті виконання основних завдань, визначених Програмою, очікувалося досягнення таких цілей:

- зменшення рівня бідності, підвищення добробуту населення та забезпечення його продуктивної зайнятості,
- стабілізація соціального становища в державі та злагода в суспільстві,

- підвищення енергоефективності виробничих процесів,
- кардинальна структурна перебудова економіки,
- технологічне переоснащення виробництва,
- розвиток наукоємних галузей,
- збільшення використання відновлюваних джерел енергії,
- відновлення і підтримання екологічної рівноваги.

### 4.3. Підходи до визначення й вимірювання рівня та якості життя населення в Україні

**Рівень життя населення.** Серед найважливіших соціальних категорій – рівень життя, що відображає забезпеченість населення необхідними матеріальними благами та послугами, досягнутий рівень їх споживання та ступінь задоволення раціональних потреб.

Поняття «рівень життя» об'єднує широкий спектр соціально-економічних відносин, пов'язаних зі станом та умовами життєдіяльності людини у суспільстві. Рівень життя населення впродовж тривалого часу залишається однією з основних соціально-економічних категорій, що характеризує не лише матеріальний добробут окремої людини, а й визначає узагальнений результат діяльності економіки країни за певний період.

Структура оцінювання рівнів життя населення залежить від підходів до диференціювання міри задоволення потреб. Для оцінки рівня життя населення використовується система показників, які можна класифікувати на такі групи:

- соціально-демографічні показники (кількість населення, його склад, динаміка та структура за статтю, віком і соціальним станом; показники міграції населення і трудових ресурсів);
- узагальнюючі показники (ВВП на душу населення, реальні доходи на душу населення, структура населення за рівнем середньодушового сукупного доходу тощо);
- показники рівня оплати праці та доходів населення (середня та мінімальна заробітна плата, середня та мінімальна пенсія, середня грошова допомога тощо);
- показники рівня споживання населенням товарів і послуг;
- показники, які характеризують стан соціальної сфери;
- показники споживчих настроїв домогосподарств тощо.

Одним серед найбільш значимих індикаторів економічного розвитку країни й найважливішим показником добробуту населення є доходи населення.

Таблиця 4.3.1

#### Структура основних показників рівня життя населення в Україні

Основні показники рівня життя населення в Україні
Індекс споживчих цін (у відсотках до попереднього періоду)
Наявні доходи у розрахунку на одну особу, грн.
Заробітна плата, грн.
Мінімальна заробітна плата, грн.

Середній розмір пенсії разом з цільовою грошовою допомогою, грн.
Мінімальний розмір допомоги по безробіттю, грн. (для застрахованих осіб та незастрахованих осіб)
Рівень забезпечення прожиткового мінімуму для призначення державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, грн. (для працездатних осіб; для непрацездатних осіб; для інвалідів)
Прожитковий мінімум (ПМ) в середньому на одну особу в місяць, грн. (ПМ для працездатних осіб; ПМ для осіб, які втратили працездатність)
Співвідношення наявних доходів у розрахунку на одну особу до прожиткового мінімуму
Рівень забезпечення до прожиткового мінімуму державних соціальних гарантій (%): (мінімальної заробітної плати до ПМ для працездатних осіб та мінімального розміру допомоги по безробіттю до ПМ для працездатних осіб).

**Показники доходів населення.** Одним з індикаторів економічного розвитку країни й найважливішим показником добробуту населення є доходи населення. Підвищення рівня життя населення є однією з важливих умов планомірної інтеграції України до європейського співтовариства й потребує особливої уваги у контексті наближення до європейських стандартів відповідно до вимог часу. Аналіз тенденцій у змінах рівня життя населення дозволяє виявляти, наскільки ефективною є соціально-економічна політика держави і якою мірою суспільство виконує поставлені завдання.

Основним джерелом доходів працюючого населення в Україні є трудові доходи, що вимірюються розміром заробітної плати.

Загалом розрізняють номінальні та реальні доходи.

**Номінальні доходи** – це фактично отримані гроші.

**Реальні доходи** – це кількість товарів і послуг, які можна придбати за одержані номінальні доходи.

Існує поділ на шість нормативних категорій для оцінки диференціації населення у залежності від отримуваних доходів (табл. 4.3.2).

Таблиця 4.3.2

Оцінка диференціації населення у залежності від отримуваних доходів

Показники диференціації населення за доходами	поріг бідності (з доходом менше 0,5 вартості мінімального споживчого кошика (МСК);
	рівень бідності (з доходом в межах вартості МСК);
	малозабезпечені (з доходом, що перевищує вартість МСК, але меншим середнього значення по країні);
	забезпечені (з середнім доходом що в два і більше разів перевищує вартість МСК);
	заможні (з доходами, що перевищують середній не більше ніж в 10 разів);
	багаті (з доходом, що перевищує середній дохід в 10 і більше разів).

Базовим індикатором для вимірювання рівня життя населення слугують також показники: «глибина бідності» особи, «рівень бідності» населення, що

живе за межею бідності, забезпечення державних соціальних гарантій і стандартів.

Таблиця 4.3.3

Оцінка рівня бідності населення

Показники бідності населення
Глибина бідності показує, скільки відсотків у середньому не дотягують до межі бідності - ті, хто опинився нижче межі бідності.
Рівень бідності - визначає частку населення, яка опиняється нижче порогу бідності. Показник рівня бідності залежить від нерівності у розподілі доходів і від порога бідності.
Межа бідності визначає певний рівень доходів у середньому на члена родини впродовж року; цей показник дозволяє визначити бідних: до них належать домогосподарства, чий дохід не перевищує порогу бідності. Визначення межі бідності залежить від критерію, який визначає бідних – державних соціальних гарантій і стандартів.

Рівень життя в країні, регіоні відображає ситуація щодо поширення бідності серед населення: чим вищий рівень бідності, тим нижчий рівень життя населення. Основним критерієм віднесення громадян до категорії бідних є рівень їхнього особистого споживання.

В Україні застосовуються кілька еталонних значень рівня особистого споживання населення. Розглянемо два з них (табл.4.3.4).

Таблиця 4.3.4

Еталонні значення рівня особистого споживання населення

Варіанти визначення еталонних показників рівня особистого споживання населення	
1-й варіант	1. низький – злиденні й надзлиденні, де межа виживання становить 0,05 мінімального споживчого бюджету (МСБ);
	2. власне бідні – межа злиденності, споживання становить 0,4 МСБ;
	3. середній – забезпечені, з межею малозабезпеченості 1,0 МСБ;
	4. заможний – рівень раціонального споживання становить 2,0 МСБ;
	5. високий – рівень раціонального споживання 3 МСБ;
	6. надвисокий – рівень раціонального споживання становить 10 МСБ.
2-й варіант	1. добробут – користування благами, які забезпечують всебічний розвиток людини;
	2. нормальний рівень – раціональне споживання за науково обґрунтованими нормативами, яке забезпечує відновлення фізичних та інтелектуальних сил;
	3. бідність – споживання благ на рівні збереження працездатності як найнижчої межі відтворення робочої сили;
	4. злиденність – споживання мінімально необхідного за біологічними критеріями набору благ.

Показниками нерівності у розподілі доходів є: квінтільний і децильний коефіцієнти; індекс (коефіцієнт) Джіні; графічні ілюстрації нерівності – крива розподілу доходів та крива Лоренца; валовий внутрішній продукт чи валовий національний дохід на душу населення – для порівняння нерівності у доходах між країнами (рис.4.3.1).

**Якість життя населення.** Система показників рівня життя доповнюється цілою низкою інших характеристик: добробут, вартість та якість життя. Перший, зазвичай, вживається практично як синонім «рівня життя». Вартість життя визначається як грошова оцінка товарів та послуг, фактично спожитих у середньому домогосподарстві протягом певного часу, які відповідають певному рівню задоволення потреб. Розширення трактування категорії «рівень життя» шляхом включення характеристик умов життя, праці та зайнятості, побуту та дозвілля, стану здоров'я, рівня освіти, природного середовища тощо забезпечує перехід до «якості життя».

Якість життя – комплексна інтегральна характеристика становища людини в різних соціальних системах і структурах, показник міри її соціальної свободи, її можливостей для всебічного розвитку.



Рис. 4.3.1. Показники нерівності у розподілі доходів населення



«Якість життя» інтерпретується в широкому та відносно вузькому розумінні. У широкому розумінні під якістю життя розуміють задоволеність населення життям з точки зору різних потреб та інтересів і включають в його зміст характеристики та індикатори рівня життя, умови праці та відпочинку, житлові умови, соціальне забезпечення, екологію, суб'єктивні оцінки тощо. У більш вузькому трактуванні з якості життя вилучаються економічні характеристики (власне характеристики рівня життя – доходи, споживання, вартість життя).

Термін «якість життя» в світовому ужитку з'явився порівняно недавно – у середині 50-х рр., коли стало очевидним, що категорія «рівень життя» не відображає всебічний добробут населення.

Якість життя має дві сторони: об'єктивну і суб'єктивну. Критерієм об'єктивної оцінки його служать науково обґрунтовані нормативи потреб і інтересів людей, по співвідношенню з якими можна об'єктивно судити про ступінь задоволення цих потреб і інтересів. З іншого боку, потреби і інтереси людей індивідуальні і ступінь їх задоволення можуть оцінити тільки самі суб'єкти. Суб'єктивно виділяється раціональна (загальна задоволеність життям і оцінка ступеня задоволеності його складовими) та емоційна (баланс позитивних та негативних емоцій) компоненти. Вони не фіксуються ніякими статистичними величинами і практично існують лише в свідомості людей і, відповідно, в їх особистих судженнях і оцінках.

Міжнародними експертами вироблені наступні показники для вимірювання якості життя, представлені в табл. 4.3.5.

Таблиця 4.3.5

Показники для вимірювання якості життя населення

ООН (1961 р.)	Організація економічного співробітництва і розвитку
здоров'я.	здоров'я
споживання продуктів харчування	розвиток через освіту
освіта	зайнятість і якість трудового життя
зайнятість, умови праці	відпочинок
житлові умови	стан споживчого ринку товарів і послуг
соціальне забезпечення	стан навколишнього середовища,
одяг	особиста безпека
рекреація, вільний час	соціальні можливості і соціальна активність
права людини	

Якість життя формується в умовах певної як об'єктивної так і суб'єктивної реальності життєдіяльності людини.



*Рис. 4.3.2. Структура складових якості життя населення*

Якість життя визначається рядом економічних, соціальних, демографічних, екологічних, географічних, політичних і моральних факторів. Основними складовими якості життя є доходи населення, споживання матеріальних благ та послуг, умови життя, вільний час.

Серед об'єктивних факторів – споживання продуктів харчування, житлові умови, рівень зайнятості, розвиток сфери послуг, освіти, соціального забезпечення та ін., серед суб'єктивних – задоволення роботою і життєвими умовами, соціальним статусом індивіда, фінансовим становищем сім'ї тощо. До якісних характеристик життя належать показники, котрі відображають геодемографічну ситуацію (статеву-вікову структуру населення, тривалість життя, природний і механічний рух, сімейний склад та ін.), захворюваність, рівень освіти, культури, зайнятості тощо.

#### **4.4. Державна система соціальних стандартів та гарантій**

В Україні склалась і законодавчо закріпилась державна система соціальних стандартів та гарантій, до якої входять:

- прожитковий мінімум як базовий державний соціальний стандарт, на основі якого визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, освіти, охорони здоров'я тощо;
- основні державні соціальні гарантії, які забезпечують конституційні права громадян на достойний життєвий рівень;
- інші державні соціальні гарантії, які встановлюють для надання.

Мета встановлення державних соціальних стандартів, державних соціальних гарантій, соціальних норм та нормативів:

- визначення механізму реалізації соціальних прав та державних соціальних гарантій громадян, визначених Конституцією України;

– визначення пріоритетів державної соціальної політики щодо забезпечення потреб людини в матеріальних благах і послугах та фінансових ресурсів для їх реалізації;

– визначення та обґрунтування розмірів видатків Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, соціальних фондів на соціальний захист і забезпечення населення та утримання соціальної сфери.

– Державні соціальні стандарти обов'язково враховуються при розробці програм економічного і соціального розвитку.

– Принципи формування державних соціальних стандартів і нормативів:

– забезпечення визначених Конституцією України соціальних прав та державних соціальних гарантій достатнього життєвого рівня для кожного;

– законодавчого встановлення найважливіших державних соціальних стандартів і нормативів;

– диференційованого за соціально-демографічними ознаками підходу до визначення нормативів;

– наукової обґрунтованості норм споживання та забезпечення;

– гласності та громадського контролю при їх визначенні та застосуванні;

– урахування вимог норм міжнародних договорів України у сфері соціального захисту та трудових відносин.

Прожитковий мінімум як базовий державний соціальний стандарт.

Базовим державним соціальним стандартом у сфері доходів населення, відповідно до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», визначено прожитковий мінімум.

Прожитковий мінімум визначається на підставі формування набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів, набору послуг для чотирьох категорій громадян (для основних соціальних та демографічних груп населення), а саме:

1. діти до 6 років;
2. діти від 6 до 18 років;
3. працездатні громадяни;
4. громадяни, які втратили працездатність.

Порядок встановлення та затвердження прожиткового мінімуму.

Набори продуктів харчування для відповідних соціальних та демографічних груп населення сформовано з використанням нормативів фізіологічної потреби організму людини в продуктах харчування, виходячи з їх хімічного складу та енергетичної цінності з урахуванням рекомендацій Всесвітньої організації охорони здоров'я.

Так, продовольчий набір для працездатного населення України розроблений з урахуванням фізіологічних потреб в основних речовинах та енергії для працездатного населення. У наборі продуктів харчування враховано в середньому потреби дорослої людини (у залежності від віку, статі, групи інтенсивності праці – енергетичні витрати) в основних харчових речовинах та енергії. Водночас узято до уваги рекомендації ФАО/ВООЗ щодо безпечного

рівня споживання білка для дорослого населення (жінки – 45 г, чоловіки – 53 г/добу) та калорійності (2700–2900 ккал відповідно для жінок і чоловіків). Для різних груп населення їх розроблено з урахуванням фактичного споживання основних продуктів харчування населенням України, особливостей стану здоров'я різних вікових та професійних груп населення, традицій харчування та доступності їх придбання.

Набори продуктів харчування для дітей складено, виходячи з норм фізіологічної потреби в основних харчових речовинах та енергії для дітей і підлітків для забезпечення їхнього гармонійного розвитку. Набір продуктів харчування для непрацездатного населення розроблено з урахуванням фізіологічних потреб в основних харчових речовинах та енергії для осіб похилого віку, можливих відхилень у наборі продуктів (дієти), а також з урахуванням складних соціально-економічних умов, екологічних особливостей території України, частих стресових ситуацій у даній категорії населення. Наукові обґрунтування стосовно якості набору харчових продуктів такі самі, що й для працездатного населення, а кількісний склад зменшено, у зв'язку з меншими енерговитратами.

Набір непродовольчих товарів для визначення прожиткового мінімуму сформовано з непродовольчих товарів індивідуального та загальносімейного користування з використанням мінімальних нормативів забезпечення одягом, взуттям, засобами гігієни, медикаментозними засобами, засобами захисту організму людини від впливу навколишнього середовища, а також засобами для влаштування побуту окремо для чоловіків та жінок у працездатному віці, чоловіків та жінок, які втратили працездатність, дітей до 6 років, підлітків від 6 до 18 років. Набори визначено з урахуванням помірних природно-кліматичних умов проживання, а також національних особливостей України. При розробці набору товарів тривалого користування було враховано наукові підходи стосовно періоду їхнього споживання, фізичного та морального зносу.

Набір послуг сформовано, виходячи з необхідності задоволення мінімальних потреб громадян різних соціальних та демографічних груп населення щодо організації житла та по буту, користування транспортом, закладами культури, освіти, охорони здоров'я, підтримання зв'язку з навколишнім середовищем. До прожиткового мінімуму осіб працездатного віку включено вартість транспортних послуг (на відміну від прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, оскільки вони мають пільгу щодо безоплатного проїзду) та витрати на загальнообов'язкове державне страхування.

Наказом Міністерства праці та соціальної політики, Міністерства економіки України та Державного комітету статистики України від 17.05.2000р. затверджено Методику визначення прожиткового мінімуму на одну особу та для осіб, які відносяться до основних соціальних та демографічних груп населення. Для розрахунку вартісних величин набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів та набору послуг використовуються середні споживчі ціни (тарифи) (далі – ціни) в країні (регіоні). Ціни (крім тарифів на комунальні послуги, електроенергію, послуги зв'язку) розраховуються

Державним комітетом статистики України, і відповідна інформація щомісячно надається Мінпраці. Інформація про тарифи на комунальні послуги надається Мінпраці Державним комітетом будівництва, архітектури та житлової політики України, Національною акціонерною компанією «Нафтогаз України», Національною комісією регулювання електроенергетики України, на послуги зв'язку – Державним комітетом зв'язку та інформатизації України.

Відповідно до Статті 7 Закону України «Про Державний бюджет на 2015 рік» встановлено, що у 2015 році прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць у розмірі з 1 січня – 1 176 гривень, з 1 грудня -1 330 гривень та для тих, хто відноситься до основних соціальних і демографічних груп населення:

- дітей віком до 6 років: з 1 січня – 1 032 гривні, з 1 грудня – 1 167 гривень;
- дітей віком від 6 до 18 років: з 1 січня – 1 286 гривень, з 1 грудня – 1 455 гривень;
- працездатних осіб: з 1 січня – 1 218 гривень, з 1 грудня – 1378 гривень;
- осіб, які втратили працездатність: з 1 січня – 949 гривень, з 1 грудня – 974 гривень.

Види і розміри державної допомоги на 2015 рік представлено у таблиці 4.1.1.

Таблиця 4.4.1

Розміри видів державної допомоги У 2015 році

Види державної допомоги	Розмір державної допомоги	
	січень	грудень
Допомога у зв'язку з вагітністю та пологами	304,50	344,50
Допомога при народженні дитини	41280,00	
одноразова виплата:	10 320,00	10 320,00
щомісячна виплата:	860,00	860,00
Допомога на дітей одиноким матерям		
на дітей віком:	мінімальний	
до 6 років	309,60	350,10
	максимальний	
	516,00	583,60
від 6 до 18 років	мінімальний	
	385,80	436,50
	максимальний	
	643,00	727,50
Допомога на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування		
на дітей віком:	максимальний	
до 6 років	2 064,00	2 334,00
від 6 до 18 років	2 572,00	2 910,00

Тимчасова державна допомога дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів		
на дітей віком:	максимальний	
до 6 років	309,60	350,10
від 6 до 18 років	385,80	436,50
Державна соціальна допомога на дітей – сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування		
на дітей віком:	максимальний	
до 6 років	2 064,00	2 334,00
від 6 до 18 років	2 572,00	2 910,00
від 18 до 23 років	2 436,00	2756,00
Щомісячна грошова допомога малозабезпеченій особі, яка проживає разом з інвалідом I чи II групи внаслідок психічного розладу		
мінімальна заробітна плата	1 218,00	1 378,00

Статтею 9 Закону України «Про Державний бюджет на 2015 рік» встановлено, що у 2015 році рівень забезпечення прожиткового мінімуму (гарантований мінімум) для призначення допомоги відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» у відсотковому співвідношенні до прожиткового мінімуму для основних соціальних і демографічних груп населення становить: для працездатних осіб – 21 відсоток, для дітей – 85 відсотків, для осіб, які втратили працездатність, та інвалідів 100 відсотків відповідного прожиткового мінімуму. Розмір державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям у 2015 році не може бути більше ніж 75 відсотків від рівня забезпечення прожиткового мінімуму для сім'ї.

Рівень забезпечення прожиткового мінімуму для призначення державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям у 2015 році представлено у таблиці 4.4.2.

Таблиця 4.4.2

Рівень забезпечення прожиткового мінімуму для призначення державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям у 2015 році

	з січня	з грудня
для працездатних осіб (21 % ПМ для працездатних осіб)	255,78	289,38
для осіб, які втратили працездатність, та інвалідів (100%)	949,00	1074,00
для дітей віком (85%):		
до 6 років	877,20	991,95
від 6 до 18 років	1 093,10	1 236,75
від 18 до 23 років (за умови навчання)	1 035,30	1 171,30

Розмір державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям збільшується у 2015 році на кожну дитину віком від 3 до 13 років на 250 грн., на и кожну дитину віком від 13 до 18 років на 500 грн.

За оцінками експертів, прожитковий мінімум в Україні наближається до порогу бідності африканських держав. За даними Організації Об'єднаних Націй, за межею бідності проживає більше 80 відсотків українців. Таке

положення приводить до того, що незаможні люди погано харчуються і врешті-решт погіршується їхнє здоров'я.

За стандартами ООН, якщо людина витрачає на проживання та продукти харчування менше 5 доларів на день, а на місяць менше 150 доларів, то вона живе за порогом бідності. Тобто в Україні, за курсом Нацбанку, мінімальна зарплата повинна становити приблизно 3750 гривень. Якщо в африканських країнах поріг бідності 1,25 долара в день.

Сьогоднішні 1176 гривень прожиткового мінімуму в Україні – це близько 50 доларів на місяць, тобто півтора долара на день, що відкидає більшість населення за поріг абсолютної бідності.

### ***Питання і завдання для самоперевірки та контролю знань***

1. Назвіть відомі Вам індикатори та індекси сталого розвитку.
2. Поясніть зміст політично-правового, міжнародного та інформаційного аспектів у вимірюванні сталого розвитку.
3. На які основні групи поділяють базовий набір індикаторів сталого розвитку?
4. Які групи індикаторів сталого розвитку запропоновано Комісією ООН зі сталого розвитку ?
5. Назвіть пріоритетні напрями покладені в основу системи індикаторів сталого розвитку ЄС.
6. У чому полягали мета, завдання і цілі сталого розвитку, визначені в Україні «Комплексною програмою реалізації рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку на 2003-2015 роки»?
7. Визначте та структуруйте основні групи індикаторів рівня життя населення.
8. Охарактеризуйте роль доходів в структурі індикаторів рівня життя населення.
9. Поясніть роль та функції державної системи соціальних стандартів та гарантій в структурі індикаторів рівня життя.
10. Проаналізуйте рівень соціальних стандартів та гарантій в Україні та оцініть їх спроможність забезпечити соціальні потреби населення.

## Розділ 5. Євроінтеграційні цілі України з впровадження стандартів суспільного розвитку

### 5.1. Україна у міжнародних рейтингах суспільного розвитку

Якщо Україна хоче стати частиною спільноти ЄС, то мусить бути вбудована у міжнародний контекст, знати чим живе світ, розуміти, яке її місце у ньому зараз та що потрібно для того, аби укріпити свої позиції на перспективу. Доволі показовими у цьому контексті є різноспрямовані міжнародні рейтинги, які відображають становище України (№) посеред інших країн світу, залучених до моніторингу.

**Індекс кращих країн світу / Good Country Index – № 99 (зі 125).** Рейтинг відображає міжнародні наслідки національної політики кожної зі 125 країн списку. Тобто показує, який внесок держава зробила у «загальне благо» – розвиток планети та людства – і що отримала взамін. Рейтинг визначається за 35 показниками, згрупованими у 7 категорій (по 5 на кожну): наука і технології, культура, підтримка міжнародної безпеки та миру, світовий порядок, планета і клімат, процвітання та рівність, здоров'я і благополуччя. Більшість даних для аналізу надають ООН та Світовий банк.

У 2014-му п'ятірка лідерів представлена Ірландією, Фінляндією, Швейцарією, Нідерландами та Новою Зеландією. Лівія, В'єтнам та Ірак опинилися в кінці списку. 9 з 10 країн-лідерів розташовані у Західній Європі. Найвищу сходинку рейтингу серед країн ЄС посіла Ірландія (1), найнижчу – Угорщина (61). США зайняли 21 позицію, Росія – 95, Польща – 52.

Україні віддали 99 місце у списку. Наші сусіди по рейтингу – Мадагаскар та Оман. Найкращі показники країна має у категоріях «Наука і технології» (13 місце, відразу після Німеччини і Франції) та «Культура» (48), найгірші – у категоріях «Планета і клімат» (120) та «Підтримка міжнародної безпеки і миру» (117).

**Міжнародний індекс миру / Global Peace Index – № 141 (зі 162).** Рейтинг розкриває рівень миролюбності у 162 країнах світу. Його укладають вже восьмий рік поспіль соціологи та економісти міжнародної групи експертів з Інституту миру та Центру миру і вивчення конфліктів Сіднейського університету. Фахівці розставляють країни у списку за 22 показниками рівня насильства у суспільстві або страху перед ним. Враховуються як внутрішні фактори – наприклад, рівень злочинності в країні, так і зовнішні – витрати на озброєння, участь у міжнародних конфліктах.

Науковці виявили, що миролюбність країни напряму залежить від показників її річного доходу, шкільної освіти та регіональної інтеграції. Мирні держави здебільшого мають прозорий уряд і низький рівень корупції. Окрім того, маленькі, стабільні країни, які входять до певного регіонального блоку, мають вищі шанси зайняти перші позиції у рейтингу.

Світ у минулому році став менш миролюбним, ніж у 2013. Переважно через збільшення терористичних атак, збройних конфліктів, біженців та переселенців. Починаючи з 2008 року, показники погіршилися у 111 країн,



покращилися – у 51. Європа визнана наймиролюбнішим регіоном минулого року: 14 з 20 найспокійніших країн зосереджені у цій частині світу.

У п'ятірці найбільш мирних увійшли Ісландія, Данія, Австрія, Нова Зеландія та Швейцарія. В іншому кінці списку – Сирія, Афганістан та Південний Судан. Найбільший прогрес у 2014 році зробили Грузія (+28 позицій), Монголія (+25) та Лівія (+14). Найрізкіше пониження Індексу пережили Єгипет (-31 позиція), Україна (-30) та Південний Судан (-16). США зайняли 101 місце у рейтингу, Росія – 152, Польща – 23.

У минулому році Україна стала єдиною державою за межами Африки та Середнього Сходу, яка увійшла в п'ятірку країн із найрізкішим спадом у рейтингу. Втративши 30 пунктів, порівняно з 2013, Україна зайняла 141 місце серед 162, між Кот-д'Івуаром та Чадом. Це найнижча позиція серед країн Євразійського регіону, не враховуючи Росію.

**Міжнародний індекс тероризму / Global Terrorism Index-2013 – № 51 (зі 162)**

Дотичний до Індексу миру Індекс тероризму вираховується тією ж групою міжнародних експертів. Востаннє рейтинг складався у 2013 році, проте він важливий для розуміння стану міжнародної безпеки сьогодні.

Індекс тероризму вираховують за чотирма показниками: кількість терактів, загиблих, постраждалих, сума майнової шкоди. Оцінка дається кожній з країн окремо, тому проявляє довгострокові наслідки тероризму на її громадян: як вплинули теракти на свідомість людей з точки зору страху перед потенційними загрозами та як суспільство готове реагувати на них у майбутньому.

Кількість терактів у всьому світі різко зростає. У 2013 році від терористичних атак загинуло на 61% людей більше, ніж у 2012. Тероризм стає глобальним явищем: 24 країни минулого року пережили теракти, які призвели до загибелі понад 50 людей. 75 країн прожили 2013 рік без інцидентів.

У п'ятірку країн, які найбільше постраждали від терактів у 2013, входять Ірак, Афганістан, Пакистан, Нігерія та Сирія. В Іраці пройшло 2 492 теракти, в результаті яких загинули 6 362 людини. Росія за підсумками 2013 опинилася на 11 місці у рейтингу, США – 30, Польща – 124. Україна займала 51 позицію.

**Міжнародний індекс рабства / Global Slavery Index – № 40 (зі 167)**

Орієнтовно 35 800 000 людей живе у рабстві сьогодні. Під сучасним рабством розуміється будь-який контроль над людиною, через який вона не може вільно змінити роботу, місце проживання, самостійно розпоряджатися своїм тілом.

Як підрахувала Міжнародна організація праці при ООН, рабовласництво – неабияк вигідне в економічному плані заняття. Річний прибуток рабовласників в усьому світі складає понад 32 мільярди доларів. Для порівняння, це більше, аніж дохід від реалізації усіх вироблених товарів у чотирьох країнах світу разом узятих: Ісландії, Нікарагуа, Руанді та Монголії.

Індекс рабства щорічно вираховується міжнародною організацією Walk Free Foundation на основі трьох показників: оцінка населенням поширеності

трудового рабства, кількість дитячих шлюбів, кількість випадків торгівлі людьми в країні та за її межами.

У п'ятірку країн із найнижчими позиціями у рейтингу ввійшли Північна Корея, Іран, Сирія, Еритрея та Центральноафриканська республіка. Примітно, що країни-аутсайдери відрізняються слабкою економікою, нестабільною політичною ситуацією, яка пов'язана із внутрішніми і зовнішніми конфліктами, та/або використанням трудового рабства урядом країни. Наприклад, узбецька бавовна, яку країна експортує у Бангладеш, Південну Корею та Китай, виготовляється з використанням примусової праці. У Північній Кореї в'язні виправно-трудовах таборів обробляють деревину для експорту в Японію.

61% трудових рабів зосереджено у 5 країнах – Індії, Китаї, Пакистані, Узбекистані та Росії. Найменше примусову працю експлуатують Ісландія та Люксембург (до 100 осіб). США займають 67 місце, Росія – 32, Польща – 61.

Україна у цьому списку за абсолютною кількістю трудових рабів займає 40 місце (близько 112 600 осіб). У євразійському регіоні, до якого дослідники включили 12 країн, Україна займає 11 позицію за відсотковим співвідношенням трудових рабів до усього населення країни (0,248%), поступившись лише Білорусі. Також Україна зайняла 3 позицію у регіоні за показником протидії трудовому рабству, пропустивши вперед Грузію та Азербайджан.

**Індекс процвітання / Legatum Prosperity Index – № 63 (зі 142).** Рейтинг благополуччя укладають аналітики Legatum Institute – незалежної політичної, консультативної та правозахисної організації, яка належить до групи компанії Legatum. Щороку, починаючи з 2008, кожну зі 142 країн експерти оцінюють за 89 показниками, погрупованими у 8 категорій: економіка, можливості для підприємництва, управління, освіта, охорона здоров'я, безпека, особиста свобода та соціальний капітал. Індекс «покриває» 142 країни, охоплюючи 96% населення і 99 % світового ВВП.

Глобальні економічні зміни помітно впливають на рейтинг. Це добре видно на прикладі зміцнення позицій Китаю, США і Нової Зеландії та погіршення ситуації Венесуели. Водночас погані показники у інших категоріях – підприємництво, охорона здоров'я, безпека, особиста свобода, управління – зменшили шанси Росії, Венесуели та Сирії отримати кращі місця у рейтингу.

Європа здає позиції у економічній категорії. З 33 країн лише 8 покращили свої економічні показники, починаючи з 2009 року, і водночас 25 погіршили. Греція демонструє найрізкіший спад, втративши 57 позицій за 6 років. У Європі найвищий рівень безробіття – 11,5%, у решті світу цей показник балансує на рівні 7,7%. Європейці найменше вірять, що важкою працею можна забезпечити собі хороше життя – 68%, в інших регіонах планети – 86% погоджуються з цією тезою.

Україна зайняла 63 місце у списку, між Шрі-Ланкою та Мексикою; і це на одну позицію вище, аніж у 2013 році. Країна має найкращі показники у категорії «Соціальний капітал» (відсоток громадян, які волонтерять, займаються благодійництвом, допомагають незнайомцям, вважають, що можуть покластися на сім'ю та друзів у складні часи) – 42 місце, найгірші – у категорії «Управління» – 121.

**Індекс економічної свободи / Index of Economic Freedom** – № 155 (зі 178). Рейтинг складається з 1995 року експертами Стратегічного дослідницького інституту США Heritage Foundation та авторитетним американським виданням Wall Street Journal. Індекс економічної свободи базується на 10-ти показниках, серед яких свобода підприємництва, податкова політика, свобода інвестицій, захист права власності, рівень корупції.

Україна зайняла 155 позицію серед 178 країн, сусіди по рейтингу – Лесото і Гаїті. Має найкращі результати за показниками торгівлі, монетарної політики та податкової політики; найгірші – у інвестиційній свободі, захисті права власності та рівні корупції.

**Індекс сприйняття корупції / Corruption Perceptions Index** – № 142 (зі 177). Цей щорічний рейтинг 175 країн світу укладається з 1995 року міжнародною громадською організацією Transparency International, яка досліджує корупцію у державному секторі та бореться з нею. Країни розставляються у списку за рівнем корупції, який в свою чергу визначається через незалежні опитування підприємців та аналітиків. У цих опитуваннях приймають участь міжнародні фінансові та правозахисні експерти, зокрема з Азійського та Африканського банків розвитку, Світового банку та міжнародної організації Freedom House.

Показники Індексу дають невтішні прогнози. Більше 2/3 країн рейтингу набрали менше 50 балів (зі 100). Низькі показники вказують на велике хабарництво, нестачу адекватних покарань за корупцію та існування держорганів, які не реагують на потреби громадян. Корпоративна таємниця та відмивання грошей стала головною перепоною у боротьбі з корупцією в країнах, економіка яких розвивається. Наразі антикорупційна група проводить кампанію, вимагаючи від ЄС, США та країн G20 наслідувати приклад Данії (лідера рейтингу) та створити відкриті реєстри. Такий крок дозволить дізнатися, хто насправді контролює або є бенефіціарним власником кожної компанії.

Найменш корумпованими країнами 2014 року визнані Данія (92 бали зі 100), Нова Зеландія, Фінляндія, Швеція та Норвегія. Найгірші показники – у Сомалі (8 балів), Північній Кореї (8 балів), та Південного Судану. Найпомітніші зміни у негативну сторону проявилися у Китаю, Туреччини та Анголи – показники впали на 4/5 балів. Найрізкіше пониження у рейтингу пережили Турція (-5 позицій) та Ангола, Китай, Малаві і Руанда (-4 позиції у кожній). Найбільше покращилися результати у Кот-д'Івуара, Єгипта та острівної країни Сент-Вінсент і Гренадини (+5 позицій). США зайняли 17 місце, Польща – 35, Росія – 136.

Україна посіла 142 сходинку у рейтингу, між Угандою та Бангладешом. Країна підійнялася всього на одну позицію, порівняно з минулим роком, так і не подолавши межу «корупційної ганьби», як висловилися укладачі списку. «Незважаючи на «зміну фасаду», Україна продовжує тупцювати на місці».

**Міжнародний індекс гендерної рівності / Global Gender Gap** – № 56 (зі 142)

Рейтинг укладається експертами Всесвітнього економічного форуму щорічно, починаючи з 2006. Список формується на основі показників рівня середньої зарплати чоловіків та жінок, співвідношення зайнятих ними вищих керівних посад, а також тривалості життя та рівня грамотності.

У 2014 році гендерна прірва у доходах закрилася на 60%, до прикладу, у 2006 цей показник складав 56%. Розрив у рівні грамотності заповнений майже на 94%, у 2006 – 92%. Щодо тривалості життя й здоров'я, з 2006 до 2014 цей показник дещо погіршився – з 97% до 96%. Гендерна нерівність в участі у політичному житті подолана всього лише на 21%, у 2006% цей показник становив 14%.

П'ятірка лідерів залишається незмінною вже четвертий рік поспіль. До неї увійшли Ісландія, Фінляндія, Норвегія, Швеція і Данія. Трійка аутсайдерів: Ємен, Пакистан і Чад. США зайняли 20 місце, Росія – 75, Польща – 57.

Україна посіла 56 місце у списку зі 142 країн, поряд із Хорватією та Польщею. Ми покращили свій рейтинг у 2014, підійнявшись на 8 пунктів, порівняно з 2013 (того року дослідження проводилося у 136 країн). За рівнем середньої заробітної плати Україна на 31 місці (минулого року – на 30), за рівнем грамотності – на 29 (у 2013-му – на 27), за тривалістю життя й рівнем здоров'я – на 74 (того року – на 75), за рівнем участі у політиці – на 105 (у 2013 – на 119).

**Міжнародний індекс свободи преси / World press freedom index – № 127 (180).** Щорічний рейтинг рівня свободи слова у ЗМІ, який укладає міжнародна організація Репортери без кордонів. Індекс визначається на основі аналізу анкет, заповнених організаціями-партнерами (14 груп на 5 континентах), 130 кореспондентами у всьому світі, а також журналістами, громадськими та правозахисними організаціями, юристами і науковцями. Рейтинг враховує як об'єктивні показники (скільки було прямих нападів на журналістів і ЗМІ, арештів, випадків цензури та непрямих засобів тиску), так і оціночні судження експертів.

Дослідники звертають увагу на негативний вплив внутрішніх і міжнародних конфліктів на свободу слова. На рейтинг деяких країн вплинуло намагання уряду представити потреби нацбезпеки важливішими, ніж право інформувати та бути проінформованим. Такий тренд розвивається у всьому світі й загрожує свободі преси навіть у країнах-демократіях.

У п'ятірку країн, які найбільше піклуються про свободу ЗМІ, увійшли Фінляндія, Нідерланди, Норвегія, Люксембург та Андорра. Найгірша ситуація із вільною пресою у Еритреї, Північній Кореї та Туркменістані, «у трьох країнах, де свободи інформації не існує», говорять укладачі рейтингу. «Ці країни продовжують бути інформаційними і повинними чорними дірами та пеклом для журналістів, які там живуть». Польща зайняла 19 місце у рейтингу, США – 46, Росія – 148.

Україні дісталася 127 позиція у списку, на один пункт нижче, ніж 2013-го. Дослідники пояснюють, що політична криза, яка почалася у грудні 2013 року, та різкий розворот влади часів Віктора Януковича в бік утисків свободи слова

виходять за часові межі формування рейтингу. «Проте немає сумніву, що ці події вплинуть на рейтинг України у редакції Індексу за 2015 рік».

Також укладачі наголошують, що й задовго до подій зими 2013-2014 в Україні відчувалися передвісники придушення свободи слова: зростаюча концентрація основних ЗМІ у руках наближених до влади осіб, все більш часті й безкарні прояви насильства проти журналістів та спроби їхнього залякування.

Міжнародні рейтинги є зручним інструментом для визначення місця країни у світовій системі координат. Особливо актуалізується питання рейтингового статусу для нових, незалежних держав, зокрема для України.

В Україні державна концепція сталого розвитку розроблена ще в 1998 р., а проект концепції у 2000 р. Верховна Рада України у 1999 р. прийняла Постанову «Про концепцію сталого розвитку населених пунктів», а у 2003 р. – Постанову Кабінету Міністрів «Комплексна програма реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку на 2003- 2015 рр.».

За даними Звітів про Індекс людського розвитку (ІЛР) ООН 1991-2013 рр., протягом років незалежності відбулися величезні втрати України у соціальній сфері.

Таблиця 5.1.1

Рейтинг України в Індексі людського розвитку за 1991-2013 рр.

Рейтинг України за ІЛР	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2013
Індекс	0,707	0,669	0,761	0,788	0,710	0,729	0,734
Рейтинг	45	102	78	78	69	76	83

Так, якщо за ІЛР у 1991 р. Україна перебувала на 32-му місці серед 175 країн світу, то в 1993 р. – на 45-му, у 2002 р. – на 102-му, у 2005 р. – на 76, а у рейтингу 2013 р. посідала лише 83-тє місце серед 186 країн. Тобто, якщо у 1991 р. Україна мала значення ІЛР, близькі до країн Європи та Центральної Азії, то останні звіти показують, що за критерієм людського розвитку Україна значно поступається не лише більшості країн ЄС, а й пострадянським країнам, серед яких і Російська Федерація, яка посідала 57 місце у рейтингу ІЛР.

## 5.2. Порівняння досягнутих стандартів рівня життя населення України та ЄС-28

Найкраще відображають ступінь соціального розвитку країн так звані показники рівня життя, які налічують 14 показників, мінімальних соціальних норм, які гарантують гідний рівень життя населення країни. Ці стандарти використовують як європейські країни, так і ООН (при розрахунках індексу людського розвитку і аналізі та прогнозуванні соціально-політичної ситуації в

будь-якій державі). Якщо за показниками грамотності і демографічними показниками, безробіттям Україна не значно відстає від Європи і навіть дещо випереджає, то за іншими індексами має місце суттєве відставання (табл.5.2.1).

Таблиця 5.2.1

Стандарти-індикатори рівня життя населення для України та ЄС-28 у 2013 році\*

Назва показника	Нормальне значення	Значення для України	Середнє значення для ЄС-28
Показник очікуваної тривалості життя при народженні	Мінімальне значення – 25 років, максимальне - 85	68,808	78,51996
Показник грамотності дорослого населення	На рівні 100%	99,7	98,68571
Середня тривалість навчання	Не менше 15 років	11,282	10,75276
Реальний НД на душу населення за ПКС	Від 200 до 40 тис. доларів США	6428,007	25305,97
Сумарний коефіцієнт народжуваності	На рівні 2,14 – 2,15	1,29	1,531852
Коефіцієнт старіння населення	Не більше 7%	41	45,61592
Розрив у рівні доходів граничних децильних груп	Не більше ніж 10:1	7,6	8,924
Частка населення, що проживає за межею бідності	Не більше 10%	25	17
Співвідношення мінімальної та середньої заробітної плати	Не більше ніж 1:3	39,4	60
Мінімальний рівень погодинної заробітної плати	Не менше 3 доларів США		
Рівень безробіття	Не вищий від 8-10%	7	10,37778
Кількість правопорушень на 100 тис. населення	До 5 тис. випадків	1146	
Рівень депопуляції	50:50	-0,547	0,230571
Кількість психічних патологій на 100 тис. населення	Не більше 248 осіб	244	

Джерело: Шевченко О. Проблеми досягнення Європейських соціальних стандартів в Україні

Еталонною моделлю оцінювання рівня життя населення слугує комплекс гранично-критичних значень соціальної безпеки в суспільстві ( табл.4.3.2).

Таблиця 4.3.2

Порівняння загальних гранично-критичних показників соціальної безпеки суспільства з реальними значеннями їх для України

Назва показника	Гранично-критичне значення соціальної безпеки	Значення показників в Україні (2012-2013 рр.)	Ймовірнісні соціально-політичні наслідки
Частка у ВВП державних асигнувань на науку, %	2 %	0,73 % (0.29 % – з держ. бюдж.)	Руйнування науково-технічного потенціалу
Співвідношення доходів 10% найбагатших і 10% найбідніших громадян	10:1	40-60:1	Антагонізація соціальної структури
Частка населення, яка живе за межею бідності, %	10 %	15 % +~40 %	Люмпенізація населення
Співвідношення мінімальної і середньої заробітної плати	1:3	1:2,5	Декваліфікація і пауперизація робочої сили
Рівень безробіття, %	8-10 %	8-10 %	Зростання соціально-знедоленого населення
Умовний коефіцієнт депопуляції, %	1 %	1,4 %	Перевищення смертністю народжуваності
Сумарний коефіцієнт народжуваності	2,14-2,15	1,5	Відсутність простої відтворюваності населення
Середня тривалість життя населення	75-79	71 ч.66 / ж.76	Зниження життєздатності країни
Частка осіб старших 65 років до загальної чисельності населення	7%	15,2%	Старіння населення
Рівень споживання алкоголю, л. абс. на людину в рік	8	15,5	Фізична деградація населення
Кількість злочинів на 100 тис. осіб	5-6	9	Криміналізація суспільних відносин

Джерело: розроблено автором

Порівняння загальних гранично-критичних показників соціальної безпеки суспільства з реальними значеннями їх для України засвідчує критичний рівень соціальної небезпеки українського суспільства майже за усіма оціночними критеріями

Отже, всупереч задекларованим цілям розбудови України як соціальної держави, відбувається невинне погіршення життєвих умов і розвитку людей.

### **5.3. Євроінтеграційні цілі України в контексті європейських стандартів суспільного розвитку**

Ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угоду про асоціацію), Україна задекларувала намір стати партнером та інтегруватися в спільноту європейських країн для запозичення їхнього досвіду в сфері суспільно-економічної діяльності для подолання відсталості і підвищення добробуту своїх громадян до європейського рівня. Досягнення високого рівня життя населення, аналогічного рівню в країнах Європи, є можливим за умови імплементації Європейських соціальних стандартів у свою практику.

Від 14 вересня 2006 року Україна ратифікувала Європейську соціальну хартію (переглянуту), яка набрала чинності для України з 1 лютого 2007 р. , приєднавшись до 27 (у тому числі 6 із 9 обов'язкових) та 74 пунктів (із 98). Україна не взяла на себе зобов'язань щодо: встановлення щорічної оплачуваної відпустки тривалістю не менше чотирьох тижнів; визнання права працівників на таку винагороду, яка забезпечує їм та їхнім сім'ям достатній життєвий рівень. Не ратифіковано також ст.12 щодо права на соціальне забезпечення, ст.13 – права на соціальну та медичну допомогу, ст.19 – права трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей на захист і допомогу, ст.25 – права працівників на захист їхніх прав у разі банкрутства їхнього роботодавця, п. 3 ст.31 щодо встановлення цін на житло, доступних для малозабезпечених осіб. Поки що не приєдналась Україна і до процедури колективних скарг. Зазначені норми Хартії стосуються надзвичайно важливих соціальних прав людини, і тому приєднання України до цього міжнародного документа в повному обсязі залишається одним із нагальних завдань.

Впровадження європейських соціальних стандартів в Україні передбачає ряд механізмів та етапів. Одним з важливих аспектів здійснення європейської соціальної політики в Україні є стандартизація в сфері соціального захисту. Сучасна політика соціального захисту в Україні має ряд проблем: нестача ресурсів на соціальне забезпечення, демографічні проблеми, економічні (безробіття, корупція, тіньова економіка, негативні зовнішньоекономічні впливи), соціальні, політичні.

Соціальні стандарти в європейській практиці лежать в основі моніторингу рівня життя населення для дійсних членів ЄС, та орієнтування нових членів Європейської Співдружності та країн, які прагнуть досягти рівня розвитку європейських країн, у процесі здійснення соціальної політики і соціалізації своїх економік.

Соціальна привабливість євроінтеграції для України полягає в можливості досягнення високих соціальних стандартів європейських країн. Середньомісячна заробітна плата в ЄС сьогодні майже в дев'ять разів вище, ніж в Україні. У євроні та окремих країнах ЄС рівень оплати праці ще вище.

Така ж динаміка характерна і для пенсійного забезпечення. Європейська система пенсійного забезпечення давно сформувалася як ринкова, трирівнева.



Вона давно тісно прив'язана до доходів населення і не викликає нарікань з приводу неадекватної розподілу коштів пенсійних фондів. Це дуже важливо для української пенсійної системи, яка поки вельми слабо прив'язана до доходів населення, а більше – до віку і стажу, що викликає невдоволення пенсіонерів та соціальні проблеми.

Принципово важливим питанням для України є вихід на європейський стандарт оцінки робочої сили. На сьогоднішній день робоча сила в Україні недооцінена порівняно із середньою в ЄС і євроні в два рази, а в порівнянні з Бельгією, Францією, Швецією – в чотири. Мається на увазі не за рівнем зарплати, а за часткою оплати праці у ВВП.

Ще більші можливості України - в освоєнні інших соціальних стандартів країн ЄС, за якими відставання ще більше. Мова йде про витрати на соціальний захист і соціальну допомогу. За цими показниками відставання від ЄС і єврони України, як і Росії, просто вражає – в десятки разів

12 січня 2015 року Указом Президента України схвалено «**Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»**», окреслено основні напрями сталого розвитку в рамках чотирьох векторів руху, спрямованих на реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави:

**1) за вектором розвитку:**

- Дeregуляція та розвиток підприємництва;
- Програма розвитку малого та середнього бізнесу;
- Податкова реформа;
- Реформа захисту економічної конкуренції;
- Реформа корпоративного права;
- Реформа фінансового сектору;
- Реформа ринку капіталу;
- Реформа сфери трудових відносин;
- Реформа транспортної інфраструктури;
- Реформа телекомунікаційної інфраструктури;
- Програма участі в транс'європейських мережах;
- Реформа державної митної справи та інтеграція в митну спільноту Європейського Союзу;
- Реформа монетарної політики;
- Програма розвитку українського експорту;
- Реформа енергетики;
- Програма енергоефективності;
- Реформа сільського господарства та рибальства;
- Земельна реформа;
- Реформа житлово-комунального господарства;
- Реформа статистики;
- Програма залучення інвестицій;
- Реформа дипломатичної служби;
- Реформа у сфері здійснення державних закупівель;

- Реформа державного фінансового контролю та бюджетних відносин;
- Реформа державної служби та оптимізація системи державних органів;
- Реформа управління державною власністю;

## **2) за вектором безпеки:**

- Реформа системи національної безпеки та оборони;
- Реформа оборонно-промислового комплексу;
- Судова реформа;
- Оновлення влади та антикорупційна реформа;
- Програма електронного урядування;
- Реформа правоохоронної системи;
- Програма енергонезалежності;
- Реформа захисту інтелектуальної власності;
- Програма збереження навколишнього природного середовища;

## **3) за вектором відповідальності:**

- Децентралізація та реформа державного управління;
- Реформа регіональної політики;
- Програма національної єдності та підтримки національних меншин;
- Конституційна реформа;
- Реформа виборчого законодавства;
- Реформа системи соціального захисту;
- Пенсійна реформа;
- Реформа системи охорони здоров'я;
- Реформа у сфері забезпечення безпечності та якості харчових продуктів;
- Реформа у сфері захисту прав споживачів;
- Програма популяризації фізичної культури та спорту;
- Програма здорового способу життя та довголіття;
- Реформа освіти;
- Програма розвитку для дітей та юнацтва;

## **4) за вектором гордості:**

- Програма популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі;
- Програма створення бренду «Україна»;
- Реформа нагородної справи;
- Програма розвитку інновацій;
- Розвиток інформаційного суспільства та медіа;
- Реформа державної політики у сфері науки та досліджень;
- Українська космічна програма;
- Програма розвитку туризму;
- Реформа державної політики у сфері культури;
- Програма розвитку національного кіновиробництва;

- Програма розвитку національної видавничої справи;
- Реформа державної політики у сфері спорту;
- Програма залучення талантів.

У документі визначено також **цільові індикатори сталого розвитку України до 2020 року**. Зокрема, реалізація Стратегії передбачає досягнення 25 ключових показників, що оцінюють хід виконання реформ та програм:

1) у рейтингу Світового банку «Doing Business» Україна посяде місце серед перших 30 позицій;

2) кредитний рейтинг України – Рейтинг за зобов'язаннями в іноземній валюті за шкалою рейтингового агентства Standard and poors – становитиме не нижче інвестиційної категорії «BBB»;

3) за глобальним індексом конкурентоспроможності, який розраховує Всесвітній Економічний Форум (WEF), Україна увійде до 40 кращих держав світу;

4) валовий внутрішній продукт (за паритетом купівельної спроможності) у розрахунку на одну особу, який розраховує Світовий банк, підвищиться до 16 000 доларів США;

5) чисті надходження прямих іноземних інвестицій за період 2015 -2020 років за даними Світового банку складуть понад 40 млрд доларів США;

6) максимальне відношення дефіциту державного бюджету до валового внутрішнього продукту за розрахунками Міжнародного валютного фонду не перевищуватиме 3 відсотки;

7) максимальне відношення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до валового внутрішнього продукту за розрахунками Міжнародного валютного фонду не перевищуватиме 60 відсотків (відповідно до Маастрихтських критеріїв конвергенції);

8) енергоємність валового внутрішнього продукту складе 0,2 тонни нафтового еквівалента на 1000 доларів США валового внутрішнього продукту за даними Міжнародного енергетичного агентства;

9) витрати на національну безпеку і оборону становитимуть не менше 3 відсотків від валового внутрішнього продукту;

10) чисельність професійних військових на 1000 населення збільшиться із 2,8 до 5,6 осіб за розрахунками Стокгольмського міжнародного інституту дослідження миру;

11) за індексом сприйняття корупції, який розраховує Transparency International, Україна увійде до 50 кращих держав світу;

12) за результатами опитування рівень довіри експертного середовища (адвокати, юристи) до суду становитиме 70 відсотків;

13) за результатами загальнонаціонального опитування рівень довіри громадян до органів правопорядку становитиме 70 відсотків;

14) оновлення кадрового складу державних службовців у правоохоронних органах, судах, інших державних органах на 70 відсотків;

15) ліміт частки одного постачальника в загальному обсязі закупівель будь-якого з енергоресурсів складатиме не більше 30 відсотків;

16) середня тривалість життя людини за розрахунками Світового банку підвищиться на 3 роки;

17) питома вага місцевих бюджетів становитиме не менше 65 відсотків у зведеному бюджеті держави;

18) частка проникнення широкосмугового Інтернету за даними Світового банку складатиме 25 абонентів на 100 осіб;

19) 75 відсотків випускників загальноосвітніх навчальних закладів володітимуть щонайменше двома іноземними мовами, що підтверджуватиметься міжнародними сертифікатами;

20) Україна візьме участь у міжнародному дослідженні якості освіти PISA та увійде до 50 кращих держав – учасниць такого дослідження;

21) Україна разом із Світовим банком розробить показник добробуту громадян, визначиться з його цільовим значенням та проводитиме моніторинг змін такого показника;

22) за результатами загальнонаціонального опитування 90 відсотків громадян України відчуватимуть гордість за свою державу;

23) під час участі у XXXII літніх Олімпійських іграх Україна завоює щонайменше 35 медалей;

24) за глобальним індексом конкурентоспроможності у боротьбі за таланти, який розраховує одна з провідних світових бізнес-школ (INSEAD), Україна увійде до 30 кращих держав світу;

25) 20 фільмів українського виробництва вийдуть у широкий прокат у 2020 році.

Можна припустити, що саме система показників, визначених у Стратегії «Україна-2020» складуть основу національної системи індикаторів сталого розвитку.

### ***Питання і завдання для самоперевірки та контролю знань***

1. Проаналізуйте місце України у міжнародних рейтингах (Індекс кращих країн світу, Міжнародний індекс миру, Міжнародний індекс тероризму, Міжнародний індекс рабства, Індекс процвітання, Індекс економічної свободи, Індекс сприйняття корупції, Міжнародний індекс гендерної рівності, Міжнародний індекс свободи преси та ін..) та підготуйте есе «Україна і світ».

2. Охарактеризуйте зміни, які відбулися в Україні за 1991-2013 рр. (дані Звітів про Індекс людського розвитку ООН)?

3. Проаналізуйте та поясніть причини відмінності у стандартах рівня життя населення України та ЄС-28 .

4. Здійсніть порівняння загальних гранично-критичних показників соціальної безпеки суспільства з реальними значеннями їх для України та оцініть ситуацію щодо соціальної безпеки українського суспільства.

5. У чому полягає соціальна привабливість євроінтеграції для України?

6. Проаналізуйте та охарактеризуйте потенціал основних напрямів сталого розвитку, визначених «Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020».

7. Проведіть моніторинг досяжності визначених Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» 25 ключових показників, що оцінюють хід виконання реформ та програм.

8. Запропонуйте та обґрунтуйте пріоритетність і порядок виконання основних напрямів сталого розвитку, визначених «Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020».

## ВИСНОВКИ

Суспільство як складна система являє собою цілісне утворення, основним елементом якого є люди, їх зв'язки, взаємодії та взаємовідносини, інститути та організації, соціальні групи та спільноти, норми і цінності. Розвиток суспільства (суспільний розвиток) зумовлюється всією сукупністю та рівнем динамізму відносин, що функціонують в основних сферах (економічних, політичних, соціальних і духовних) суспільства.

Стандарти присутні у будь-якій сфері суспільного розвитку – сьогодні важко уявити будь-яку сферу, у якій би не існувало загальноєвропейських міжнародних стандартів. Прикладом такого роду стандартів слугують технічні стандарти, соціальні стандарти, екологічні стандарти, політичні стандарти та ін.

Формування та розвиток соціальних стандартів суспільного розвитку на європейському континенті є результатом політики у цій сфері Ради Європи та Європейського Союзу.

Право Європейського Союзу перебуває у площині між міжнародним і національним правом, і тому йому притаманні своєрідні методи регулювання. Якщо в міжнародному праві найбільш прийнятним є метод координації та узгодження, то в національному, особливо в публічній сфері, переважає імперативний метод. Відповідно, у праві Європейського Союзу ці методи поєднуються: учасники цього об'єднання спочатку домовляються та координують свої позиції, а потім у своїй діяльності строго слідують досягнутим домовленостям. Результатом цього є формування норм, що за своєю правовою природою є нормами-стандартами. Основним джерелом стандартів ЄС є установчі договори.

В структурі європейських соціальних стандартів вирізняють стандарти соціальних прав та соціальні стандарти рівня життя. Базовими соціальними стандартами Ради Європи є Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод та Європейська соціальна хартія (переглянута). Соціальне право ЄС ніколи не входило до виключної компетенції ЄС, а залишалося предметом спільного ведення у сфері політики координації та співпраці. Це пояснюється великим розмаїттям стандартів життя та умов існування як у різних європейських країнах, так і в межах окремих держав. ЄС здійснює широкі компетенції в галузі екології на основі Договору про заснування Європейського співтовариства 1957 р. Він наділений повноваженнями щодо співпраці в цій галузі на міжнародній арені. Спираючись на положення установчого договору, практична діяльність ЄС в галузі екології будується на основі спеціальної середньострокової програми дій стосовно довкілля. Стандарти економічного розвитку на сучасному етапі в ЄС визначає схвалена у березні 2010 року європейська стратегія економічного розвитку – «Європа 2020: стратегія розумного, стійкого і всеосяжного зростання».

Забезпечення сталого розвитку можливе лише шляхом подолання протиріч між економічним зростанням, збереженням природних ресурсів та поліпшенням якості життя населення. Це вимагає всебічної оцінки різних аспектів сталого розвитку (політико-правових, екологічних, економічних,

міжнародних, інформаційних), застосування індикаторів соціальних, економічних, екологічних та інституціональних змін у сфері сталого розвитку. Найбільш відомими серед розроблених і вже діючих варіантів оцінки показників сталого розвитку є «Система еколого-економічного обліку», показник «Істинних заощаджень», «Всесвітній індекс щастя», Інтегральний агрегований індекс «Живої планети», показник «Екологічний слід», «Індекс екологічної сталості», Індикатор «Здоров'я населення», «Індекс реального прогресу й індекс сталого економічного добробуту», «Індекс людського розвитку» та ін.

Проаналізовано підходи до оцінювання сталого розвитку, рівня та якості життя населення, детально розглянуто державну систему соціальних стандартів та гарантій в Україні. Проаналізовано міжнародні рейтинги, які відображають становище України (№) посеред інших країн світу, включених до моніторинрів «Індекс кращих країн світу», «Міжнародний індекс миру», «Міжнародний індекс тероризму», «Міжнародний індекс рабства», «Індекс процвітання», «Індекс економічної свободи», «Індекс сприйняття корупції», «Міжнародний індекс гендерної рівності», «Міжнародний індекс свободи преси», «Індексі людського розвитку».

Узагальнення рейтингових показників України і країн-членів ЄС та подальший порівняльний аналіз досягнутих стандартів рівня життя населення України та країн членів ЄС, які засвідчують значне відставання України від країн-членів ЄС, а почасти – й багатьох країн пострадянського простору.

Євроінтеграційні цілі суспільного розвитку України на сучасному етапі полягають у запозиченні досвіду суспільного розвитку ЄС та країн-членів для подолання відсталості в економічній, соціальній, екологічній та інституційній сферах для досягнення європейських стандартів розвитку українського суспільства.

## Порівняння показників сталого розвитку регіонів України (2013) (джерело: Україна в індикаторах сталого розвитку)

Регіон	Херсонська	Одеська	Миколаївська	Кіровоградська	Черкаська	Закарпатська	Івано-Франківська	Волинська	Львівська	Рівненська	Хмельницька	Тернопільська	Чернівецька	Житомирська	Вінницька	Київська	Чернігівська	Сумська	Полтавська	Харківська	Луганська	Донецька	Дніпропетровська	АР Крим	Запорізька
Населення (тис.)	1083.4	2388.3	1178.2	1002.4	1277.3	1250.7	1380.1	1038.6	2540.9	1154.3	1320.2	1080.4	905.3	1273.2	1634.2	1719.5	1088.5	1152.3	1477.2	2742.2	2272.7	4403.2	3320.3	1963	1791.7
Валовий регіональний продукт (грн на особу)	18448	61499	27633	20041	27012	18054	26752	17637	52103	19302	22843	16294	11969	21928	29099	59154	21165	22907	52252	76866	57202	161021	140020	38220	49525
Територія (тис. км <sup>2</sup> )	28.461	33.313	24.585	24.588	20.916	12.753	13.927	20.144	21.831	20.051	20.629	13.824	8.096	29.827	26.492	28.121	31.903	23.832	28.75	31.418	26.683	26.517	31.923	26.081	27.183
Індекс сталого розвитку	0.852	0.862	0.842	0.827	0.921	1.004	1.01	0.945	0.992	0.963	0.969	1.004	1.053	0.919	0.939	0.989	0.948	0.869	0.98	0.967	0.829	0.858	0.855	0.873	0.882
Компонента якості життя	0.728	0.703	0.675	0.701	0.758	0.745	0.73	0.758	0.779	0.743	0.809	0.763	0.818	0.732	0.755	0.784	0.79	0.723	0.813	0.802	0.653	0.751	0.696	0.718	0.687
Індекс екологічного виміру	0.52	0.456	0.447	0.535	0.534	0.54	0.523	0.573	0.569	0.554	0.566	0.552	0.606	0.558	0.518	0.478	0.558	0.526	0.547	0.495	0.426	0.374	0.297	0.497	0.413
Індекс економічного виміру	0.143	0.273	0.169	0.144	0.188	0.113	0.111	0.127	0.228	0.133	0.162	0.122	0.096	0.162	0.194	0.29	0.157	0.161	0.321	0.348	0.194	0.488	0.436	0.28	0.215
Індекс соціально-інституціонального виміру	0.489	0.46	0.476	0.43	0.504	0.501	0.496	0.481	0.481	0.477	0.556	0.512	0.541	0.445	0.514	0.549	0.536	0.469	0.509	0.526	0.455	0.431	0.455	0.436	0.505
Компонента безпеки життя	1.013	1.141	1.155	1.007	1.196	1.54	1.6	1.291	1.406	1.401	1.221	1.494	1.517	1.273	1.281	1.38	1.202	1.105	1.252	1.239	1.172	0.948	1.136	1.138	1.265
Ступінь гармонізації	0.562	0.773	0.619	0.56	0.616	0.513	0.515	0.525	0.658	0.539	0.567	0.522	0.476	0.576	0.627	0.744	0.565	0.588	0.778	0.823	0.67	0.887	0.816	0.767	0.675
Базові потреби	0.195	0.324	0.196	0.209	0.324	0.116	0.156	0.152	0.291	0.157	0.249	0.182	0.105	0.193	0.333	0.402	0.214	0.201	0.356	0.397	0.237	0.558	0.53	0.218	0.243
Підприємницька діяльність	0.108	0.381	0.148	0.092	0.121	0.106	0.13	0.101	0.253	0.096	0.118	0.088	0.072	0.11	0.142	0.252	0.095	0.099	0.148	0.346	0.2	0.507	0.399	0.236	0.219
Інноваційно-інвестиційні можливості	0.028	0.122	0.066	0.046	0.046	0.036	0.063	0.036	0.099	0.024	0.051	0.034	0.022	0.046	0.047	0.175	0.025	0.072	0.336	0.209	0.111	0.389	0.227	0.252	0.127
Ринок праці	0.355	0.377	0.382	0.309	0.334	0.295	0.11	0.323	0.369	0.388	0.306	0.251	0.282	0.44	0.324	0.384	0.435	0.376	0.447	0.575	0.292	0.555	0.783	0.525	0.357

Продовження Додатка А

Стан довкілля	0.504	0.365	0.387	0.435	0.48	0.524	0.632	0.575	0.605	0.445	0.562	0.544	0.607	0.557	0.511	0.514	0.582	0.488	0.516	0.517	0.329	0.378	0.248	0.548	0.406
Екологічне навантаження і безпеки	0.506	0.509	0.505	0.54	0.503	0.546	0.562	0.629	0.599	0.595	0.602	0.606	0.589	0.511	0.568	0.419	0.571	0.492	0.501	0.516	0.511	0.419	0.364	0.455	0.462
Екологічне керування	0.549	0.494	0.448	0.629	0.62	0.551	0.376	0.514	0.502	0.622	0.532	0.507	0.622	0.606	0.473	0.502	0.522	0.597	0.623	0.453	0.439	0.325	0.279	0.488	0.372
Розвиток людського потенціалу	0.404	0.416	0.383	0.411	0.447	0.512	0.439	0.483	0.472	0.479	0.562	0.478	0.492	0.422	0.465	0.583	0.529	0.474	0.541	0.613	0.418	0.416	0.409	0.467	0.469
Інституціональний розвиток	0.16	0.347	0.177	0.163	0.243	0.112	0.145	0.132	0.276	0.133	0.197	0.144	0.092	0.159	0.257	0.342	0.166	0.16	0.273	0.377	0.222	0.538	0.478	0.225	0.234
Якість життя	0.562	0.436	0.554	0.522	0.553	0.5	0.568	0.472	0.446	0.45	0.577	0.504	0.564	0.446	0.552	0.595	0.577	0.559	0.521	0.474	0.424	0.39	0.421	0.412	0.506
Зниження тривалості життя	0.717	0.764	0.794	0.753	0.434	0.558	0.19	0.499	0.184	0.461	0.357	0.158	0.177	0.723	0.333	0.691	0.727	0.534	0.53	0.382	0.67	0.747	0.735	0.518	0.503
Злочинність	0.593	0.527	0.548	0.624	0.325	0.206	0.152	0.359	0.279	0.261	0.368	0.183	0.314	0.354	0.343	0.472	0.402	0.436	0.568	0.517	0.762	0.767	0.805	0.888	0.831
Корупція	0.398	0.673	0.318	0.889	0.346	0.293	0.545	0.81	0.613	0.371	0.542	0.274	0.487	0.2	0.215	0.682	0.237	0.83	0.21	0.499	0.424	0.765	0.41	0.782	0.237
Смертність населення	0.596	0.739	0.611	0.762	0.495	0.164	0.19	0.3	0.228	0.216	0.273	0.259	0.252	0.505	0.415	0.635	0.721	0.626	0.601	0.559	0.687	0.844	0.852	0.661	0.618
Соціальна нерівність	0.56	0.804	0.388	0.617	0.567	0.198	0.15	0.27	0.347	0.335	0.543	0.459	0.207	0.868	0.451	0.271	0.405	0.424	0.35	0.218	0.464	0.495	0.589	0.405	0.352
Зниження добробуту населення	0.625	0.554	0.51	0.607	0.597	0.737	0.621	0.669	0.551	0.64	0.574	0.682	0.698	0.575	0.557	0.39	0.538	0.532	0.467	0.425	0.469	0.287	0.311	0.598	0.337
Рівень безробіття	0.638	0.189	0.478	0.607	0.682	0.607	0.478	0.543	0.414	0.815	0.638	0.815	0.623	0.805	0.682	0.232	0.834	0.667	0.607	0.295	0.256	0.495	0.269	0.179	0.337
Зношеність технологічної інфраструктури	0.563	0.334	0.669	0.895	0.556	0.669	0.266	0.285	0.606	0.309	0.511	0.256	0.16	0.405	0.898	0.169	0.388	0.506	0.657	0.836	0.382	0.518	0.66	0.595	0.644
Дефіцит водних ресурсів	0.691	0.692	0.679	0.649	0.63	0.023	0.169	0.519	0.286	0.501	0.523	0.473	0.435	0.531	0.555	0.571	0.518	0.523	0.587	0.609	0.582	0.63	0.661	0.637	0.675
Забруднення довкілля	0.414	0.437	0.415	0.413	0.427	0.426	0.47	0.409	0.463	0.413	0.414	0.422	0.423	0.412	0.421	0.43	0.412	0.416	0.423	0.456	0.489	0.701	0.541	0.433	0.442
Зміювання клімату	0.42	0.433	0.429	0.423	0.438	0.427	0.504	0.423	0.44	0.428	0.432	0.426	0.426	0.421	0.439	0.454	0.424	0.427	0.432	0.465	0.508	0.687	0.546	0.427	0.479



## Словник базових та основних понять (глосарій)

*Державні соціальні гарантії* – встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму;

*державні соціальні стандарти* – встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантії;

*європейський правовий стандарт (у широкому значенні)* включає: принципи, настанови, рекомендації, кодекси поведінки, кодекси найкращої практики;

*європейський стандарт* – регіональний стандарт, прийнятий європейською організацією стандартизації;

*заінтересована сторона* – будь-яка фізична або юридична особа, яка має безпосередній або опосередкований інтерес щодо діяльності у сфері стандартизації та/або застосування її результатів;

*імплементація* – це комплекс конкретних заходів, які сприяють втіленню стандартів у життя.

*каталог* – документ, що містить систематизований звід або перелік будь-яких об'єктів та дає змогу віднайти кожний об'єкт за певним позначенням. Каталог може містити характеристики, показники та інші дані щодо об'єктів, внесених до нього;

*кодекс ustalеної практики* – нормативний документ, що містить рекомендації щодо практик чи процедур проектування, виготовлення, монтажу, технічного обслуговування або експлуатації обладнання, конструкцій чи виробів;

*міждержавний стандарт* – регіональний стандарт, передбачений Угодою про проведення узгодженої політики в галузі стандартизації, метрології і сертифікації від 13 березня 1992 року та прийнятий Міждержавною радою із стандартизації, метрології і сертифікації;

*міжнародна організація стандартизації* – організація, що займається стандартизацією, членство в якій відкрите для відповідних національних органів усіх держав;

*міжнародна стандартизація* – стандартизація, участь у якій відкрита для відповідних органів усіх держав;

*міжнародний стандарт* – стандарт, прийнятий міжнародною організацією із стандартизації і доступний для широкого кола користувачів;

*національна стандартизація* – стандартизація, що здійснюється на рівні однієї держави;

*національний орган стандартизації* – орган стандартизації, визнаний на національному рівні, що має право бути національним членом відповідних міжнародних та регіональних організацій стандартизації;

*національний стандарт* – стандарт, прийнятий національним органом стандартизації та доступний для широкого кола користувачів;

*нормативи витрат (фінансування)* – показники поточних і капітальних витрат з бюджетів усіх рівнів на забезпечення задоволення потреб на рівні, не нижчому від державних соціальних стандартів і нормативів;

*нормативний документ* – документ, що встановлює правила, настанови чи характеристики щодо діяльності або її результатів;

*прожитковий мінімум* – вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості;

*соціальні норми і нормативи* – показники необхідного споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг та забезпечення освітніми, медичними, житлово-комунальними, соціально-культурними послугами;

*соціальні стандарти* – встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій;

*стандарт* – це й документ, що встановлює єдині норми, правила, загальні принципи, характеристики та вимоги для загального і багаторазового застосування;

*стандарт* – це норма, і зразок, і еталон, і модель, що приймається за висхідну точку для співставлення з ним інших подібних явищ;

*суспільство* (Г. Тард) – продукт взаємодії індивідуальних свідомостей через передавання людьми один одному переконань, прагнень, спонукань тощо.

*суспільство* (Е. Дюркгейм) – це надіндивідуальна реальність, що заснована на колективних уявленнях;

*суспільство* (К. Маркс) – це живий організм, сутністю якого є залежність усіх соціальних підсистем від економічної; це сукупність відносин між людьми, що формуються та історично розвиваються у процесі спільної діяльності;

*суспільство* (М. Вебер) – це взаємодія людей, яка є продуктом соціальних, тобто орієнтованих на інших людей, дій.

## Література

1. Салухіна Н.Г. Стандартизація та сертифікація товарів і послуг / Н.Г. Салухіна, О.М. Язвінська: Підручник. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – 336 с.

2. Employment and Social Developments in Europe 2013. – European Union, 2014. – 496 p. [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7684>

3. The Community Charter of Fundamental Social Rights of Workers - December, 9th 1989 // Eurofound. [Електронний ресурс]. – <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/communitycharterofthefundamentalsocialrightsofworkers.htm>;

4. Аналіз сталого розвитку – глобальний і регіональний контексти Згуровський М.З. [та ін.] ; [відп. ред. В.Я. Шевчук] ; Міжнародна рада з науки (ICSU) ; Світовий центр даних «Геоінформатика та сталий розвиток» ; Ін-т прикладного системного аналізу НАНУ та МОНУ. – К., 2010. – 220 с.
5. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки». – К. : НІСД, 2014. – 148 с.
6. Бобков В.Н. Качество жизни. Социальная политика. Энциклопедия / Под ред. Н.А. Волгина. - М.:Издательство «Альфа-Пресс». 2006. – С.131-132.
7. Болотніков А. О. Стандартизація та сертифікація товарів і послуг: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. — К.: МАУП, 2005. — 144 с.:
8. Договір о Європейском Союзе [Електронний ресурс]. – zakon.rada.gov.ua/go/994\_029
9. Договір о функціонуванні Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – [www.minjust.gov.ua/file/23491.PDF](http://www.minjust.gov.ua/file/23491.PDF)
10. Європейська Соціальна Хартія (переглянута) : Хартію ратифіковано із заявами Законом України N 137-V ( 137-16 ) від 14.09.2006. – ВВР - 2006. - N 43. - ст. 418
11. Європейська соціальна хартія (переглянута). Третя національна доповідь Уряду України щодо реалізації положень Європейської соціальної хартії (переглянутої) за період: 2007 - 2009 роки (статті: 7, 8, 16, 17, 27, 31) [електронний ресурс]. – [mlsp.kmu.gov.ua/document/116282/3rd\\_Report\\_2010\\_Ukr.rar;jsessionid](http://mlsp.kmu.gov.ua/document/116282/3rd_Report_2010_Ukr.rar;jsessionid)
12. Каренко Е.М. Суспільні відносини - Енциклопедія ду. Т1. – с.628-629
13. Київець О.В. Європейські правові стандарти як міжнародно-правова категорія / О.В.Київець [електронний ресурс]. - <http://eurolaw.org.ua/publications/ukrainian-journal-of-european-studies/5-2011/44-2011-12-29-14-40-03>
14. Коаліційна угода (проект) [електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://solydarnist.org/wp-content/uploads/2014/11/the\\_coalition\\_agreement\\_1.pdf](http://solydarnist.org/wp-content/uploads/2014/11/the_coalition_agreement_1.pdf)
15. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. [електронний ресурс]. – zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр
16. Лібанова Е. Рівень життя населення, його складові та індикатори // Лібанова Е., Палій О. Ринок праці та соціальний захист. – К.: Вид-во Соломії Павличко «ОСНОВИ», 2004. – С. 111.
17. Методика измерения уровня развития общества // Социальная политика : энциклопедия / Н. А. Волгин ; под ред. Н. А. Волгина, Т. С. Сулимовой. – Москва : Альфа-Пресс, 2006. - 416 с.
18. Основи сталого розвитку суспільства [електронний ресурс]. – <http://kxtp.kpi.ua/osrs-dzh/osrs-dzhygyrey-04docs1.pdf>
19. Перга Т. Стандарти сталого розвитку / Тетяна Перга [електронний ресурс]. – <http://www.viche.info/journal/205/>
20. Право Європейського Союзу: підручник / Кол. авт., за ред. В.І.Муравйова. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 704 с.
21. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 05.10.2000 № 2017-III [електронний ресурс]. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>
22. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної

енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» затверджено національний план заходів на 2014-2017 рр. : Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р [електронний ресурс]. – [zakon.rada.gov.ua/go/847-2014-p](http://zakon.rada.gov.ua/go/847-2014-p)

23. Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – № 12. - ст.101.

24. Про стандартизацію : Закон України від 05.06.2014 № 1315-VII [електронний ресурс]. – <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1315-18>

25. Програма діяльності Кабінету Міністрів України // Уряд. кур'єр. – 2014. – 11 груд.

26. Регіональна політика та механізми її реалізації / За заг.ред. академіка НАН України М.І.Долішнього. – К.: Наукова думка, 2003. – 504 с.

27. Савчук А. Україна у ключових рейтингах 2014: ближче до Африки, ніж до Європи / Альона Савчук [електронний ресурс]. – <http://vidia.org/2015/34541>

28. Соціологія: підручник / За ред. В.Г.Городяненка. – К.: ВЦ «Академія», 2008. – 544 с.

29. Сталий розвиток // Світовий центр даних з геоінформатики та сталого розвитку [електронний ресурс]. - <http://wdc.org.ua/uk/sustainable-development>

30. Статюха Г.А . Практика оцінювання устійчивого розвитку / Г .А.Статюха, И.Н.Джигирей, Е.С.Бондаренко // Восточно-Европейский журнал передовых технологий. – 2012. – №2/14 ( 56 ) . – С. 4-7.

31. Стратегія реформ-2020 [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/31289.html>

32. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України №5/2015 від 12 січн. 2015 р. [електронний ресурс]. – <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>

33. Трощинський В. Соціальний розвиток. Конспект навчальної дисципліни/ Трощинський В., Петрос О., Горгес І. – К.:НАДУ, 2008. – 202 с.

34. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [електронний ресурс]. – [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art\\_id=246581344&cat\\_id=223223535](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=246581344&cat_id=223223535)

35. Україна в індикаторах сталого розвитку // Світовий центр даних з геоінформатики та сталого розвитку [електронний ресурс]. – <http://wdc.org.ua/uk/sustainable-development>

36. Українське суспільство 1992-2013. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг / За ред. д.ек.н. В.Ворони, д.соц.н. М.Шульги. – К.: Інститут соціології НАН України, 2013. - 566 с.

37. Черниш Н. Соціологія: Курс лекцій. – Львів, 2012. – 543 с.

38. Шевченко О. Проблеми досягнення Європейських соціальних стандартів в Україні [електронний ресурс]. – [http://sophus.at.ua/publ/2014\\_11\\_25lviv/sekcija\\_1\\_2014\\_11\\_25/problemi\\_dosjagnennja\\_evropejskikh\\_socialnih\\_standartiv\\_v\\_ukrajini/67-1-0-1100](http://sophus.at.ua/publ/2014_11_25lviv/sekcija_1_2014_11_25/problemi_dosjagnennja_evropejskikh_socialnih_standartiv_v_ukrajini/67-1-0-1100)

*В. А. Гошовська, Л. С. Савчук*

**НАЦІОНАЛЬНІ ПРІОРИТЕТИ СОЦІАЛЬНО-  
ГУМАНІТАРНОГО РОЗВИТКУ В КОНТЕКСТІ АСОЦІАЦІЇ  
УКРАЇНИ В ЄС**

*Навчально-методичні матеріали*

*Схвалено Науково-методичною радою  
Національної академії державного управління при Президентові України  
(протокол № 48 від 18 травня 2015 р.)*

**А в т о р и:**

**В. А. Гошовська**, доктор політичних наук, професор, директор Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів, завідувач кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України, заслужений працівник освіти України;

**Л. С. Савчук**, аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту, провідний фахівець відділу координації підвищення кваліфікації та комунікативного забезпечення Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України.

**Р е ц е н з е н т и:**

**А. А. Попок**, доктор наук з державного управління, професор, віце-президент Національної академії державного управління при Президентові України, професор кафедри соціальної та гуманітарної політики, голова спеціалізованої вченої ради по захисту дисертацій;

**М. М. Газізов**, кандидат політичних наук, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.

Розглянуто теоретичні та практичні питання соціально-гуманітарної політики в Україні в умовах розбудови демократичного суспільства та соціально орієнтованої держави.

Висвітлено основні державні пріоритети у соціально-гуманітарній сфері, окреслено нові виміри соборності України в умовах європейської інтеграції та глобалізації.

Представлено порівняльний аналіз законодавства України у сфері соціальної політики, зокрема соціальні норми і нормативи Європейського кодексу соціальних забезпечень та Угоди про асоціацію України та ЄС.

УДК 316.3/4:061.1ЄС](477)

© Гошовська В. А., Савчук Л. С., 2015

© Національна академія державного управління при Президентові України, 2015

## ПЕРЕДМОВА

Переговори між Україною та Європейським Союзом щодо укладення нової посиленої угоди на заміну Угоди про партнерство та співробітництво розпочалися у березні 2007 р. відповідно до Плану дій Україна-ЄС.

На Саміті Україна-ЄС (вересень 2008 р., м. Париж) сторони досягнули домовленості, що нова посилена угода буде називатися Угодою про асоціацію.

Протягом 2007-2012 рр. відбулися 21 раунд переговорів щодо Угоди про асоціацію та 18 раундів переговорів щодо розділу Угоди про створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі.

19 грудня 2011 р. на Саміті Україна – ЄС оголошено про завершення переговорів щодо Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Ця Угода є більш масштабною у порівнянні з аналогічними угодами, укладеними ЄС з країнами Центральної та Східної Європи.

30 березня 2012 р. на рівні глав переговорних делегацій відбулося парафування Угоди про асоціацію, а 19 липня 2012 р. парафовано розділ Угоди щодо створення зони вільної торгівлі.

З кінця 2012 р. до середини 2013 р. здійснювався офіційний переклад проекту Угоди українською і мовами держав-членів ЄС.

15 травня 2013 р. Колегія Європейської Комісії прийняла рішення рекомендувати Раді ЄС підписати Угоду, а також дозволити її тимчасове застосування до завершення процедур ратифікації державами – членами ЄС.

9 серпня 2013 р. проект Угоди був оприлюднений на Урядовому порталі.

За пропозицією Сторони ЄС було уточнено назву Угоди, і за згодою Української Сторони угода отримала остаточну офіційну назву – “Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами – членами, з іншої сторони”.

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС відбулося в два етапи.

21 березня 2014 р. під час Позачергового Саміту Україна – ЄС було підписано політичну частину Угоди та Заключний акт Саміту, які від імені України підписав Прем’єр-міністр А.Яценюк. Зокрема, підписані Преамбула, Стаття 1, Розділи I “Загальні принципи”, II “Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики” і VII “Інституційні, загальні та прикінцеві положення” Угоди. На Саміті Українською Стороною також була зроблена заява, що зобов’язання України, які випливають зі статті 8 Угоди про асоціацію стосовно ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду 1998 р. будуть виконані після внесення відповідних змін до Конституції України.

27 червня 2014 р. в ході засідання Ради ЄС Президентом України П.Порошенком та керівництвом Європейського Союзу і главами держав та урядів 28 держав – членів ЄС була підписана економічна частина Угоди – Розділи III “Юстиція, свобода та безпека”, IV “Торгівля і питання, пов’язані з

торгівлею”, V “Економічне та галузеве співробітництво” та VI “Фінансове співробітництво та положення щодо боротьби із шахрайством”, які разом з рештою тексту Угоди становлять єдиний документ.

16 вересня 2014 р. Верховна Рада України та Європейський Парламент синхронно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та ЄС.

Угода про асоціацію за своїм обсягом і тематичним охопленням є найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію України та найбільшим міжнародним договором з третьою країною, коли-небудь укладеним Європейським Союзом. Вона визначає якісно новий формат відносин між Україною та ЄС на принципах “політичної асоціації та економічної інтеграції” і слугує стратегічним орієнтиром системних соціально-економічних реформ в Україні.

Угода про асоціацію забезпечує створення зовнішнього (тобто європейського) каркасу для розвитку української політики та економіки, фіксує зовнішні зобов’язання щодо життєво необхідних реформ. Така зовнішня мотивація є необхідною в умовах постійного дефіциту внутрішньої політичної волі та організаційної здатності до здійснення політики в інтересах суспільного блага (а не вибраних груп еліт). Угода як міжнародно-зобов’язуючий документ створює кращі передумови для того, щоб постійно декларовані українською владою пріоритети щодо верховенства права, демократії та ринкової економіки дійсно реалізовувалися на практиці.

Серед найважливіших соціально значущих результатів імплементації Угоди про асоціацію, внаслідок запровадження екологічних стандартів ЄС та стандартів праці, прогнозується покращення стану екологічного середовища та умов праці. Як наслідок, слід очікувати зростання безпеки праці, зниження техногенних ризиків громадського здоров’я та підвищення середньої тривалості життя.

Уклавши Угоду про асоціацію з ЄС Україна тим самим заявляє про свою рішучість перейти в нову якість: від пострадянської країни, яка вимушена дотримуватися згаданих принципів під зовнішнім тиском, до країни – інтегральної складової цивілізованого світу, призначення якої полягає у повсякденному практикуванні, вдосконаленні та поширенні його принципів.



## ВСТУП

У глобалізованому світі третього тисячоліття розвиток держави стає можливим лише завдяки ефективній реалізації її людського потенціалу. Як європейська за своєю цивілізаційною належністю держава Україна має спиратися у своєму розвитку на людиноцентричну систему цінностей, основу якої становлять свобода, справедливість, солідарність, рівність, відповідальність та ін.

Подальша європейська інтеграція є пріоритетним напрямком зовнішньополітичної і економічної діяльності України. Інтеграція до Європейського Союзу пов'язана, насамперед, з внутрішніми реформами: адаптацією законодавства України до законодавства ЄС, переходом до європейських стандартів, норм і процедур.

Нині в Україні розгортається процес змін, що мають на меті всебічне забезпечення інтересів людини, сприяння її прагненню жити й творити в гармонії зі своїм соціальним оточенням, суспільними цінностями і природою. Спираючись на цей підхід, Україні потрібно забезпечити цілісну політику соціально-гуманітарного розвитку, адекватну завданням модернізації суспільства згідно із загальноєвропейськими тенденціями і національними пріоритетами.

За словами Президента України Петра Порошенка, Україна буде стверджуватися як європейська держава. “Повноцінна економічна інтеграція та політична асоціація з ЄС – це вже не мрії, а порядок денний на найближчі роки”, – зазначив він.

Глава держави зазначив, що модернізація на основі європейських стандартів стане ключем до успіху України, який дозволить вирішити багато питань. “Україні знадобилось 7 довгих років для того, щоб подолати цей жахливий, терновий шлях до економічної асоціації, політичної асоціації з Європейським Союзом... Підписуючи цю Угоду, Україна обіцяє, що буде впроваджуватиме реформи. Але це документ також і спільної відповідальності. Таким чином, на тлі політичної асоціації ми також очікуємо, що Європейський Союз буде робити все, щоб підтримати наш суверенний вибір, боронити нашу українську незалежність та територіальну цілісність... підписуючи Угоду про Асоціацію з ЄС Україна, як європейська держава, яка має однакові цінності – верховенство закону та свободи, наголошуючи на майбутньому членстві України в ЄС. Угода про асоціацію – це інструмент підготовки до майбутнього приєднання. ЄС це не лише частина країн, об'єднаних у союз. ЄС – це ідея, це відповідь вимогам сьогодення” – сказав Президент.

Та крім врешті визначеного, насамперед народом та опісля уніфікованим державою, єдиного вектору зовнішньополітичного курсу український народ сьогодні щиро єднає глибоке усвідомлення непересічного історичного значення події, що відбулася ще на початку ХХ століття, але не втратила від цього ані своєї політичної ваги, ані потужного ідейного впливу на сучасне українське

суспільство. Ця подія – проголошення Акту Злуки, акту єднання всіх українських земель в єдину, соборну державу!

Після падіння Київської держави Україна століттями була розділена між сусідніми народами. А тому проголошена у січні 1919 р. злука всіх її земель подія доленосна і неперевершена за своїм значенням для українського народу.

На жаль, до цього часу можна спостерігати непоодинокі спроби деяких політичних сил в Україні та, більшою мірою за її межами, пояснити сучасну українську державність лише примхою історії, нав'язати думку про “штучність” незалежної України, оголосити прогнози її розвалу. Їм важко змиритися з волевиявленням українського народу – бути єдиним і суверенним та будувати власну незалежну державу.

Так вже було в давній час, коли розсварених князів легко підкорили монгольські завойовники. Так було в часи козаччини, коли навколишні держави вміло маніпулювали гетьманами і полковниками, не давши їм утвердити суверенну Україну. Так сталося на початку ХХ ст., коли в умовах більшовицької, німецької та білогвардійської агресії українські ватажки продовжували з'ясовувати свої стосунки. Початок ХХІ ст. показав, що процес боротьби за Українську державу та її повноправне становлення на міжнародній арені як самостійного актора ще далеко не завершена.

Революція гідності 2014 року, спрямована проти спровокованої ззовні спроби ревізії європейського цивілізаційного вибору, відкрила перед Україною нові можливості для докорінного реформування публічних інститутів, оновлення державної влади, радикального перегляду системи відносин між громадянином, суспільством і державою. Та щоб не повторити сумних уроків історії, громадянам слід раз і назавжди визнати і утвердити, як політичну і суспільну аксіому – **Україна є незалежна і соборна держава; наша незалежність і наша єдність полягає у різноманітності, як наріжному фундаменті державного і суспільного буття.**

## РОЗДІЛ I. СОЦІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК УКРАЇНИ В УМОВАХ АСОЦІАЦІЇ З ЄС

В Європі джерелами міжнародно-правового регулювання є акти, прийняті Радою Європи і Європейським Союзом.

Інтеграція України в європейські структури порушила проблему щодо наближення українського національного права до європейського права, про імплементацію європейських міжнародних стандартів в галузі соціального захисту в юридичну практику України.

Рада Європи ухвалила два основних документи в галузі захисту прав людини. Перший – Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 рік, яка захищає громадянські та політичні права, і Європейську соціальну хартію, яка присвячена захисту соціальних та економічних прав людини.

Європейська соціальна хартія була підписана державами – членами Ради Європи в Турині 18 жовтня 1961 року і набула чинності 26 лютого 1965 року.

21 жовтня 1991 року був прийнятий Протокол про поправки, так званий (Туринський протокол), який реформував процедуру контролю за здійсненням прав, передбачених Хартією. Офіційно він повинен був набрати чинності після ратифікації його всіма Сторонами Хартії. Проте за рішенням Комітету Міністрів він набрав чинності у грудні 1991 року.

9 листопада 1995 р. був відкритий для підписання ще один Додатковий протокол до Європейської соціальної хартії, який встановлював процедуру колективних скарг. Цей Протокол набрав чинності з 1 червня 1998 року.

Як з'ясувалося, зміни і доповнення кардинально не вирішили проблеми захисту соціальних та економічних прав у сучасних державах Ради Європи. Хартія потребувала оновлення, і в травні 1992 року спеціальний комітет по підготовці нового проекту Хартії — Комітет Charte-Rel приступив до роботи щодо вдосконалення її положень. У результаті цієї роботи була підготовлена нова редакція Хартії, яка отримала назву “Європейська соціальна хартія (переглянута)” (European Social Charter (revised))<sup>18</sup>, яка була схвалена і відкрита для підписання на 98-му засіданні Комітету Міністрів Ради Європи 3 травня 1996 року.

Згідно з вимогами, встановленими у Хартії, вона мала набрати чинності після її ратифікації трьома державами. Станом на 1 липня 1999 року Переглянуту хартію ратифікували п'ять держав: Франція, Італія, Румунія, Словенія й Швеція. Таким чином, Переглянута соціальна хартія набрала чинності 1 липня 1999 року.

На 2015 рік з 47 країн-учасниць Ради Європи 4 країни – Ліхтенштейн, Монако, Сан-Марино і Швейцарія, – не ратифікували ні початкової, ні переглянутої хартії, 33 країни ратифікували переглянуту хартію, 10 – початкову.

Європейська соціальна хартія (переглянута) — це міжнародна угода, яка поєднала всі права, закріплені в Хартії 1961 року, Додаткових протоколах 1988 та 1995 роках, а також поправки, які стосуються цих прав, та нові права. Всього Переглянута європейська соціальна хартія містить гарантії захисту 31 права людини.

Контрольний механізм Переглянутої соціальної хартії такий самий, як і в першому варіанті Хартії, а саме: контрольна основа національних доповідей, поданих Сторонами, а для держав, що ратифікували Додатковий протокол до Хартії від 1995 року або зробили заяву, передбачену в ст. D Переглянутої хартії, — на підставі колективних скарг. Національні доповіді повинні подаватись у проміжок у два роки для положень “основних статей” і чотири роки — для інших положень.

У 1995 році Парламентська асамблея Ради Європи, висловлюючись із приводу приєднання нових членів, просила їх, у тому числі Україну, вивчити Хартію на предмет її ратифікації і дотримуватися закріплених у Хартії принципів. 2 травня 1996 року Міністр закордонних справ України Геннадій Удовенко від імені України підписав Європейську соціальну хартію.

У Преамбулі Переглянутої хартії уряди, що підписали її, сповнені рішучості поновити та доробити Хартію за змістом з метою врахування докорінних соціальних перетворень, які відбулися після її прийняття, встановили, що Переглянута хартія має поступово замінити Європейську соціальну хартію з внесеними до неї поправками. 7 травня 1999 року Україна підписала Європейську соціальну хартію (переглянуту).

Отже, підписано два міжнародних документи. Після набрання чинності Переглянутою соціальною хартією перед державами постало питання, який саме документ слід обрати для ратифікації? Розв’язання цього питання повністю стосується компетенції держави. Водночас Рада Європи наводить аргументи на користь саме Переглянутої хартії: “Переглянута хартія — це єдиний документ, котрий гарантує основні соціальні та економічні права у всій їх повноті. Враховуючи еволюцію в галузі соціальних прав за останні 30 років, цей сучасний документ заповнив прогалини, що мали місце у Хартії 1961 року, і в цей час є європейським договором про захист прав людини, що відповідає реаліям ХХІ століття. Окрім того, в цьому договорі об’єднані в одне ціле усі права, що гарантуються Хартією 1961 року і Додатковим протоколом 1988 року, а також поправки до них і нові права. Хартія дозволяє також державам оголошувати себе зв’язаними Додатковим протоколом, який передбачає систему колективних скарг з допомогою простого повідомлення. Таке поєднання в одному документі полегшує й спрощує процедуру ратифікації в національних парламентах. Хоча деякий час обидві хартії змушені будуть існувати одночасно, але з часом оновлений варіант Хартії замінить варіант 1961 року. Отже, представляється більш розумним, щоб нові держави орієнтувалися безпосередньо на підписання й ратифікацію Переглянутої хартії”.

### *1.1. Роль Європейської соціальної хартії (переглянутої) для формування національного законодавства, адаптованого до Європейських стандартів*

Україна підписала 7 травня 1999 року Європейську соціальну хартію (переглянуту). З того часу в Україні виконавчою владою розглядалися питання пов'язані лише з цим договором.

Європейська соціальна хартія (переглянута) була ратифікована Україною 14 вересня 2006 року, в рік, коли Рада Європи урочисто відзначила десяту річницю з нагоди її відкриття до підписання та ратифікації.

Для України хартія набула чинності 1 лютого 2007 року. Приєднавшись до 27 статей та 74 пунктів хартії, Україна підтвердила свій європейський вибір і взяла на себе зобов'язання сприяти забезпеченню надійних передумов реалізації прав та свобод громадян у всіх їх виявах. Її положення є складовою частиною системи стандартів Ради Європи у сфері прав людини, що базується на ідеї відкритого суспільства, повазі прав і свобод людини, забезпеченні верховенства права.

6 червня 2008 року відбулися парламентські слухання на тему: “Про хід виконання в Україні Європейської соціальної хартії (переглянутої)” де було зазначено, що Європейська соціальна хартія (переглянута) поряд з Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод складає єдиний механізм забезпечення прав людини у Європі. Її положення є складовою частиною системи стандартів Ради Європи у сфері прав людини, що базується на ідеї відкритого суспільства, повазі прав і свобод людини, забезпеченні верховенства права.

Держава, вдаючись до ратифікації Хартії, мала визначитися з переліком тих статей, зобов'язання за якими вона в змозі гарантувати. Ці питання регламентує ст. А частини III Хартії, яка встановлює два основних зобов'язання.

Перше закріплене у п. “а” ст. А і має, швидше, політичне значення: держава повинна погодитися “вважати частину I Хартії декларацією цілей, до здійснення яких вона прагнутиме усіма відповідними засобами”. Частина I Хартії містить повний перелік тих прав, які захищаються Хартією.

Друге встановлене у п. “Б” і “с” ст. А і породжує юридичне зобов'язання: держава повинна погодитися з певним мінімумом положень — принаймні з 6 з 9 статей, які вважаються “основними статтями”; окрім цих статей держава додатково повинна взяти на себе зобов'язання таким чином, щоб мінімальне число положень, які воно прийняло, становило б 16 статей або 63 пронумерованих пункти.

У зв'язку з таким механізмом найперше, що зробила Україна – це провела порівняльний аналіз положень Хартії з національним законодавством і правозастосовною практикою.

Цей міжнародний договір зобов'язував державу прагнути до:

- повної зайнятості;
- гарантування справедливих умов праці;

- створення безкоштовної служби професійної орієнтації та систему професійної підготовки і перепідготовки;
- зменшення кількості безпритульних осіб;
- забезпечення права на захист від бідності та соціального відчуження;
- гарантування права створювати профспілки і організації роботодавців для захисту економічних і соціальних інтересів;
- забезпечення ефективної системи охорони здоров'я, яка гарантує право на соціальне забезпечення, соціальну допомогу та користування соціальними службами, безкоштовну початкову і середню освіту та забороняє дискримінацію.

Основні права, передбачені Хартією відповідно до нової звітної процедури Ради Європи, поділені на 4 тематичні групи: перша – зайнятість, професійне навчання та рівні можливості; друга – охорона здоров'я, соціальне забезпечення і соціальних захист; третя – трудові права; четверта – діти, сім'я, мігранти. Кожний напрямок положень Хартії щороку по чергово стає предметом звітності.

Протягом 2008 –2015 рр. урядом України подано шість національних доповідей щодо дотримання статей Європейської соціальної хартії (переглянутої). Заключні висновки Європейського комітету із соціальних прав за п'ятьма національними доповідями, які охоплюють повний цикл звітування за чотирма тематичними групами щодо відповідності національного законодавства та внутрішньої ситуації положенням Хартії комітет визначив, що ситуація в Україні відповідає нормам Хартії на 19,2%, не відповідає на 13,7% (10 пунктів). Національна ситуація відповідає положенням Хартії лише за 2 пунктами (18,2%) за тематичною групою “Охорона здоров'я, соціальне забезпечення та соціальний захист”, 5 пунктами (25%) за тематичною групою “Трудові права”, 7 пунктами (30,4%) за тематичною групою “Діти, сім'я, мігранти”. Невідповідність положенням Хартії встановлено за 1 пунктом (9,1%) за тематичною групою “Охорона здоров'я, соціальне забезпечення та соціальний захист”, 4 пунктами (20%) за тематичною групою “Трудові права”, 5 пунктами (21,7%) за тематичною групою “Діти, сім'я, мігранти”. За 67,1% ратифікованих положень Хартії Європейський комітет із соціальних прав не визначився та запитав додаткову інформацію.

Що стосується першої групи, курс на перетворення України в розвинуту соціальну державу з конкурентною економікою, вимагає підвищення ефективності державної політики зайнятості, створення умов для гідної праці.

Стратегічною метою державної політики зайнятості і підвищення економічної активності населення сприяє повній, продуктивній вільно обраній праці. У результаті здійснення відповідних заходів намітилася стійка тенденція до збільшення чисельності та поліпшення структури зайнятого населення, зменшення числа безробітних.

На перший план потрібно ставити завдання щодо підвищення ефективності використання наявного трудового потенціалу України через

посилення профорієнтаційної роботи та досягнення більшої ефективності у використанні державного замовлення у підготовці кадрів.

## ***1.2. Пріоритети соціальної політики України в межах Угоди про асоціацію України та ЄС***

Нині для України найвагомий виклик зосереджений у сфері соціальних деформацій, нагромаджених упродовж тривалого часу відсутності реформ.

Розкол українського суспільства та надлишкова соціальна поляризація (майнова, класова, професійна, спадкова, поселенська тощо) призвели до формування чіткої біполярної структури розподілу за майновим статком і спровокували процес “розмивання” нечисленного середнього класу, який на момент кризи 2008–2009 рр. перебував у початковій стадії формування. Чисельне зменшення групи населення із середніми доходами не лише провокує скорочення бази оподаткування, а і знижує рівень соціальної солідарності. Втрачаючи значну кількість платників податків, держава підсилює власну залежність від монополій і великого бізнесу.

Поляризація суспільства спричиняє критичні соціально-економічні наслідки: скорочується масовий попит і блокується розвиток вітчизняного ринку внаслідок низької платоспроможності населення; відбувається сегментація ринку на елітарний ринок коштовних високоякісних імпорتنих товарів і ринок низькосортних дешевих імпорتنих товарів, що призводить до стагнації вітчизняної економіки; скорочується основна маса доходів, відбувається руйнування основи існування держави – системи збору податків.

Протягом усього періоду незалежності так і не були створені умови для становлення й розвитку середнього класу. Фактична відсутність прогресивної системи оподаткування доходів фізичних осіб не відповідає принципам соціальної справедливості та призводить до перенесення основного фіскального тягаря на широкі верстви населення, які отримують невеликі доходи.

Першочерговими напрямками для скорочення нерівності й поляризації у суспільстві мають стати модернізація системи оподаткування доходів, спрямованість фіскальної політики на становлення середнього класу, сприяння розвитку малих населених пунктів.

Водночас скорочення обсягів зареєстрованої зайнятості відбувається на тлі одночасного збільшення кількості робочих місць у неформальному секторі економіки. Недостатня відповідність динаміки заробітної плати макроекономічним процесам навіть у сприятливі економічні періоди, високий рівень тінізації заробітної плати та необґрунтована її диференціація призвели до поширення явища “бідності працюючого населення”. Збереження подібної ситуації в перспективі унеможливило фактичне наповнення вже визначених стандартів соціального захисту та їх розвиток у напрямі європейських орієнтирів.

Наслідком надмірної диференціації українського суспільства (за ознаками доходів, місця проживання, політичної та громадянської активності, віку,

соціального статусу тощо) є полярність соціально-політичних настроїв, що спричиняє високий рівень конфліктності в суспільстві. Усе це багаторазово посилюється загальною бідністю й негативною економічною динамікою.

Основним індикатором, що комплексно характеризує ефективність державної політики, є ступінь довіри громадян до держави. Ситуація, що на сьогодні склалася в Україні, не могла не позначитися на сприйнятті громадянами держави та їх ставленні до неї. На тлі зміцнення патріотизму та національної єдності спостерігається масова зневіреність у державі. Масова недовіра до більшості державних інституцій уже традиційно притаманна українцям, однак саме зараз вона загострилася до тієї межі, коли може становити загрозу національним інтересам, у т.ч. і національній безпеці.

Повільні темпи реалізації стратегічних соціальних реформ, зволікання із проведенням украї потрібних, але “непопулярних” заходів реформування соціального забезпечення зумовили парадоксальну ситуацію, коли тягар соціальних видатків сягає 25 % ВВП, а система соціального захисту залишається неефективною.

Прагнення України підвищити конкурентоспроможність на світовому ринку, інтегруватися в Європейський Союз і досягти добробуту європейського рівня вимагають подальшого реформування системи соціального захисту населення.

В Угоді про асоціацію Україна та ЄС погодилися, що кожна зі сторін може встановлювати власні рівні соціальної політики й охорони праці та регулювати їх на свій розсуд, але робити це згідно з міжнародно визнаними угодами і принципами.

Українське законодавство має забезпечувати високий рівень охорони праці, і деякі його аспекти повинні бути наближені до рамкового законодавства ЄС – тобто такого, що визначає певні рамки регулювання та стандартів, в межах яких кожна країна ЄС пише свої закони.

Угодою передбачені й певні зміни, зокрема у тому, що стосується трудових прав, безпеки на робочому місці, недискримінації в трудових правах за різними ознаками. Також передбачене було посилення співпраці у сфері професійно-трудової та вищої освіти, аби вони відповідали стандартам ЄС, а також гармонізація кваліфікацій і робочого стажу українських та європейських працівників.

Тож розглянемо більш детально запропоновані Угодою зміни, які віднині є пріоритетами у соціальній політиці держави.

### ➤ **Трудові права**

Глави, присвячені соціалітиці в Угоді про асоціацію (Глава 21, Розділ 5 та Глава 13, Розділ 4), – це переважно гарантія не погіршення тих умов, які є зараз. Адже український КЗпП, навіть за європейськими стандартами, дуже непоганий, а подекуди навіть кращий (скажімо, в Україні один із найдовших в Європі періодів оплачуваної відпустки для народження дитини), ніж законодавство багатьох країн ЄС.

Втім, значна частина норм цього законодавства просто не виконується. Підписання угоди, звісно ж, не стане запорукою змін у сфері реалізації



соціальної політики, але дасть гарантію того, що ЄС тиснутиме на Україну, аби влада належно втілювала взяті на себе в Угоді зобов'язання.

Угодою передбачені й певні зміни у цій сфері, зокрема що стосується трудових прав, безпеки на робочому місці, недискримінації в трудових правах за різними ознаками. У сфері освіти передбачене посилення співпраці у сфері професійно-трудової та вищої освіти, аби вони відповідали стандартам ЄС, а також гармонізація кваліфікацій і робочого стажу українських та європейських працівників.

Отже, Україна та ЄС погодилися, що кожна зі сторін може встановлювати власні рівні соціальної політики й охорони праці та регулювати їх на свій розсуд, втім, згідно з міжнародно-визнаними угодами і принципами. Українське законодавство має забезпечувати високий рівень охорони праці, і для цього його треба наблизити до рамкового законодавства ЄС – тобто такого, що задає певні рамки регулювання та стандартів, в межах яких кожна країна ЄС пише свої закони.

Україні не доведеться переймати всі стандарти кожної країни ЄС, бо цього від нас Угода не вимагає. Конкретні нормативно-правові акти ЄС, які потрібно буде адаптувати в українському законодавстві, визначені в додатку XXXIX до розділу V.

#### ➤ **Трудові договори**

Угода вимагає, щоб всі трудові договори або інші подібні документи, що регулюють відносини між роботодавцем і найманим працівником, були максимально зрозумілими. А умови їхнього розірвання чи подовження були чітко виписані.

Якщо договору немає, то роботодавець повинен не пізніше, ніж через два місяці після прийому працівника на роботу, ознайомити його з письмовим документом, в якому визначений наступний мінімум: учасники трудових відносин; місце роботи (основне місце роботи, або місце реєстрації підприємства, або домашня адреса роботодавця); назва, посада і категорія роботи, для якої найняли працівника; короткий опис роботи та основних обов'язків; дата початку виконання працівником його посадових обов'язків; розмір і порядок оплати.

Повний робочий день і часткова зайнятість, штатний/позаштатний працівник.

Розмір оплати за годину роботи того, хто працює повний (фул-тайм) і неповний (парт-тайм) робочий день, має бути однаковим, тобто забороняється дискримінувати працівника на підставі того, повний чи неповний робочий день він працює і платити йому більше, чи менше, ніж колегам з іншою тривалістю робочого дня.

До працівників, які працюють у штаті та поза штатом, або повний і неповний робочий день, мають застосовуватися однакові стандарти охорони праці й здоров'я – не можна дискримінувати працівників за цією ознакою. Тобто якщо працівник на окладі отримує медичне страхування, то й його тимчасово найнятий колега повинен мати таку ж страховку.

### ➤ **Колективні звільнення**

Угода забороняє колективні звільнення, крім скорочень. Щодо скорочень, то процедура має змінитися. В Україні скорочують, просто повідомивши працівників за два місяці. Відповідно до європейського законодавства, про скорочення треба повідомляти щонайменше за 30 днів, але при цьому потрібно максимально враховувати інтереси окремих працівників, яких скорочують, та проводити консультації з трудовим колективом.

Роботодавець має надавати працівникам повну інформацію у письмовій формі щодо причин і масштабів скорочень та критеріїв, за якими ці скорочення проводитимуть, щоб ті могли звернутися за порадою до експертів або спільно виробити план для уникнення колективних звільнень. Крім того, про такі звільнення необхідно повідомляти компетентні державні органи, які повинні стежити за процесом консультацій і мають право, за потреби, продовжувати цей період на більше, ніж 60 днів.

### ➤ **Заборона дискримінації працівників за статтю**

В українському законодавстві є така норма, але вона не завжди виконується, і жінки й досі загалом отримують менше, ніж чоловіки (через те, що їх рідше підвищують на посади з більшим окладом).

### ➤ **Оплачувана відпустка для народження дитини**

Відповідно до Угоди, будь-хто з батьків має право на мінімальну тримісячну оплачувану відпустку, яку можна взяти будь-коли до досягнення дитиною 8 років і розділити так, як зручно батькам (не по 3 місяці кожен, а 3 місяці на двох). Такі ж права отримують батьки, котрі всиновили дитину. Нині в Україні на лікарняний у зв'язку з народження дитини має право лише жінка – за 70 днів до запланованого часу пологів; їй також оплачують 56 днів після народження дитини. Розділяти або переносити цей лікарняний не можна.

Скасовується різниця при виході на професійну пенсію чи пенсію за вислугою років для чоловіків і жінок.

Щоб вийти на пенсію достроково, чоловікам і жінкам потрібно буде пропрацювати однакову кількість років або досягнути певного однакового віку.

### ➤ **Безпека на робочому місці**

Угода передбачає адаптацію українського законодавства до директив Єврокомісії, які стосуються:

- безпеки на робочому місці, зокрема, на підприємствах, де здійснюється видобування мінеральної сировини за допомогою буріння, на підземних і відкритих гірничодобувних підприємствах, на борту риболовних суден, у вибухонебезпечних середовищах та на пересувних будівельних майданчиках;

- безпеки під час використання обладнання: засобів індивідуального захисту, ручного переносу вантажів, розташування знаків, які попереджають про загрозу безпеці чи здоров'ю;

- охорони праці під час роботи з небезпечними речовинами (азбестом, канцерогенами та мутагенами, біологічними речовинами, хімічними речовинами, екранними пристроями), а також в умовах вібрації, шуму, електромагнітного поля, штучного оптичного випромінювання.

Ці норми мають бути приведені у відповідність з європейськими стандартами протягом 7-10 років після набрання чинності угодою.

### ➤ **Освіта. Професійно-технічна освіта**

Всі зміни, передбачені в Угоді, націлені на те, щоб українська бюрократія, яка висуває вимоги до отримання освіти, була відповідна європейській.

Угода передбачає, що система професійно-технічної освіти в Україні має бути сумісна з потребами української економіки, а також з освітніми стандартами ЄС. Тобто Україна та ЄС працюватимуть над тим, щоб за набором предметів та спеціальностей українське ПТУ не відрізнялося від будь-якого аналогічного навчального закладу ЄС.

У вищій освіті сторони декларують продовження співпраці в рамках Болонського процесу.

Процес створення єдиного європейського освітнього простору почався ще наприкінці 70-х, але офіційною датою початку процесу є 19 червня 1999 року, коли в була підписана Болонська угода. Україна підписала угоду в 2005 році.

Болонський процес розпочали для підвищення конкурентоспроможності європейської освіти, підвищення мобільності студентів та викладачів (наприклад, за програмою “Еразмус” студенти можуть 1-2 семестри провчитися в іншій країні, а отримані там кредити (оцінки) будуть зараховані в “рідному” вищі тобто ні студент, ні викладач не прив’язаний лише до одного вишу чи навіть країни), можливості простішого працевлаштування випускників відповідно до принципу вільного руху робочої сили в межах ЄС – адже в університетах, котрі приєдналися до процесу, ввели систему оцінювання знань, за якою стало легко визначити рівень підготовки та ступінь випускників (кредитно-модульна система, яка дозволяє одразу визначити, скільки годин студент вивчав той чи інший предмет і наскільки інтенсивні завдання виконував; рівні бакалаврів, магістрів та докторів наук).

Болонський процес не передбачає запровадження однакових навчальних програм в усіх університетах Зони європейської вищої освіти, але робить їх співмірними, а освітні системи різних країн чи навіть університетів – зрозумілішими.

При цьому в Угоді про асоціацію не йдеться про взаємне визнання дипломів Україною та ЄС. Це питання регулюється окремими двосторонніми угодами. Але в майбутньому, в разі успішної реалізації Україною Болонського процесу та визнання кваліфікацій потреба в нострифікації дипломів зникне сама собою.

### ➤ **Кваліфікації**

В Угоді йдеться про те, що має відбутися уніфікація професійного досвіду українських і європейських фахівців.

Угода закладає процедуру постійного діалогу й усунення перешкод, пов’язаних із визнанням кваліфікацій і стажу роботи, необхідних для надання певних послуг, через консультації в Комітеті асоціації з питань торгівлі. Йдеться про те, що коли в котрійсь із країн-членів ЄС працівникам не зараховують досвід роботи, або кваліфікаційний рівень, здобутий в Україні, то

українська сторона має підняти це питання, і рішення щодо нього має бути записане в додатку до угоди.

Переліку конкретних професій і їхніх кваліфікаційних рівнів в Угоді немає, тому що на момент її написання цих даних не було, адже українські фахівці не могли у значимих кількостях виїздити для надання послуг в ЄС, тому не було зрозуміло, які професії треба вписувати в угоду.

Підсумовуючи все вищевикладене, варто зазначити, що виконання планів імплементації актів законодавства ЄС, визначених у додатку XL до Угоди про асоціацію, має на меті поступову адаптацію законодавства України до законодавства та стандартів ЄС у соціально-трудовій сфері. Зокрема, мова йде про стандарти у сфері зайнятості, соціальної політики, рівних можливостей та попередження будь-якої дискримінації, реформування пенсійної системи, захисту трудових прав працівників, підвищення рівня безпеки та охорони здоров'я на виробництві.

Протягом трирічного імплементаційного періоду, передбаченого Угодою про асоціацію, робота Міністерства соціальної політики України у співпраці з представниками інших міністерств, соціальних партнерів, громадських організацій та наукових кіл буде спрямована на виконання нормотворчих, організаційних та інституційних заходів, кінцевою метою яких є впровадження стандартів ЄС не тільки у законодавство, але й у повсякденне життя громадян України.

Більш докладно про заходи, які будуть імplementовані у соціальній сфері, йдеться у оновленому Порядку денному асоціації Україна-ЄС, схваленим Радою асоціації між Україною та ЄС у березні 2015 р. (таблиця 1).

## Інформація щодо соціальної сфери Порядку денного асоціації Україна-ЄС

№ п/п	Положення ПДА	Зміст заходу
<b>ОПЕРАЦІЙНА ЧАСТИНА</b>		
<b>2. Політичний діалог</b>		
<b>2.1. Демократія, верховенство права, дотримання прав людини і основних свобод</b>		
<i>Сторони погодилися підтримувати діалог та співпрацювати з метою посилення поваги до демократичних принципів, верховенства права та належного управління, прав людини та основних свобод, включаючи права осіб, які належать до національних меншин, як це зазначено в основних Конвенціях ООН і Ради Європи та їх відповідних протоколах. Такий діалог та співробітництво охоплюватимуть наступні сфери:</i>		
<i>(iii) Забезпечення поваги прав людини та основних свобод шляхом всебічного співробітництва з питань захисту прав людини і основних свобод, охоплюючи як індивідуальні випадки, так і питання, які стосуються інструментів міжнародного права та прав людини. Це співробітництво включає, між іншим:</i>		
<i>(a.) Сприяння впровадженню міжнародних і регіональних стандартів прав людини</i>		
2.1.16	імплементация Конвенції ООН про права інвалідів та факультативного Протоколу до неї	<p>Внесення змін до законів України “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні” та “Про реабілітацію інвалідів в Україні”.</p> <p>Забезпечити реалізацію проекту Twinning Light “Наближення законодавства України до норм та стандартів ЄС у сфері професійної реабілітації та зайнятості осіб з обмеженими можливостями”.</p> <p>Указом Президента України від 01.12.2014 № 902/2014 запроваджено посаду Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю.</p> <p>З метою реалізації напрацювань у рамках проекту Twinning Light “Наближення законодавства України до норм та стандартів ЄС у сфері професійної реабілітації та зайнятості осіб з обмеженими можливостями” Міністерством розроблено проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення системи реабілітації та зайнятості інвалідів”. Законопроектом пропонується впровадження стимулюючих механізмів для роботодавців з метою забезпечення ними реалізації прав інвалідів на працю</p>

			шляхом дії альтернативних способів виконання нормативу робочих місць, призначених для працевлаштування таких осіб.
<i>(е.) Забезпечення однакового ставлення</i>			
2.1.29	обмін найкращими практиками з метою забезпечення рівності чоловіків і жінок у соціальному й економічному житті та сприяння активній участі жінок у суспільному житті та процесі ухвалення рішень	Обмін найкращими практиками з метою забезпечення рівності чоловіків і жінок у соціальному й економічному житті та сприяння активній участі жінок у суспільному житті та процесі ухвалення рішень.	<p>12-13 листопада 2014 року представники Мінсоцполітики взяли участь у національній конференції “Місцевий економічний розвиток – основа стабільної та процвітаючої України”. Розглядалися питання сучасних підходів до планування та впровадження місцевого економічного розвитку з урахуванням принципів гендерної рівності.</p> <p>20 листопада 2014 року відбулося засідання робочої групи Мінсоцполітики з питань впровадження гендерної рівності у всі сфери життєдіяльності суспільства. Учасники засідання ознайомилися з презентацією проекту “Гендерно-орієнтоване бюджетування в Україні”.</p> <p>24-25 листопада 2014 року за підтримки Ради Європи відбулась Міжнародна конференція “Врегулювання гендерних аспектів в національні ромські стратегії та плани дій”. Під час конференції відбулося ознайомлення з кращими міжнародними практиками інтеграції ромів та включення гендерних аспектів політики до спеціальних ромських програм.</p> <p>27 листопада 2014 року представники Мінсоцполітики взяли участь у практичному тренінгу “Діяльність органів державної влади у сфері запобігання та протидії дискримінації”.</p>
2.1.30	боротьба з побутовим насильством шляхом підтримки зміцнення правових рамок та	Сприяти: - прийняттю Закону України “Про внесення змін до деяких	Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.12.2011 № 2154 “Про затвердження Плану заходів з проведення Національної кампанії “Стоп

<p>діяльності правоохоронних органів у подоланні побутового насильства та через підвищення обізнаності і навчання</p>	<p>законодавчих актів щодо запобігання насильству в сім'ї”.</p> <p>- підготовка до ратифікації Законів України “Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами” та “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з ратифікацію Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами”.</p>	<p>насильству” на період до 2015 року в Україні щорічно проводиться Всеукраїнська акція „16 днів проти насильства”.</p> <p>З 25 листопада до 10 грудня 2014 року у рамках проводилися культурно-просвітницькі заходи за участю міжнародних та громадських організацій:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- міжнародна конференція “Протидія гендерно-обумовленому насильству: кращі міжнародні практики” спільно з Координатором проектів ОБСЄ в Україні (25-26.11.2014);</li> <li>- прес-брифінг та відкриття арт-істалації у м. Києві з нагоди Міжнародного дня боротьби за скасування рабства спільно з Представництвом МОМ в Україні (02.12.2014);</li> <li>- рекламна кампанія в соціальних мережах “Насильство – це сміття, яке треба виносити з дому” за участю представників міжнародних та громадських організацій та державних установ <u>спільно з МБФ “Українська фундація громадського здоров’я”</u>;</li> <li>- розміщення на станціях метрополітену м. Києва сіт-лайтів “Насильство – це сміття, яке треба виносити з дому” та телефонів Національної гарячої лінії з питань попередження домашнього насильства, <u>спільно з МБФ “Українська фундація громадського здоров’я”</u>.</li> </ul> <p>26 та 28 листопада 2014 року працівниками Мінсоцполітики надавалися консультації на Національній телефонній “гарячій лінії” з питань попередження домашнього насильства та Національній дитячій “гарячій лінії” з питань жорстокого поводження з дітьми та інших порушень прав дитини.</p> <p>У регіонах України відповідно до Плану заходів та</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

			<p>Рекомендацій щодо проведення щорічної акції “16 днів проти насильства”, затверджених наказом Мінсоцполітики від 17.09.2012 № 581 проводилися інформаційно-просвітницькі заходи, організовані регіональними структурними підрозділами, на які покладено функції щодо реалізації державної політики з питань попередження насильства в сім'ї, центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, службами у справах дітей, правоохоронними органами, міжнародними та громадськими організаціями.</p> <p>У рамках Акції в регіонах України проводились заходи з підвищення обізнаності населення з питань попередження насильства в сім'ї та жорсткого поводження з дітьми, формування свідомості всіх верств населення щодо нетерпимого ставлення до насильства.</p> <p>14 листопада 2014 року відбулося друге засідання Наглядової ради проекту Ради Європи “Запобігання та боротьба з насильством щодо жінок та домашнім насильством в Україні”, в якому взяли участь представники Мінсоцполітики, центральних органів виконавчої влади, Офісу Ради Європи в Україні, міжнародних та громадських організацій.</p>
<i>(f.) Забезпечення дотримання прав дітей</i>			
2.1.31	у контексті зобов'язань в рамках Додаткового Протоколу щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції та дитячої порнографії, посилити співробітництво щодо запобігання продажу, незаконному переміщенню та експлуатації дітей.	Організація та моніторинг роботи Міністерства освіти і науки, молоді та спорту АР Крим, служб у справах дітей обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій щодо здійснення в межах компетенції заходів з попередження випадків торгівлі дітьми,	Інформація, яка була надіслана у жовтні 2014 року, залишається актуальною.



		<p>насильства, ухиляння батьків/ осіб, що їх замінюють, від виконання своїх обов'язків по відношенню до дітей, залучення дітей до проституції і порнографії.</p> <p>Впровадження проекту Ради Європи “Зміцнення та захист прав дітей в Україні”, метою якого є розбудова спроможності органів державної влади у зміцненні та утвердженні прав дітей, розробленні послуг і механізмів, дружніх до дітей, а також сприяння підвищенню обізнаності громадськості про насильство, зокрема про сексуальне насильство.</p>	<p>Інформація, яка була надіслана у жовтні 2014 року, залишається актуальною.</p>
2.1.33	<p>подальша консолідація зусиль, включаючи обмін кращими практиками, з метою сприяння дотриманню у повному обсязі прав профспілок і основних трудових стандартів, основаних на конвенціях Міжнародної організації праці, та ефективного застосуванню колективного договору</p>	<p>Налагодження конструктивної співпраці НТСЕР з ЄЕСК та подальший розвиток двосторонніх відносин із соціально-економічними радами і подібними до них інституціями інших країн.</p>	<p>Інформація, яка була надіслана у жовтні 2014 року, залишається актуальною.</p>

#### 4. Економічне співробітництво

*Сторони співпрацюють для підтримки України у створенні повноцінно функціонуючої ринкової економіки та поступового наближення її політик до політик Співтовариства відповідно до основних принципів макроекономічної стабільності, надійних державних фінансів, стабільної фінансової системи та сталого балансу платежів та, зокрема:*

4.4.4.	обміну найкращим досвідом ЄС та держав-членів ЄС щодо реформи пенсійної системи з метою покращення стабільності пенсійної системи України	Здійснювати обмін найкращим досвідом ЄС та держав-членів ЄС щодо реформи пенсійної системи у рамках міжвідомчих угод.	Програмою “Розвитку фінансового сектору” FINREP-II підготовлено черговий шостий випуск збірника щодо світового досвіду у реформуванні пенсійної системи.
--------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

#### 7. Інші сфери співробітництва

##### 7.17. Соціальне співробітництво

Сторони співпрацюють з метою:

7.17.1.2.	посилення практичних заходів у сфері гендерної рівності з метою зменшення різниці в оплаті праці за ознаками статі	Під час укладання колективних договорів сприяти включенню положення щодо забезпечення гендерної рівності працівників	Інформація, яка була надіслана у жовтні 2014 року, залишається актуальною.
7.17.2.1.	кращої відповідності між кваліфікаціями і робочими місцями на українському ринку праці та його ефективності	розроблення нових та перегляд чинних типових галузевих характеристик з урахуванням змін у сфері освіти, виникнення нових напрямів діяльності, впровадження у виробництво (сферу послуг) нових технологій та техніки.	Інформація, яка була надіслана у жовтні 2014 року, залишається актуальною.
7.17.2.2.	посилення адміністративної спроможності органу, відповідального за політику у сфері зайнятості	Розробити нормативно-правові акти з метою реалізації Закону України “Про зайнятість населення”.	Мінсоцполітики розроблено проект постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Основних напрямів реалізації державної політики у сфері зайнятості населення на період до 2019 року”. Метою Основних напрямів реалізації державної політики у сфері зайнятості населення на період до 2019 року є визначення шляхів та способів розв’язання проблем

			<p>зайнятості населення, консолідація зусиль усіх сторін соціального діалогу, спрямованих на підвищення рівня економічної активності населення, сприяння його продуктивній зайнятості та посилення соціального захисту від безробіття.</p> <p>Наразі зазначений проект акта готується для погодження із заінтересованими ЦОВВ та сторонами соціального діалогу.</p>
7.17.2.3.	підвищення ефективності державних служб зайнятості, можливо за підтримки твіннінгових обмінів з державними службами зайнятості держав-членів ЄС	Сприяння встановленню робочих контактів державних служб зайнятості у рамках діючих міжвідомчих договорів, зокрема, відповідно до робочих програм співробітництва у рамках Спільного протоколу намірів між Міністерством праці та соціальної політики України та Федеральним міністерством праці, соціального забезпечення та захисту прав споживачів Республіки Австрія про співробітництво у сфері праці та соціальної політики	У рамках реалізації проекту з питань ринку праці у рамках “Дунайської ініціативи” Європейського Союзу (Пріоритет 9 “Інвестиції в освіту та перепідготовку”) відбувається підготовка відрядження представників Мінсоцполітики до Австрійської Республіки (м. Відень) (січень 2015 року) з метою участі у семінарі з питань підвищення кваліфікації на підприємствах у співпраці зі службами зайнятості
7.17.2.4.	сприяння гідній праці, перетворення неформального сектору в офіційну роботу та впровадження національних програм щодо гідної праці між МОП і Україною		Інформація, яка була надіслана у жовтні 2014 року, залишається актуальною.
7.17.2.5.	сприяння антидискримінації та забезпеченню рівних	Вивчати антидискримінаційні заходи країн ЄС та сприяти їх	Протягом січня-жовтня 2014 року понад 37 тис. осіб з інвалідністю, зареєстрованих як безробітні, скористалося

	<p>можливостей, зокрема для людей з інвалідністю, передусім у контексті працевлаштування</p>	<p>впровадженню в діяльність щодо забезпечення рівних можливостей, зокрема для людей з інвалідністю, передусім, у контексті працевлаштування</p> <p>Сприяти впровадженню антидискримінаційної заходів в діяльність державної служби зайнятості щодо забезпечення рівних можливостей, зокрема для осіб з обмеженими можливостями, шляхом організації комплексу соціальних послуг з працевлаштування</p>	<p>послугами державної служби зайнятості.</p> <p>Протягом січня-жовтня 2014 року 3,9 тис. осіб з інвалідністю за сприяння служби зайнятості підвищили свою конкурентоспроможність шляхом професійного навчання, 91 особи одержали ваучер для перепідготовки, спеціалізації, підвищення кваліфікації, 808 громадян започаткували власну справу, отримавши допомогу по безробіттю одноразово, 1074 осіб залучено до громадських та 1895 – до інших робіт тимчасового характеру. Всього за направленнями центрів зайнятості протягом січня-жовтня 2014 року працевлаштовано понад 10,1 тис. осіб зазначеної категорії.</p>
7.17.3.	<p>обміну найкращими практиками підвищення ефективності соціального захисту з метою посилення як його соціальної відповідальності, так і фінансової сталості, а також зниження кількості бідних і незахищених людей</p>	<p>Удосконалення інституту державних соціальних інспекторів з метою посилення адресності та обґрунтованості надання соціальної підтримки громадянам, супроводження соціально вразливих сімей із залученням інших соціальних служб</p>	<p>Постанова Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо функціональних обов’язків державного соціального інспектора” схвалена Урядом 30.10.2014 року (Постанова КМУ № 623).</p>
7.17.4.	<p>заохочення як тристороннього, так і двостороннього соціального діалогу та зміцнення спроможності для соціальних партнерів у тому числі ТАІЕХ</p>	<p>проведення спільних заходів з метою сприяння та заохочення подальшого розвитку як тристороннього, так і двостороннього соціального діалогу, зміцнення спроможності соціальних партнерів</p>	<p>З метою сприяння розвитку соціального діалогу Мінсоцполітики двічі на рік надсилає центральним органам виконавчої влади листи щодо необхідності дотримання порядку здійснення соціального діалогу при розробці проектів законів, інших нормативно-правових актів (передбаченого додатком 4 до чинної Генеральної угоди про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2010-2012 роки), а також</p>

			рекомендує міністерствам та відомствам вжити заходів з метою залучення репрезентативних об'єднань організацій роботодавців до ведення колективних переговорів з укладення галузевих (міжгалузевих) угод (останні листи від 29.10.2014 № 12666/0/14-14/039).
7.17.5.	сприяння укладенню угод між Україною та державами-членами ЄС з питань координації соціального захисту робітників-громадян України, які легально працюють у державах-членах ЄС	Здійснювати роботу щодо підготовки до укладення угод про соціальне забезпечення з державами-членами ЄС	Інформація, яка була надіслана у жовтні 2014 року, залишається актуальною.
7.17.6.	обміну найкращими практиками щодо надання соціальних послуг з метою заохочення спільної діяльності державних та приватних партнерів у цій галузі в Україні.	Забезпечити реалізацію проекту ПРООН “Підтримка реформи соціального сектора в Україні” з питань подальшого розвитку соціальних послуг.  Забезпечити реалізацію проекту Twinning “Підтримка розвитку системи соціальних послуг в Україні”	Інформація, яка була надіслана у жовтні 2014 року, залишається актуальною.  У рамках реалізації проекту Twinning “Підтримка розвитку системи соціальних послуг в Україні” у листопаді 2014 року проведено: - дводенні семінари у містах Києві та Львові для представників структурних підрозділів з питань соціального захисту населення, керівників установ та закладів, що надають соціальні послуги з питань організації та надання соціальних послуг з метою підвищення кваліфікації працівників соціальної сфери.

## РОЗДІЛ II. ГУМАНІТАРНИЙ РОЗВИТОК УКРАЇНИ В УМОВАХ АСОЦІАЦІЇ З ЄС

Гуманітарний розвиток України є процесом удосконалення суспільства шляхом наближення до потреб людини в усіх сферах суспільного життя, створення умов для максимального розкриття творчо-продуктивного потенціалу й самореалізації кожної особистості відповідно до її духовних і матеріальних потреб та інтересів.

Державна стратегія гуманітарного розвитку України, в умовах асоціації нашої держави з ЄС, ґрунтується передусім на гуманістичних ідеалах, світоглядних орієнтирах і культурних традиціях українського народу, загальнолюдських цінностях та універсальних стандартах прав людини, окреслених у Декларації тисячоліття Організації Об'єднаних Націй, затвердженій резолюцією 55/2 Генеральної Асамблеї від 8 вересня 2000 року; Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права та факультативних протоколах до них; Гельсінському підсумковому акті щодо безпеки та співробітництва в Європі.

Пріоритетами гуманітарного розвитку України є: формування вільної, забезпеченої всіма можливостями для самовиявлення, фізично й духовно розвиненої особистості, яка живе в гармонії із собою, іншими людьми, природним середовищем і навколишнім світом; удосконалення суспільного середовища на засадах безпеки й стабільності, національної та громадянської єдності; створення умов для функціонування національної культури, конкурентоспроможної і рівноправної серед культур інших народів світу.

Пріоритети гуманітарного розвитку України базуються на фундаментальних цінностях свободи, справедливості, солідарності; демократичних принципах, верховенстві права, всебічному захисту фундаментальних прав людини; подоланні бідності, безробіття й дискримінації людини; рівному доступі до освіти, медицини, культури та житла; рівні можливості для чоловіків та жінок; захисту довкілля; подолання ксенофобії; створення умов для вільної діяльності мас-медіа та доступу до публічної інформації; піклування про дітей та літніх людей; підтримки молоді. Економічне зростання в такому суспільстві має відбуватися шляхом задоволення потреб нинішнього покоління без завдання шкоди наступним поколінням.

Основними пріоритетами гуманітарного розвитку є:

- впровадження високих соціальних стандартів життя;
- пріоритет прав людини та громадянських свобод як критерій оцінки ефективності діяльності держави та рівня розвитку суспільних відносин у країні;
- рівність прав і свобод людини незалежно від національності, мови, ставлення до релігії, приналежності до соціальних груп і громадських об'єднань;

- забезпечення повноцінного розвитку і функціонування української мови як державної, згідно з Конституцією України (стаття 10);
- збереження традиційної для України багатомовності, розвиток усіх мовних груп відповідно до Європейської хартії регіональних мов або мов меншин (Закон України “Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин” від 15 травня 2003 року № 802-IV);
- вільний доступ широких верств суспільства до культурних надбань;
- збереження та охорона культурної спадщини;
- підтримка розвитку і взаємозбагачення культур етносів, що проживають в Україні;
- підтримка сучасних форм мистецької та інтелектуальної творчості;
- забезпечення діалогу держави і громадянського суспільства.

## **2.1. Впровадження високих соціальних стандартів життя**

Визначальним напрямом гуманітарного розвитку України є забезпечення високої якості життя на основі реалізації людського потенціалу, що зумовлює необхідність збільшення інвестицій у людський капітал, розвиток соціальної інфраструктури, сприяння підвищенню життєвого рівня населення як підґрунтя для формування середнього класу – основи стабільності суспільства.

***Глава 21 Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей***

***Стаття 419 Беручи до уваги Главу 13 («Торгівля і сталий розвиток») Розділу IV («Торгівля і питання, пов’язані з торгівлею») цієї Угоди, Сторони посилюють діалог та співробітництво щодо забезпечення гідної праці, політики зайнятості, безпечних та здорових умов праці, соціального діалогу, соціального захисту, соціального залучення, гендерної рівності та недискримінації***

***Стаття 420 Співробітництво у сферах, визначених у статті 419 Угоди, передбачає досягнення таких цілей: а) покращення якості людського життя; б) протистояння спільним викликам, зокрема глобалізації та демографічним змінам; в) збільшення кількості та покращення якості робочих місць з гідними умовами праці; г) сприяння розвитку соціальної та юридичної справедливості у контексті реформуванні ринку праці; д) сприяння створенню на ринку праці таких умов, які б поєднували гнучкість та захищеність; е) сприяння впровадженню активних заходів на ринку праці та підвищення ефективності служб зайнятості з метою задоволення потреб на ринку праці; ж) стимулювання розвитку ринків праці, що сприяють залученню малозабезпечених осіб; з) зменшення обсягів неформальної економіки шляхом трансформації нелегальної зайнятості; и) покращення рівня забезпечення охорони здоров’я та безпечних умов праці, зокрема шляхом проведення навчання і тренінгів з питань охорони здоров’я та безпеки праці, сприяння реалізації превентивних заходів, попередження ризиків великих аварій та управління токсичними хімічними речовинами, а також обмін доброю практикою та результатами досліджень в цій сфері; л) посилення рівня соціального захисту та модернізації систем соціального захисту, зокрема щодо якості, доступності та фінансової стабільності; м) скорочення бідності та посилення соціальної єдності; н) забезпечення гендерної рівності та рівних можливостей для чоловіків та жінок у сфері зайнятості, освіти та навчання, економічної та суспільної діяльності, а***

*також у процесі прийняття рішень; т) подолання дискримінації в усіх її формах та проявах; п) посилення можливостей соціальних партнерів та сприяння соціальному діалогу.*

Практична реалізація такого принципу перетворює соціальну політику на один із провідних чинників гуманітарного розвитку, робить її активною складовою стратегії досягнення національної солідарності. Основними завданнями в цій сфері є:

- забезпечення зростання заробітної плати як дієвого стимулу трудової активності, збільшення продуктивності праці, а отже й економічного зростання;
- забезпечення випереджального зростання заробітної плати порівняно із соціальними трансфертами; встановлення мінімальної заробітної плати у розмірі, що перевищує прожитковий мінімум для працездатних осіб принаймні на 20%; впровадження економічно обґрунтованих співвідношень між державними соціальними гарантіями (мінімальна заробітна плата має бути найвищою за розміром гарантією);
- реформування пенсійного забезпечення в напрямі реалізації справедливої оцінки трудового внеску кожної особи і запровадження новітніх форм пенсійного страхування;
- зменшення економічно необґрунтованої нерівності населення за доходами, ліквідація крайніх форм бідності;
- забезпечення соціальної мобільності молоді, формування кадрового резерву країни через розвиток програм “соціальних ліфтів”;
- створення ефективної системи соціального захисту населення, що діятиме на переважно адресних засадах;
- впровадження практики розробки та оцінювання соціальних програм на основі системи соціальних стандартів та нормативів;
- спрямування державних фінансових ресурсів на пріоритетні напрями розвитку соціальної сфери;
- відновлення та розвиток соціальної інфраструктури (насамперед сільських населених пунктів);
- підтримка добробуту сімей із дітьми, формування системи суспільних та особистих цінностей, орієнтованих на сім’ю з двома й більше дітьми;
- удосконалення житлової політики, зокрема шляхом розвитку довгострокової оренди муніципального житла, упорядкування механізму надання відомчого, службового, соціального житла;
- надання молодим сім’ям цільових довгострокових кредитів на купівлю та будівництво житла, підвищення ефективності механізму кредитування молодих сімей залежно від чисельності дітей у сім’ї;
- підвищення якості та ефективності надання послуг соціальної сфери шляхом диверсифікації їх постачальників та вдосконалення механізмів розміщення і реалізації замовлень на надання послуг за умови збереження за державою функцій забезпечення мінімальних соціальних стандартів;
- упровадження засобів заохочення участі суб’єктів господарювання у вирішенні завдань соціального розвитку на місцевому та загальнодержавному



рівнях, активне пропагування цінностей і стандартів соціально відповідального бізнесу, держави та населення.

Впровадження високих стандартів життя невід’ємне від права людини на працю, що створює мотивацію для самовдосконалення та розвитку творчого потенціалу суспільства. Державна політика у цій сфері в рамках Угоди про асоціацію має бути спрямована на:

- 1) формування ціннісно-етичних настанов населення на реалізацію економічно активної поведінки, самозабезпечення та дотримання трудової етики;
- 2) забезпечення економічно обґрунтованої та гідної заробітної плати;
- 3) розроблення економічних механізмів заохочення роботодавців до створення нових робочих місць з належними умовами праці;
- 4) поширення гнучких форм зайнятості;
- 5) мінімізація негативних наслідків зовнішньої трудової міграції;

**Стаття 16 “Співробітництво у сфері міграції, притулку та управління кордонами”** 1. Сторони підтверджують важливість спільного управління міграційними потоками між їхніми територіями та надалі розвиватимуть всеохоплюючий діалог щодо всіх питань у сфері міграції, зокрема нелегальної міграції, легальної міграції, незаконного переправлення осіб через державний кордон та торгівлі людьми, а також включення проблемних питань у сфері міграції до національних стратегій економічного та соціального розвитку регіонів, звідки походять мігранти. Такий діалог ґрунтується на основоположних принципах солідарності, взаємної довіри, спільної відповідальності та партнерства. 2. Згідно з відповідним законодавством ЄС та чинним національним законодавством, співробітництво буде, зокрема, зосереджуватись на: а) подоланні причин виникнення міграції, активно використовуючи можливості співробітництва у цій сфері з третіми країнами та в рамках міжнародних форумів; б) спільному запровадженні ефективної та превентивної політики щодо боротьби з нелегальною міграцією, незаконним переправленням нелегальних мігрантів через державний кордон та торгівлю людьми, у тому числі щодо методів боротьби з організованими злочинними групами, що здійснюють незаконне переправлення нелегальних мігрантів через державний кордон та торгівлю людьми, а також захисту жертв таких злочинів; UA/EU/ua 17 с) запровадженні всеохоплюючого діалогу з питань притулку, зокрема стосовно практичних аспектів реалізації Конвенції ООН про статус біженців 1951 року, Протоколу щодо статусу біженців 1967 року та інших відповідних міжнародних документів, а також шляхом забезпечення поваги принципу “не вислання”; d) правилах щодо доступу, забезпеченні прав та статусу осіб, яким надано доступ, гідному поводженні та інтеграції іноземців, які проживають на законних підставах; e) подальшому розвитку оперативних заходів у сфері управління кордонами. i) Співробітництво у сфері управління кордонами може включати, *inter alia*, навчання, обмін найкращими практиками, зокрема технологічні аспекти, обмін інформацією з дотриманням встановлених правил та, у разі потреби, обмін офіцерами зв’язку. ii) Зусилля Сторін у цій сфері будуть спрямовані на ефективну імплементацію принципу інтегрованого управління кордонами. f) посиленні рівня безпеки документів; g) розвитку ефективної політики повернення, зокрема у її регіональному вимірі; h) обміні поглядами щодо нелегального працевлаштування мігрантів.

б) оптимізація міграційної політики з метою забезпечення в майбутньому необхідних потреб економіки України в робочій силі;

**Стаття 17 “Поводження з працівниками”.** 1. Відповідно до законів, умов та процедур, що застосовуються у державі-члені та в ЄС, ставлення до працівників, які є громадянами України та які законно працевлаштовані на території держави-члена, має бути вільним від будь-якої дискримінації на підставі громадянства стосовно умов праці, винагороди або звільнення порівняно з громадянами цієї держави-члена. 2. Україна відповідно до законів, умов та процедур, що застосовуються на її території, повинна забезпечити ставлення, згадане у пункті 1 цієї статті, до працівників, які є громадянами держави-члена та на законних підставах працевлаштовані на її території.

**Стаття 18 “Мобільність працівників”.** 1. Беручи до уваги ситуацію на ринку праці держав-членів згідно з їхнім законодавством та відповідно до норм, чинних у державах-членах та в ЄС, у сфері мобільності працівників: а) існуючі можливості доступу до зайнятості для українських працівників, надані державами-членами згідно з двосторонніми договорами, мають бути збережені та, у разі можливості, покращені; б) інші держави-члени повинні вивчити можливість укладання подібних договорів. 2. Рада асоціації зобов’язується розглянути можливість надання інших більш сприятливих положень у додаткових сферах, зокрема можливості доступу до професійного навчання, згідно із законами, умовами та процедурами, чинними у державах-членах та в ЄС, при цьому беручи до уваги ситуацію на ринку праці у державах-членах та в ЄС.

**Стаття 19 “Рух осіб”** 1. Сторони забезпечують повне виконання: а) Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб від 18 червня 2007 року (через Спільний комітет з питань реадмісії, створений згідно з її статтею 15); б) Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз від 18 червня 2007 року (через Спільний комітет для реалізації цієї Угоди, створений згідно з її статтею 12). 2. Сторони також прагнуть досягти посилення мобільності громадян і подальшого прогресу у візовому діалозі. 3. Сторони зобов’язуються вжити послідовних кроків до встановлення безвізового режиму у відповідний час після створення умов для добре керованого і безпечного пересування людей, визначених у двофазовому Плані дій щодо лібералізації візового режиму, представленого на Саміті Україна - ЄС 22 листопада 2010 року

7) впровадження стандартів соціальної відповідальності бізнесу.

**Стаття 422** Сторони сприяють встановленню корпоративної соціальної відповідальності та звітності, а також заохочують ведення соціально відповідальної господарської діяльності, яка пропагується Глобальним договором ООН 2000 року, Тресторонньою декларацією МОП щодо засад, котрі стосуються багатонаціональних корпорацій та соціальної політики 1977 року, зі змінами і доповненнями, внесеними у 2006 році, та Керівними принципами ОЕСР для багатонаціональних підприємств 1976 року, зі змінами і доповненнями, внесеними у 2000 році.

## 2.2. Охорона здоров’я, впровадження стандартів здорового способу життя

Відповідно до Угоди основними завданнями України у сфері охорони здоров'я на найближчу перспективу є:

- переорієнтація охорони здоров'я на профілактику захворювань;
- розроблення та впровадження державної програми сприяння здоровому способу життя;

- реформування системи охорони здоров'я на принципах розмежування первинного, вторинного і третинного рівнів надання медичної допомоги та їх фінансування; надання господарської самостійності закладам охорони здоров'я;

- проведення регулярних профілактичних оглядів населення;

- збільшення обсягів бюджетного фінансування галузі охорони здоров'я;

- підготовка кадрів та перехід первинного рівня надання медичної допомоги на засади сімейної медицини;

- створення матеріальних і моральних стимулів для підвищення якості надання медичної допомоги;

- відновлення мережі фельдшерсько-акушерських пунктів у сільській місцевості;

- поліпшення якості та рівня медичного забезпечення материнства і дитинства;

- активізація боротьби з ВІЛ/СНІДом, туберкульозом та іншими соціальними хворобами;

- посилення контролю за якістю фармацевтичної продукції, питної води та харчової продукції;

- виховання особистої відповідальності за власне здоров'я та здоров'я родини, навичок самозбереження, насамперед серед дітей і молоді;

- утвердження в суспільстві престижності дотримання здорового способу життя, його пропаганда серед населення та розроблення механізмів економічного стимулювання впровадження здорового способу життя;

- забезпечення доступності інформації стосовно важливості раціонального харчування, рухової активності, уникнення ризикованої поведінки, необхідності дотримання безпечних умов і режиму праці та відпочинку; постійне висвітлення питань щодо здорового способу життя в сучасному медійному просторі із залученням відомих суспільних лідерів та використанням міжнародного і вітчизняного досвіду в цій сфері;

- підготовка та підвищення рівня кваліфікації педагогічних, медичних і соціальних працівників щодо організації заходів з формування здорового способу життя серед різних верств населення.

Реалізація політики, спрямованої на забезпечення протидії шкідливому впливу тютюнокуріння та вживання алкоголю на здоров'я населення, зокрема:

- заборона всіх видів відкритої та прихованої (у вигляді реклами брендів) реклами алкогольної продукції, пива та тютюнових виробів;

- упорядкування торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами (надання дозволу на продаж лише в спеціалізованих магазинах або відділах з обмеженням часу продажу);

- посилення відповідальності за порушення правил торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами.

## **Глава 22 “Громадське здоров’я”**

**Стаття 426.** Сторони розвивають співробітництво в галузі охорони здоров’я з метою підвищення рівня його безпеки та захисту здоров’я людини як передумови сталого розвитку та економічного зростання.

**Стаття 427.** 1. Співробітництво, зокрема, охоплює такі сфери: а) зміцнення системи охорони здоров’я України та її потенціалу, зокрема шляхом впровадження реформ, подальшого розвитку первинної медико-санітарної допомоги та навчання персоналу; б) попередження і контроль над інфекційними хворобами, такими як ВІЛ/СНІД і туберкульоз, підвищення готовності до ризику спалахів високо патогенних хвороб та імплементацію Міжнародних медико-санітарних правил; с) попередження та контроль за неінфекційними хворобами шляхом обміну інформацією та найкращими практиками, пропагування здорового способу життя, визначення основних детермінант здоров’я та проблем в галузі охорони здоров’я, наприклад здоров’я матері і дитини, психічне здоров’я, алкогольна, наркотична та тютюнова залежність, зокрема імплементацію Рамкової конвенції з контролю над тютюном 2003 року; д) якість та безпечність субстанцій людського походження, зокрема крові, тканини та клітин; е) інформація та знання в галузі охорони здоров’я, у тому числі керуючись підходом “охорона здоров’я у всіх політиках держави”. 2. Із цією метою Сторони обмінюються інформацією та найкращими практиками і здійснюють інші спільні заходи, в тому числі в рамках підходу “охорона здоров’я у всіх політиках” та поступової інтеграції України в європейські мережі охорони здоров’я.

## **Глава 25 “Співробітництво у сфері спорту та фізичної культури”**

**Стаття 441.** 1. Сторони співробітничать у галузі спорту та фізичної культури з метою сприяння розвитку здорового способу життя серед людей різного віку, просування соціальних функцій та освітніх цінностей спорту, а також боротьби із загрозами для спорту, наприклад з допінгом, договірними матчами, расизмом та насильством. 2. Співробітництво, зокрема, включає обмін інформацією та гарною практикою за такими напрямками: а) популяризація фізичної культури і спорту через освітню систему у взаємодії з державними установами та недержавними організаціями; б) заняття спортом та фізична культура як спосіб сприяння здоровому способу життя та загальному процвітання; с) підвищення рівня національної компетенції та вдосконалення системи кваліфікацій у галузі спорту; д) інтеграція людей з розумовими та фізичними вадами через заняття спортом; е) боротьба з допінгом; ф) боротьба з договірними матчами; г) безпека під час великих міжнародних спортивних подій.

Основними індикаторами успішного реформування системи охорони здоров’я в Україні слугуватимуть зменшення передчасної смертності, скорочення темпів поширення ВІЛ/СНІДу та туберкульозу, збільшення середньої тривалості життя, забезпечення прав людей з особливими потребами та обмеженими фізичними можливостями.

Щодо останнього індикатору варто враховувати, що нині чисельність осіб з особливими потребами та обмеженими фізичними можливостями в Україні

зростає в результаті проведення антитерористичної операції, техногенних катастроф, високого рівня аварійності на автошляхах, незадовільного стану навколишнього середовища, низької якості медичних послуг, збільшення випадків хронічних захворювань і вроджених вад. Відсутність послідовної державної політики щодо включення даної категорії людей у суспільну діяльність, сприяння їхньому працевлаштуванню перетворює їх на один із найвразливіших прошарків населення. У гуманітарній сфері державна політика щодо людей з особливими потребами та обмеженими фізичними можливостями має полягати у:

- вдосконаленні процесу підготовки і перепідготовки соціальних працівників і соціальних педагогів, розвитку матеріально-технічної бази вищих навчальних закладів, що займаються підготовкою цих спеціалістів;
- формуванні системи диференційованої інклюзивної освіти, доступної для всіх осіб даної категорії, здатної підготувати конкурентоспроможних спеціалістів та розширити їх можливості у процесі соціалізації;
- розробці та випуску аудіовізуальної продукції, матеріалів у ЗМІ, що враховують особливості людей цієї категорії;
- формування у суспільстві позитивного ставлення до можливостей людей з особливими потребами за допомогою ЗМІ, освітніх установ, неурядових організацій.

Для досягнення вказаних пріоритетів державі необхідно впроваджувати кроки для покращення ситуації у сфері сталого розвитку довкілля і забезпечення права людини на безпечне навколишнє середовище, зокрема необхідна:

- екологізація продуктивних сил, упровадження безвідходних і маловідходних технологій виробництва та систем життєзабезпечення, розвиток альтернативних джерел енергії, зниження ресурсомісткості та енергомісткості виробництва;
- збереження техногенно незмінених ландшафтів, розвиток природно-заповідної мережі;
- відновлення техногенно змінених ландшафтів, приведення стану компонентів навколишнього природного середовища до показників, властивих природному фону даної території;
- впровадження систем екологічно безпечного поводження з відходами, поширення вторинної переробки відходів та їх вторинного використання як сировини;
- формування в суспільстві екологічної свідомості та екологічної етики.

### **2.3. Дотримання принципів гендерної рівності**

Демократичні суспільства повинні надавати чоловікам і жінкам можливість однаковою мірою брати участь у всіх сферах життя, в тому числі й у сфері політики, зокрема на найвищих рівнях прийняття суспільно-важливих рішень.

Гендерна рівність в Угоді про асоціацію згадується в п'ятому розділі про економічну і галузеву співпрацю ЄС та України, зокрема у 21 главі "Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей". Там ідеться про те, що "сторони посилюють діалог та співробітництво щодо забезпечення гідної праці, політики зайнятості, безпечних та здорових умов праці, соціального діалогу, соціального захисту, соціального залучення, гендерної рівності та недискримінації".

З-поміж численних цілей такого співробітництва згадується забезпечення гендерної рівності та рівних можливостей для чоловіків та жінок у сфері зайнятості, освіти та навчання, економічної та суспільної діяльності, а також у процесі прийняття рішень, подолання дискримінації в усіх її формах та проявах. Більш розгалужено принципи співробітництва у сфері гендеру розкриті у додаткові до Угоди "Антидискримінація та гендерна рівність".

Відповідно до Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію, схваленого розпорядженням Кабміну від 17 вересня 2014 року №847-р, а саме пунктів 389 та 404, імплементацію статей Угоди про асоціацію щодо забезпечення гендерної рівності та рівних можливостей для чоловіків та жінок у сфері зайнятості, освіти та навчання, економічної та суспільної діяльності, процесу прийняття рішень, а також недискримінації покладено на Міністерство соціальної політики України.

Відповідно до Угоди подолання гендерної нерівності, забезпечення рівних прав і можливостей повноцінної участі чоловіків і жінок у житті суспільства потребує розробки та запровадження заходів державної політики за такими напрямками:

- внесення змін до виборчого законодавства, що сприятимуть дотриманню принципу гендерної паритетності у складі органів державної влади України; відхід від принципу політичної доцільності під час кадрових призначень на користь винятково професійних якостей кандидатів на посади;

- протидія гендерній нерівності в економічному становищі населення, запобігання випадкам дискримінаційної практики на ринку праці;

- формування у суспільній свідомості позитивного сприйняття ідеї гендерної рівності за допомогою інформаційно-просвітницьких кампаній із залученням органів державного управління, ЗМІ, освітніх установ, некомерційних організацій та інших представницьких органів громадянського суспільства;

- впровадження цілеспрямованих державних програм щодо протидії насильству в родині та викорінення торгівлі людьми;

- удосконалення моніторингу та оцінки прогресу в реалізації гендерної політики.

## **2.4. Пріоритети розвитку освітнього і наукового простору**

Розвиток інтелектуального потенціалу як базового елементу формування суспільства знань передбачає забезпечення якісної освіти для всіх та модернізацію освітньої політики.

Реалізація визначених пріоритетів гуманітарної політики можлива лише за умов докорінної модернізації системи освіти.

Українська освіта потребує реальних, а не бюрократичних реформ, які б забезпечили формування особистостей, здатних адекватно реагувати на сучасні світові виклики і достойно представляти Україну в світі.

У сфері освіти актуальним і важливим завданнями, з урахуванням положень Угоди про асоціацію, є:

– удосконалення управління системою освіти (зокрема, системи фінансування);

– підвищення доступності якісних освітніх послуг, у тому числі шляхом підтримки обдарованих дітей, дітей із малозабезпечених сімей, осіб з особливими потребами;

– розвиток професійної освіти з урахуванням тенденцій на ринку праці, перспектив соціально-економічного розвитку регіонів;

– формування і розвиток сучасної системи безперервної освіти як основи життєвого успіху особистості;

– розвиток дистанційного навчання для отримання додаткової (другої) професійної освіти;

– інтеграція освітньої і наукової складових у діяльності вищих навчальних закладів (у тому числі розробка відповідної законодавчої основи, нормативно-правового, фінансового та матеріально-технічного забезпечення);

– перетворення провідних вищих навчальних закладів на сучасні наукові центри, зближення академічної та вузівської науки через створення спільних наукових та освітніх підрозділів; оптимізація співвідношення обсягів державного фінансування фундаментальних і прикладних наукових досліджень та вдосконалення механізму такого фінансування на основі державних пріоритетів і висновків наукової та науково-технічної експертизи.

### **Глава 23. Освіта, навчання та молодь**

**Стаття 431.** Сторони зобов'язуються активізувати співробітництво в галузі вищої освіти, зокрема, з метою: а) реформування та модернізації систем вищої освіти; б) сприяння зближенню у сфері вищої освіти, яке відбувається в рамках Болонського процесу; в) підвищення якості та важливості вищої освіти; г) поглиблення співробітництва між вищими навчальними закладами; д) розширення можливостей вищих навчальних закладів; е) активізації мобільності студентів та викладачів; увага приділятиметься співробітництву в галузі освіти з метою спрощення доступу до отримання вищої освіти. г)

**Стаття 432.** Сторони здійснюють заходи, спрямовані на активізацію обміну інформацією, практикою та досвідом, для заохочення більш тісного співробітництва в галузі професійно-технічної освіти та навчання, зокрема з метою: а) розвитку систем професійно-технічної освіти та навчання, подальшого підвищення кваліфікації протягом трудової діяльності/життя, що відповідає реаліям в контексті змін на ринку праці; б) створення національних механізмів з метою покращення прозорості та визнання кваліфікацій та компетенцій, використовуючи, коли це можливо, досвід ЄС. Стаття 433 Сторони вивчають можливості розвитку співробітництва в інших сферах, зокрема у сфері середньої освіти, дистанційного навчання та освіти протягом життя.

## 2.5. Гармонізація міжетнічних відносин

Головним завданням гуманітарного розвитку в сфері міжетнічних та міжконфесійних відносин, відповідно до положень Угоди про асоціацію, є пошук шляхів налагодження й поглиблення всебічних зв'язків представників всіх етнічних та конфесійних груп України як основи співробітництва, збереження миру і злагодності в суспільстві. Основою такого співробітництва є солідарність громадян України, об'єднаних в український народ на засадах рівності громадянських прав і обов'язків та взаємоповаги.

Держава має забезпечувати мовні права усіх громадян України різних етнічних належностей, сприяє вивченню громадянами іноземних мов, насамперед мов міжнародного спілкування.

Пріоритети гуманітарного розвитку у сфері міжетнічних відносин вимагають забезпечення юридичної й фактичної рівності національностей у соціальній й економічній сфері, формування культури міжетнічних взаємин, заснованої на принципах толерантності, інтересу та поваги до культурних надбань один одного.

Держава відповідальна за визначення й неухильне дотримання демократичних принципів у міжетнічних та міжконфесійних відносинах. Важливою функцією державної політики у цій сфері є вироблення ефективних шляхів і методів розв'язання внутрішніх етнічних і особливо міжетнічних суперечностей і конфліктів, прогнозування і запобігання їм, забезпечення умов для вільного віросповідання представниками усіх конфесій.

На цій основі має здійснюватись етнонаціональна політика держави. До її пріоритетів необхідно віднести завдання консолідації українського суспільства й сприяння збереженню культурної самобутності всіх громадян на основі утвердження української мови як державної та всебічного розвитку, використання й захисту мов національних меншин України.

Етнічне розмаїття суспільства держава має розглядати як незаперечну цінність й усебічно сприяти розвитку культурної, мовної, релігійної самобутності громадян України всіх національностей. Консолідація українського суспільства має відбуватися на підставі кращих традицій української культури й національних цінностей, збагачених багатотисячними взаєминами з іншими культурами й народами.

Владні структури мають послідовно протистояти спробам використання етнічності в політичних цілях, намаганням зробити її інструментом маніпуляції суспільною свідомістю, засобом здобуття привілейованого політико-правового статусу.

З метою гармонізації міжетнічних відносин в Україні необхідно:

– надавати підтримку діяльності національно-культурних товариств та інших організацій національних меншин;



– рішуче протидіяти ксенофобії, а також усім формам нетерпимості та дискримінації за етнічною, релігійною та расовою ознаками, сприяти підвищенню рівня толерантності в суспільстві;

– надавати необхідну допомогу, пов'язану з облаштуванням і ресурсним забезпеченням репатріантів.

У сфері міжконфесійних відносин основним завданням держави є досягнення взаємоповаги, толерантності та міжконфесійної стабільності.

## **2.6. Вільний доступ широких верств суспільства до культурних надбань та захист культурної спадщини**

Культура є універсальним механізмом передачі соціального досвіду між епохами, поколіннями, спільнотами. Культура – це соціальна пам'ять людства, надійний транслятор і акумулятор кращого соціального досвіду незліченних поколінь, скарбниця величезних знань про світ, його пізнання і освоєння. Культура – важливий запобіжник, що захищає людину та народ від надмірної прагматичності, забезпечує сталий еволюційний розвиток і запобігає глобальним катаклізмам.

В державі, де культурі відведено недостатньо уваги та місця, неминучі кризові стани національно культурної ідентичності, втрати у соціумі ціннісних орієнтирів.

Саме тому особливого значення набуває забезпечення широкого доступу до культурних надбань завдяки використанню новітніх інформаційних технологій акцент має бути зроблено на поширення і масовий ужиток високих зразків культури та мистецтв.

Необхідно подолати загрозливе явище відторгнення від культури значної частини соціуму, передусім через соціально-економічні причини. Як результат – лише невеликий прошарок суспільства має доступ до нових віянь у культурі та науці. Більша ж частина суспільства інертна і позбавлена конкретного зв'язку з національним культурним надбанням, зокрема це стосується економічно активного сегменту населення – працівники промисловості, сільського господарства та сфери обслуговування, а також малозабезпечена молодь і пенсіонери.

Необхідно інтенсифікувати сферу міжнародної “культурної дипломатії”, широко пропагувати сучасні мистецькі та наукові досягнення та імена, які відомі лише вузькому колу інтелектуалів.

Активна підтримка державою зазначеного напрямку гуманітарного розвитку забезпечить входження України в коло провідних культурних країн світу.

У сфері збереження охорони культурної спадщини держава повинна стати гарантом призупинення процесу розмивання традиційних культурних цінностей та деформації культурного коду.

Збереження і популяризація історико-культурного надбання у країні, яка належить до провідних у Європі за кількістю об'єктів нерухокої культурної спадщини – вагомий фактор утвердження історичної пам'яті народу,

формування почуття самоповаги, усвідомлення єдності з країною, творення єдиного соціально-культурного простору української політичної нації.

У сфері збереження і охорони культурної спадщини в Україні мусить бути подоланий вкрай низький рівень державного менеджменту, активізований порятунок об'єктів історії й культури та підтримка сучасних форм мистецької, інтелектуальної та наукової творчості.

У науковій сфері – збереження та розвиток наукових шкіл світового рівня, зведення до мінімуму “відтоку мізків”, подолання відірваності науки від запитів суспільства та очищення її від корупційних явищ в діяльності спеціалізованих наукових рад, при вступі та навчанні у вищій школі, при відзначенні наукових пошуків преміями і нагородами. Необхідно створити умови, у тому числі фінансові та матеріальні, для посилення науково-дослідницької складової в діяльності університетів, збереження та розвитку інтелектуального потенціалу академічної науки, залучення бізнесу до фінансування науково-технічних розробок.

Сучасна мистецька, інтелектуальна та наукова творчість має стати основою системи цінностей кожної людини, виправлення духовних дефектів суспільства: звільнення від егоїзму та культу бездумного споживання, від надмірних амбіцій тих, хто управляє світом політики і грошей.

Щодо Угоди про асоціацію, то її положення у сфері культури спрямовані на розвиток культури та міжкультурного діалогу як засобу покращення взаєморозуміння між державами та суспільствами й зближення держав та народів, розвиток культурного розмаїття, збереження і оцінки культурної та історичної спадщини. При цьому сторони-підписанти впроваджують положення, правила та норми ЮНЕСКО та Ради Європи.

#### **Глава 24 Культура**

**Стаття 437.** Сторони зобов'язуються сприяти співробітництву в галузі культури з метою покращення взаєморозуміння та розширення культурних обмінів, а також мобільності об'єктів мистецтва та митців України та ЄС.

**Стаття 438.** Сторони заохочують міжкультурний діалог між окремими особами та організаціями, які представляють інтереси громадянського суспільства та культурних закладів України та ЄС.

**Стаття 439.** Сторони тісно співробітничать у рамках відповідних міжнародних форумів/організацій, зокрема Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО) та Ради Європи (РЄ), з метою, *inter alia*, розвитку культурного розмаїття, збереження і оцінки культурної та історичної спадщини.

### **2.7. Розвиток діалогу держави і громадянського суспільства**

Відповідальна гуманітарна політика в Україні здійснюватиметься лише за умови активної співпраці держави і громадянського суспільства. Тільки в такому рівноправному діалозі можна домогтися максимального врахування інтересів та потреб громадян у гуманітарній сфері та ефективної реалізації прийнятих в умовах консенсусу рішень, що передбачає рівну відповідальність

учасників за втілення у життя намічених кроків. Водночас успішний діалог передбачає і високий рівень кваліфікації всіх його учасників. Тому інститути громадянського суспільства – професійні спілки, благодійні та громадські організації та рухи, політичні партії, професійні об'єднання, асоціації, творчі спілки, незалежні засоби масової інформації, органи самоорганізації населення за місцем проживання – покликані генерувати громадянські ініціативи в різних сферах суспільного життя, створювати організаційні умови для їх підтримки та успішного здійснення. Вирішальною передумовою активізації інститутів громадянського суспільства є переконання громадян у можливості їх ефективного використання для обстоювання власних інтересів.

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом виводить на новий, більш високий рівень взаємодію між її сторонами як безпосередньо у сфері розвитку громадянського суспільства, так і (враховуючи системний характер цього акту) стосовно активізації громадської участі в інших галузях співробітництва та досягнення основних цілей Угоди. Важливими напрямками реалізації завдань Угоди про асоціацію та імплементації її положень є співробітництво безпосередньо між організаціями громадянського суспільства України та ЄС, участь незалежних громадських експертів та їх об'єднань у діяльності всіх двосторонніх органів, що утворюються для інституціонального забезпечення дієвості Угоди, подальше наближення вітчизняного законодавства (як в цілому, так і щодо громадянського суспільства) до відповідних європейських стандартів.

## **Глава 26 “Співробітництво з питань громадянського суспільства”**

**Стаття 443.** Сторони заохочують співробітництво з питань громадянського суспільства з метою досягнення таких цілей: а) зміцнення контактів та взаємного обміну досвідом між усіма секторами громадянського суспільства в Україні та державах-членах ЄС; б) залучення організацій громадянського суспільства до реалізації цієї Угоди, зокрема моніторингу її виконання, а також до розвитку двосторонніх відносин Україна – ЄС; с) забезпечення кращої обізнаності та розуміння щодо України в державах-членах ЄС, зокрема її історії та культури; д) забезпечення кращої обізнаності та розуміння щодо Європейського Союзу в Україні, зокрема його базових цінностей, функціонування та політик.

**Стаття 444.** Сторони сприяють діалогу та співробітництву між учасниками громадянського суспільства з обох сторін як невід'ємної частини відносин між Україною та ЄС, шляхом: а) зміцнення контактів та взаємного обміну досвідом між організаціями громадянського суспільства в Україні та державах-членах ЄС, зокрема проведення професійних семінарів, підвищення кваліфікації тощо; б) сприяння процесу інституційної розбудови та консолідації організацій громадянського суспільства, у тому числі, серед іншого, лобістській діяльності, неформальному спілкуванню, візитам і семінарам тощо; с) забезпечення поінформованості українських представників щодо організації в рамках ЄС консультацій та діалогу між соціальними і громадськими партнерами з метою залучення громадянського суспільства до політичного процесу в Україні.

З метою конкретного наповнення та реалізації положень Угоди щодо громадянського суспільства Українській державі необхідно дотримуватися таких пріоритетів:

- підтримки діяльності різних за спрямуванням громадських організацій;
- залучення представників громадянського суспільства до розробки, виконання й громадської експертизи проектів законодавчих актів і програм соціального розвитку;
- заохочення взаємодії органів місцевого самоврядування й громадськості з питань розроблення місцевих програм гуманітарного розвитку;
- створення асоційованих структур (державно-громадських, громадсько-державних фондів, асоціацій, партнерств тощо), які мають визначене коло завдань і створюються за принципом цільового підходу для їх досягнення та вирішення;
- створення спільних консультативно-дорадчих органів, експертних рад, комісій, груп;
- проведення цілеспрямованої політики щодо підготовки кадрів та взаємного навчання державних службовців і представників громадянського суспільства навичкам і практики роботи в партнерстві один з одним;
- впровадження демократичних форм соціальної кооперації;
- створення механізмів взаємної відповідальності держави та організацій громадянського суспільства;
- посилення горизонтальних зв'язків між громадськими об'єднаннями;
- активне використання механізмів державно-приватного партнерства для реалізації спільних проектів у гуманітарній сфері.

Питання інституційного забезпечення співробітництва між Україною та ЄС у сфері розвитку громадянського суспільства висвітлюються у заключному Розділі VII Угоди “Інституційні, загальні та прикінцеві положення”. Його ст. 469 передбачено, що сторони також сприяють проведенню регулярних засідань представників їхнього громадянського суспільства з метою інформування їх про виконання Угоди про асоціацію та врахування їхнього внеску для її виконання. З цією метою створюється Платформа громадянського суспільства, яка складається з представників громадянського суспільства України та членів Європейського економічного і соціального комітету, і є форумом для них, з метою проведення зустрічей та обміну думками.

У ст. 474 передбачено, що згідно з цілями Угоди, Україна здійснюватиме поступове наближення свого законодавства до норм і стандартів права ЄС відповідно до певних положень та зобов'язань, визначених у ній. Документ передбачає концепцію динамічного зближення, оскільки законодавство ЄС не є статичним і постійно розвивається. Тому процес наближення матиме динамічний характер, а його темп повинен відповідати основним реформам в ЄС, але пропорційно здатності України реалізовувати таке наближення.

Закон України “Про громадські об'єднання” максимально наближений до відповідних європейських стандартів зафіксованих, зокрема, у “Фундаментальних принципах щодо статусу неурядових організацій в Європі” (2002 р.) та Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам – членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № СМ / Res (2007) 14 (2007 р.). Разом з тим, залишаються актуальними питання удосконалення

окремих норм Закону України “Про громадські об’єднання” та практичної реалізації деяких його положень.

Наразі значна частина завдань, передбачених Стратегією державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, залишається невиконаною. Одне з найважливіших серед них – ухвалення закону про свободу мирних зібрань, що передбачено також “Порядком денним асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію”.

Угода передбачає також залучення організацій громадянського суспільства до моніторингу її виконання. У ній визначено, що “моніторинг означає безперервну оцінку прогресу у виконанні і впровадженні всіх заходів, які охоплюються Угодою” та “включає оцінку наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу, як це визначено в цій Угоді, в тому числі аспекти виконання та впровадження” (ст. 475).

Отже, хоча Угода про асоціацію передбачає, як один із основних інструментів реалізації її положень наближення українського законодавства (як в цілому, так і щодо громадянського суспільства) до відповідних європейських стандартів у її тексті не міститься положень, що конкретно визначають, які саме зміни необхідно здійснити з цією метою.

## ВИСНОВКИ

Сьогодні Україна переживає дуже складний та суперечливий етап своєї історії. Навіть, не враховуючи події 2014–2015 рр., слід відмітити такі негативні тенденції періоду її незалежності, як значне зниження рейтингу за міжнародним Індексом людського розвитку (Україна перемістилася із 45-го на 83-тє місце), значне падіння обсягів ВВП, відсутність модернізації виробництва, надто низький рівень оплати праці, висока майнова нерівність, несправедливий розподіл ресурсів, поширення корупції, тіньової зайнятості тощо.

Підписана Угода про асоціацію між Україною та ЄС за рівнем своєї амбітності виходить далеко за рамки подібних угод, укладених Євросоюзом свого часу з країнами Центральної та Східної Європи, та закладає нову філософію відносин між Україною та ЄС – перехід від принципів партнерства та співробітництва на якісно новий рівень – до політичної асоціації та економічної інтеграції. Угода про асоціацію налічує понад тисячу сторінок і слугуватиме стратегічним орієнтиром системних соціально-економічних реформ в Україні з метою подальшого наближення до стандартів ЄС.

Угоду слід розглядати без перебільшення як історичну подію, але якщо для Євросоюзу Угода про асоціацію означає успіх політики Східного партнерства, то для України Угода є фактично вибором напрямку реформування країни та подальшої інтеграції в систему сучасних світових господарських зв'язків. Водночас, ми маємо бути свідомими того, що максимально ефективно скористатись модернізаційним потенціалом Угоди Україна зможе лише за умови чіткого, своєчасного та повного виконання своїх зобов'язань. А це вимагатиме адекватного інтелектуального розуміння сучасних соціально-економічних проблем та процесів, відповідних політичних зусиль, інституційних спроможностей та фінансових витрат. Слід також зазначити, що ЄС та Україна постійно розвиваються, а тому поява нових соціально-економічних реалій та регуляторних потреб об'єктивно вимагатиме від сторін Угоди шукати відповіді на нові виклики та розвивати взаємне співробітництво, виходячи за межі простої імплементації положень Угоди про асоціацію.

Серед нинішніх ключових пріоритетів соціально-гуманітарної політики, які постали перед українською владою в рамках реалізації Угоди: забезпечення гідної зайнятості, збалансована політика доходів, модернізація освіти, забезпечення основних соціальних стандартів та соціальної захищеності вразливих верств населення.

Проте варто наголосити – імплементація Угоди – це тривалий процес. І головну відповідальність за його успішність несуть політики та Уряд, адже саме вони формують та реалізують відповідну політику. У кінцевому підсумку, саме від них залежить, чи стане Угода про асоціацію ефективним інструментом реформ та модернізації України, чи Угода залишиться черговим формальним документом, а ідея європейської інтеграції та пов'язаних з нею змін буде просто дискредитована.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки”. – К. : НІСД, 2014. – 148 с. [Електронний документ]. – Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/public/File/2014\\_book/Dopovid\\_Prezidentps.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2014_book/Dopovid_Prezidentps.pdf)
2. Андрієнко І. С. Європейська соціальна хартія як джерело європейських міжнародних соціальних стандартів у сфері подолання бідності / І. С. Андрієнко // Південноукраїнський правничий часопис. – 2014. – № 1. – С. 78-81. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pupch\\_2014\\_1\\_26.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pupch_2014_1_26.pdf)
3. Виступ Президента на церемонії підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом // Офіційне представництво Президента України. [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/30620.html>
4. Гендерна політика Європейського союзу: загальні принципи та найкращі практики // Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД), 2015. [Електронний документ]. – Режим доступу : [http://icps.com.ua/assets/uploads/files/genderna\\_pol\\_tika\\_s.pdf](http://icps.com.ua/assets/uploads/files/genderna_pol_tika_s.pdf)
5. Громадянське суспільство в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС / Солоненко І., Хорольський Р., Шаповалова Н., Лациба М. – К.: Громадська рада при Українській частині Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС, 2008. – 21 с.
6. Доповіді уряду України щодо реалізації положень Європейської соціальної хартії (переглянутої) // Веб-сайт Міністерства соціальної політики України. – Режим доступу : [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category%3Bjsessionid=9C5C03FD5B07232FC2CA1D837C0550A5.app2?cat\\_id=92772](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category%3Bjsessionid=9C5C03FD5B07232FC2CA1D837C0550A5.app2?cat_id=92772)
7. Європейський кодекс соціального забезпечення Рада Європи; Кодекс, Міжнародний документ, Класифікація від 16.04.1964 N ETS N 48.
8. Макарова О. В. Соціальна політика в Україні : Монографія / О. В. Макарова ; Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. – К., 2015. – 244 с.
9. Інформація щодо стану виконання Порядку денного асоціації Україна-ЄС // Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua>
10. Президент України: Повноцінна асоціація з ЄС – не мрія, а порядок денний // Офіційне представництво Президента України. [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/30492.html>
11. Проект Концепції гуманітарного розвитку України на період до 2020 р. підготовлений в установах Секції суспільних і гуманітарних наук НАН України під загальним керівництвом віце-президента НАН України академіка НАН України В. М. Гейця. Проект розроблений відповідно до Закону України “Про Державну програму економічного і соціального

- розвитку України на 2010 рік” (розділ 2 частина III) та доручення Кабінету Міністрів України від 01.07.2010 р. № 38719/1/1-10. [Електронний документ]. – Режим доступу : [http://www.irs.in.ua/files/publications/2011.11\\_humanitarian\\_conception\\_project\\_www.irs.in.ua.pdf](http://www.irs.in.ua/files/publications/2011.11_humanitarian_conception_project_www.irs.in.ua.pdf)
12. План відновлення України. Стратегічний документ 2015-2017 // Портал reforms.in.ua. [Електронний документ]. – Режим доступу : [http://reforms.in.ua/Content/download/Strategic\\_doc\\_final%202015-2017.pdf](http://reforms.in.ua/Content/download/Strategic_doc_final%202015-2017.pdf)
  13. Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/document/246467463/EU-Ukraine\\_AA\\_g\\_with\\_changes\\_Ukr\\_24.06.13.doc](http://www.kmu.gov.ua/document/246467463/EU-Ukraine_AA_g_with_changes_Ukr_24.06.13.doc)
  14. Рекомендації учасників слухань у комітеті на тему: “Про хід виконання в Україні Європейської соціальної хартії (переглянутої)” // Голос України. – 2014. – № 4.
  15. Угода про асоціацію між Україною та Європейським союзом // Веб-сайт Кабінету Міністрів України. [Електронний документ]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art\\_id=246581344](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=246581344)
  16. Угода про асоціацію з ЄС : соціальна політика й освіта (інфографіка). [Електронний документ]. – Режим доступу : [http://texty.org.ua/pg/article/editorial/read/49789/Uгода\\_pro\\_asociaciju\\_z\\_JeS\\_socialna\\_polityka](http://texty.org.ua/pg/article/editorial/read/49789/Uгода_pro_asociaciju_z_JeS_socialna_polityka)
  17. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (ратифікована законом від 10 листопада 1994 року, набула чинності 1 березня 1998 року) // Веб-сайт Верховної Ради України. [Електронний документ]. – Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=998\\_012](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=998_012)
  18. Удосконалення нормативно-правового забезпечення організацій громадянського суспільства у контексті підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Аналітична записка // Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1702/>
  19. Юринець Ю. Л. Актуальні питання гарантування культурних прав громадян у контексті імплементації Угоди про асоціацію з ЄС // Юридичний вісник. – №3 (32). – 2014. – С. 79-84.



*А. А. Попок, Л. І. Даниленко*

**РЕГУЛЮВАННЯ ВЛАДНО-БІЗНЕСОВИХ ВІДНОСИН**

*Навчально-методичні матеріали*

УДК 35.072:338.23

П58

*Схвалено Науково-методичною радою  
Національної академії державного управління при Президентові України  
(протокол № 48 від 18 травня 2015 р.)*

**А в т о р и:**

**А. А. Попок**, доктор наук з державного управління, професор, віце-президент Національної академії державного управління при Президентові України, професор кафедри соціальної та гуманітарної політики, голова спеціалізованої вченої ради по захисту дисертацій;

**Л. І. Даниленко**, доктор педагогічних наук, професор, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.

**Р е ц е н з е н т и:**

**Т. І. Сущенко**, доктор педагогічних наук, професор, професор кафедри управління навчальним закладом і педагогіки вищої школи Інституту управління Класичного приватного університету, заслужений працівник освіти України;

**М. М. Газізов**, кандидат політичних наук, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.

Навчально-методичні матеріали підготовлені для слухачів курсів підвищення кваліфікації – державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з метою їх ознайомлення та розвитку знань і вмінь щодо регулювання владно-бізнесових відносин у сучасних умовах функціонування незалежної України, а також для підвищення рівня управлінської компетентності.

**УДК 35.072:338.23**

© Попок А. А., Даниленко Л. І., 2015  
© Національна академія  
державного управління  
при Президентові України, 2015

## ВСТУП

Проблема взаємодії влади та бізнесу в Україні загострена з перших років демократичного державотворення. З проголошенням курсу на розвиток демократії та ринкової економіки, всупереч очікуванням, демократичне перевтілення супроводжувалося низкою інституційних проблем та соціально-політичних негараздів, частина з яких відчутна і сьогодні. Великий приватний капітал, що сформувався в Україні за часи незалежності, займає позицію не тільки потужної групи інтересів, а є впливовим учасником і невід'ємною складовою як економічних, так і політичних процесів, безпосередньо впливаючи на формування державної політики та процес прийняття політичних рішень, у тому числі – їхню ефективність.

Визначальну роль у конструюванні відносин між владою та приватним сектором (як великими, так і дрібними власниками) відіграють політичні, економічні та соціальні інститути, неформальні практики взаємодії, які регулюють ці відносини. В Україні правове оформлення владно-бізнесових відносин регулюється законами України «Про державно-приватне партнерство», «Про соціальний діалог», «Про зайнятість населення» та іншими. Однак вони не вирішують всіх питань регулювання владно-бізнесових відносин, недостатньо збалансовують їх у контексті українських реформ, пошуку ефективного інституційного та правового забезпечення функціонування приватного бізнесу і стимулювання детінізації доходів населення.

Зокрема, перехід ключових державних об'єктів у приватну власність та відсутність дієздатних інститутів контролю і каналів зворотного зв'язку між владою і суспільством, породили у незалежній Україні механізм, відповідно до якого вітчизняна економіка перебуває під контролем певного кола людей, формуючи, в свою чергу, тіньовий політико-економічний процес. Недостатня розробленість правового й інституційного оформлення взаємин між владою та бізнесом компенсується неформальними правилами, що в свою чергу призводить до приватизації деяких сегментів влади, «захопленню» держави, володінню владою та державою як приватною власністю вузького кола людей, в руках яких сконцентровані всі політичні й економічні ресурси країни.

Такі проблеми у державі побудили українське суспільство до якісної зміни владно-бізнесових відносин та прийняття у 2014 році суттєво якісних стратегій розвитку країни «Стратегія 2020».

Проблема співвідношення політики та економіки, держави й ринку, публічного і приватного тією або іншою мірою перебуває у фокусі уваги західних теоретиків із різних галузей наук (В. Парсонс, П. Розанвалон, Р. Роудс, Е. Райнерт, Ч. Тіллі, М. Фрідман, Т. Фрідман, Ю. Хабермас та інші). Російські науковці (В. Волков, О. Зудін, М. Кондрашина, О. Малінова, А. Олійник та ін.) сконцентрували увагу на специфіці демократизації пострадянського простору та інституційного будівництва.

Основна увага вітчизняних науковців у даній проблематиці зосереджена переважно на дослідженні каналів входження фінансово-промислових груп до політики, джерелах фінансування політичних партій та виборчих кампаній, загальних проблемах взаємодії бізнесу та влади крізь призму економічної теорії та переважно в контексті приватизаційних процесів. У цьому питанні вагомий внесок був зроблений С.Брехарею, А.Гальчинським, В. Геєцем, О.Пасхавером, І.Рейтеровичем та іншими.

Специфіку публічної влади в сучасних суспільствах, а також у контексті євроінтеграційних процесів в Україні досліджують Т.Авксентьєва, Ф.Барановський, О.Крисенко, О.Мотиль, М.Сазонов, О. Тупиця, О. Фісун, В. Цвих, М. Шаповаленко та інші. Однак ці дослідження не розкривають у повній мірі проблеми організаційного регулювання владно-бізнесових відносин в Україні і тому ця проблема є актуальною та потребує подальшого вивчення й аналізу. Особливо це стосується державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, адже вони, реалізуючи функції державного управління на своєму рівні, мають глибоко усвідомлювати всі процеси, які відбуваються в державі між владою і бізнесом.

Тому у цих методичних матеріалах запропоновано теоретичний аналіз еволюції наукових поглядів на відносини влади і капіталу у державі; визначено й актуалізовано основні характеристики сучасних та постмодерністських концепцій відносин влади і бізнесу; охарактеризовано історичні етапи та організаційно-правові аспекти дослідження владно-бізнесових відносин; обґрунтовано механізми регулювання політики приватизації та формування бізнес-спільноти в Україні та динаміку їх розвитку; запропоновано пріоритетні напрями оптимізації владно-бізнесових відносин у сучасній Україні.

Даний матеріал пропонується для підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, як для формального навчання, так і для самоосвіти.

## РОЗДІЛ І. НАУКОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПРОБЛЕМОЮ ВЛАДНО-БІЗНЕСОВИХ ВІДНОСИН

### 1.1. Еволюція наукових поглядів на проблему відносин влади і бізнесу

Аналізуючи літературні джерела з проблеми дослідження, визначаємо, що еволюція природи формування влади вказує на систему якісних змін, що відбулися в суспільних відносинах і, в першу чергу, у відносинах між владою та капіталом (власниками, бізнесом).

Зокрема, вплив капіталу на владу та її органи (законодавчу, виконавчу, судову) починають найбільш активно розвиватись із появою капіталізму - суспільного ладу, в якому економічна система виробництва та розподілу, заснована на принципах приватної власності, особистої ініціативності, раціональності та ефективності використання наявних ресурсів, максимізації прибутку (капіталу) [40].

Цьому є багато підтверджень. А саме, багато теоретиків та політиків з капіталістичних країн підкреслюють можливості капіталізму щодо стимулювання економічного зростання, вимірюваного валовим внутрішнім продуктом (ВВП), завантаження виробничих потужностей і рівня життя. Це було центральним аргументом, наприклад, для Адама Сміта, щоб дозволити вільному ринковому контролю виробництва і цін, а також розподіл ресурсів. Багато теоретиків зазначають, що це зростання світового ВВП за часом збігається з появою сучасної світової капіталістичної системи [120; 110].

Сучасні зарубіжні науковці стверджують, що при справедливому розподілі повноважень між владою та бізнесом можливе якісне зростання ВВП та економіки країни в цілому. Так, Мартін Вольф та Андус Меддісон вказують у своїх дослідженнях, що з 1000 по 1820 роки світова економіка зросла у шість разів, що у перерахунку на одну людину означає на 50%. Після широкого поширення капіталізму, в 1820-1998 роках світова економіка зростала у 50 разів, а в перерахунку на одну людину в 9 разів [118; 108].

Крім того, у переважно капіталістичних економічних регіонах, таких як Європа, США, Канада, Австралія та Нова Зеландія, економіка виросла в 19 разів на одну людину, хоча ці країни вже мали більш високий стартовий рівень. В Японії, яка в 1820 році була бідною країною, цей ріст становив аж 31 разів, тоді як в решті світу зростання на людину було лише п'ятикратне [118].

Прихильники капіталізму стверджують, що така економіка пропонує набагато більше (ніж інші економічні форми) можливостей для індивіду, щоб підняти доходи за рахунок освоєння нових професій або створення власного бізнесу. Вони вважають, що цей потенціал набагато більший, ніж при традиційній феодальній або племінній організації чи в соціалістичному суспільстві.

Розглянемо еволюцію розвитку наукових поглядів на проблему відносин влади і бізнесу.

Так, представники *східної й античної філософії* – Аристотель [2], Конфуцій [37], Платон [68] та інші - стверджували про справедливість

існування вертикальних відносин у владі, про максимальну участь усіх громадян у процесі управління державою. Вперше в Афінах було запроваджено процеси виборності та ротації влади, принцип рівності вільних людей у політичному житті [70; 17].

*Схоластична концепція Середньовіччя* щодо сутності владних відносин та політики порушує питання про співвідношення влади світської та духовної, намагаючись довести пануючу роль божественної (церковної) влади і поставити державу під контроль християнської церкви [38].

Звільнившись від впливу теології, Н. Макіавеллі побудував концептуальне обґрунтування політичної влади через діяльність сучасних урядів та досвід античної полісної демократії, враховуючи інтереси різних політичних акторів. Якщо раніше влада уявлялася лише засобом задля досягнення справедливості, добробуту, свободи або Бога, то Н. Макіавеллі стверджує, що метою політичної діяльності і політики є сама влада, і обговорює лише засоби її набуття, утримання та розповсюдження. Відокремлюючи політику від моралі, релігії та філософії, для Н. Макіавеллі держава є автономною системою цінностей і не залежить від інших джерел. Для Н. Макіавеллі основою влади державця є хороші закони та хороше військо, але він виправдовує необхідність застосування насилля та пролиття крові заради того, щоб утримати владу [54].

Суттєвий внесок у *формування сучасного погляду на владу* та відносини у державі належить Ж. Бодену, який уперше ввів поняття суверенітету (верховенства) для тлумачення владних відносин, розуміючи “безумовну і безкінечну” постійну, єдину і неділиму абсолютну владу над громадянами та підданими [70]. Державний суверенітет є прерогативою державця, специфічною силою, яка не обмежується законами, оскільки не може бути в підданстві іншої влади, та закони, що накладаються на неї, мають обов’язкову силу для всіх – “держава ніщо без тої суверенної влади, яка скріплює всіх членів та дозволяє всім родинам і колегіям стати єдиним тілом...в дійсності не населення формує державу, але союз народу під однією-єдиною суверенною владою” [76, с. 317].

Теза про необхідність відокремлення влади та власності, а також про недоторканність і захист приватної власності була висунута Ж. Боденом й отримала подальше розповсюдження серед його сучасників. Не дивлячись на могутність суверенної влади, майно підданих не може бути привласненим; держава не може претендувати на чийсь приватну власність, а владу неможливо змішувати з власністю через те, що “ніщо не може бути суспільним там, де нема нічого приватного” [103, с.14].

Осмилення поняття політичної влади у *Новий час*, перш за все, відбувається в рамках теорії “суспільного договору”, що заклала концептуальні засади розуміння влади та держави відповідно до ліберальної парадигми. Держава як основний інструмент реалізації політичної влади відповідно до “договірної теорії” та концепції природного права є гарантом забезпечення природних прав і свободи людини та громадянина. Суттєвий внесок у розвиток суспільствознавчих наук був зроблений Т. Гоббсом, Дж. Локком, Ж.-Ж. Руссо, які вперше у систематизованому вигляді розробили світську теорію політичної влади та походження суспільства. Крізь призму теорії “суспільного договору”

держава розуміється як наслідок укладання взаємної згоди між громадянами задля забезпечення власних прав і свобод, захист власності тощо.

Т.Гоббс вважав, що потреба в організації влади (держави) зумовлена необхідністю подолання природного стану “війни всіх проти всіх”, то влада носить одноосібний характер як результат об’єднання волі громадян в єдину волю, зосередження всієї влади та сили в одній людині чи зібранні людей – у руках суверена як володаря верховної влади. Укладання договору між членами суспільства та сувереном упорядковує суспільні відносини. Необхідність концентрації влади в одній особі чи зібранні людей зумовлена потребою в захисті та соціальній організації заради припинення та запобігання насильства, яке панує в природному стані [22].

Дещо відрізняється точка зору Дж. Локка на абсолютний, необмежений характер державної влади, на якому наполягав Т. Гоббс. У Т. Гоббса держава була наслідком укладення договору підкорення між сувереном та підданими, а у Дж. Локка – згодою, договором об’єднання громадян один з одним. Він доводив, що основним обов’язком держави, що виникла на основі договору, є дотримання “природного права”, захисту особистої свободи і приватної власності громадян. У роботі “Два трактати про державне правління” він стверджує, що держава отримує від людей рівно стільки влади, скільки необхідно для досягнення головної мети політичного співтовариства – реалізація своїх громадянських ідей і перш за все право володіти власністю. У державі ніхто і ніщо не може знаходитися поза підпорядкуванням закону і законності, а відтак влада розглядається як “право створювати закони виключно заради суспільного блага” [52, с. 263].

Принципова різниця в розумінні влади у двох провідних теоретиків “суспільного договору” зводиться до того, що Т. Гоббс стверджував про абсолютну владу держави над суспільством та людьми, тоді як Дж. Локк акцентує увагу на тому, що люди віддають державі лише частину своєї природної свободи, тому саме індивіди є сувереном у суспільстві. Неподільність влади та її концентрація в руках абсолютного монарха, який сам встановлює закони і примушує їх виконувати, є головною загрозою для свободи, адже державі не може належати свавільна абсолютна влада, що іде всупереч концепції природних прав людини. З цього виходить необхідність поділу гілок влади. Як противник абсолютної монархії, Дж. Локк запропонував поділити суверенітет між законодавчою, виконавчою та федеративною гілками влади. Законодавча влада є верховною, але не носить абсолютного характеру. Серед умов, які її обмежують, рівність всіх – і багатих, і бідних – перед законом, а також спрямованість закону на досягнення людського блага.

Подальший розвиток концепція розподілу гілок влади та їхньої взаємної незалежності отримала у працях Ш.Л. Монтеск’є [38]. Потреба в розподілі влади на законодавчу, виконавчу і судову зумовлена природою людини, її схильністю до зловживання владою; вона повинна мати свою межу і не загрожувати правам і свободам громадян. Людська егоїстична природа – спонукає і спокушає використовувати владу задля задоволення власних приватних інтересів, а не загального блага. Розподіл гілок влади з одного боку

допомагає обмежити владні можливості та запобігти концентрації всією повноти влади в одних руках, а з іншого – забезпечити контроль однією гілки влади за діями іншої, що забезпечує досягнення широкої соціальної згоди на основі компромісної взаємодії основних верств.

Ж.-Ж. Руссо розглядає верховну владу як прояв суспільної волі і надбання всього народу (саме договір перетворює людей у народ) та називає “суверенітетом”. Саме це трактування суверенітету, на відміну від поглядів Ж. Бодена, було закладене в сучасне його розуміння. Щодо природи держави, то вона є наслідком добровільного самообмеження людей, обов’язок підкорення владі в обмін на безпеку, гарантію життя, захист прав, свобод і власності, що забезпечує держава. Відповідно суверенітет єдиний і втілений у суверенітет народу, тобто всіх учасників “суспільного договору”. Суверенітет як загальна воля народу є невідчужуваним та неподільним. Тому Ж.-Ж. Руссо визнавав право народу на насильницьке знищення відносин панування-підкорення, оскільки будь-які правителі є уповноваженими народом. Особливим проявом єдиної влади народу є її розподіл на законодавчу, виконавчу та судову гілки. Законодавча влада, що і є суверенною державною владою, може і повинна, за словами Ж.-Ж. Руссо, здійснюватися безпосередньо самим народом-сувереном, тоді як виконавча влада уповноважена сувереном виконувати закони і підтримувати політичну і громадянські свободи [81].

Якщо значна частина дослідників упритул до кінця XVIII – початку XIX сторіч здебільшого розглядали природу влади як наслідок згоди людей, механізм підтримання суспільного порядку, ототожнюючи з державним устроєм, то представники німецької політичної думки вносять принципово нове віяння до розуміння влади. Ними влада трактується як воля, потенційна можливість чи здатність нав’язати волю одного іншому. Таке розуміння влади пов’язане з іменами Г.В. Гегеля, К. Маркса, Ф. Ніцше та М. Вебера. Теоретичний поворот до обґрунтування влади через волю свідчить про те, що для мислителів, які намагаються виявити її природу, очевидним є наявність підкорення; що підкреслює асиметричність відносин, які передбачають реалізацію влади.

Критикуючи теорію «суспільного договору», Г.В. Гегель визначає владу через державу “як дійсність субстанціональної волі”. Інтереси держави стоять вище за інтереси людини, держава утворюється відповідно до загальної волі всього народу, тому воля розуміється як розумне начало, яке об’єктивно існує і не залежить від волі окремих людей. Держава не може служити чийось інтересам, бо є абсолютною самоціллю, а не засобом. Держава є розумною за природою самого поняття; це дух народу, який перебуває в світі і реалізується свідомо. Те саме стосується і розподілу влади – одна влада в той самий час не може бути повністю автономною від іншої, існувати в іншій площині, бо незалежні влади мають обмежувати одна одну. Складність реалізації розподілу влади полягає в тому, аби в кінцевому результаті вона діяла заради загальних інтересів держави, а не вищого керівництва. Державний устрій зумовлений суб’єктивною свободою народу – “кожний народ має той державний устрій, який йому відповідає та підходить” [19, с. 455].



Ф. Ніцше пов'язує політичну владу з «волею до влади», тобто з ненаситним прагненням до її прояву, вживанням і користуванням, що зумовлено наявністю творчого інстинкту. Воля до накопичення сили і збільшення влади трактується ним як специфічна властивість всіх явищ, у тому числі соціальних і політико-правових. Загалом, світ у Ф. Ніцше – це плюралізм воель, які підкоряють собі життя, пізнання тощо. Воля до влади має декілька центрів влади (сил), які знаходяться в постійному прагненні до зміцнення, тому або нарощують свою силу, або втрачають її. Боротьба сил є жагою до життя і виживання, на цих підставах Ф. Ніцше і ототожнює жагу до життя з волею до влади. Єдиним втіленням волі до влади є органічне життя, оскільки всі живі істоти не просто ведуть боротьбу за життя, але й мають якісну різницю між волею до влади, якою наділені, – тому сильніше завжди виживають, а слабкіші – підпорядковуються чи гинуть, що й стало методологічним принципом для розуміння політичної сфери [57; 36].

Марксистська парадигма пов'язує владу, в першу чергу, з економічними властивостями. Розглядаючи її як воельові відносини, що реалізуються в капіталістичному суспільстві. Під волею К. Маркс, як зазначає О. Крижанівська, розуміє “індивідуальне втілення колективної (класової, суспільної і т.д.) волі” [46]. Єдина воля класу зумовлена матеріальними благами та усвідомленням свого економічного положення, то економічно пануючий клас стає і політично пануючим. Держава виникає через антагонізм, тому влада в капіталістичному суспільстві розуміється в термінах класового панування та наявності примусової сили, якою володіє пануючий клас.

Генезис влади К. Маркс пояснює специфікою економічної організації, соціально-економічної нерівності та розколом суспільства на ворогуючі класи. Таким чином, влада є “волею економічно пануючого класу” [25, с. 110], організованою силою одного задля придушення та пригнічення іншого. Лейтмотивом марксизму є домінанта економіки по відношенню до політики, тому К. Маркс фокусується на економічній владі як першопричині соціальної нерівності та існування панування як такого. Подальшого розвитку класовий підхід до розуміння політичної влади отримав у другій половині ХХ ст. в наслідок запеклої дискусії між плюралістами та елітаристами.

Особливого змісту концептуальному осмисленню феномену влади як воельових відносин надав класик політичної науки М. Вебер. У центрі уваги опинялись різні аспекти владних відносин – панування, держава, бюрократія, легітимність влади тощо. Навіть дефініцію політики М. Вебер не мислить без влади, оскільки й вона характеризується пануванням одних людей над іншими – “політика”, судячи за все, значить “прагнення до участі у владі або впливати на розподіл влади, будь то між державами, будь то в середині держави між групами людей, які вона в собі містить” [9, с. 646].

Отже, політична влада – це не тільки реалізація панування через можливість покарання, але й обов'язок підкорятися наказам. За відсутності підкорення може існувати влада, а за відсутності панування – ні. Влада стає пануванням у тому разі, коли набуває легітимності (законності), що визначається М. Вебером як можливість забезпечення відносин панування-

підкорення, відповідно виокремлюючи три типи легітимного панування та пояснюючи природу добровільного прийняття влади людиною – це традиційне панування, що ґрунтується на буденній вірі в святість традицій і вірі в легітимність авторитету, заснованого на цих традиціях; раціональне усвідомлення інтересу, яке зумовлене вірою в легальність встановленого порядку і законність здійснення панування на основі цієї легальності; харизматичне панування, що існує завдяки вірі в неабиякі прояви святості чи героїчної сили, або зразковості особи і створеному цими проявами порядку [10].

Як висновок, відмітимо, що у системі відносин між владою та капіталом протягом багатьох століть формувались різні стосунки, проте історично «перемагають» ті, що сприяють розвитку добробуту країн та їхніх основних економічних показників. Кожна з концепцій влади є за свою суттю унікальною, але не всеохоплюючою, бо в центрі уваги дослідників опинялись ті аспекти та характеристики політичної влади, що відповідали їхній історичній епосі, та детерміновані соціально-політичним та економічним порядком.

Кожна з концепцій влади є за свою суттю унікальною, але не всеохоплюючою, бо в центрі уваги дослідників опинялись ті аспекти та характеристики політичної влади, що відповідали їхній історичній епосі, та детерміновані соціально-політичним та економічним порядком. Сьогодні ж у фокусі дослідників перебувають різні аспекти державної влади, оскільки в науці не існує єдиного теоретико-методологічного підходу до аналізу цього феномену. Однак, ми вважаємо, що влада є системою контролю над життям, несправедливим розподілом ресурсів та можливостей реалізувати бажання й інтереси людей, є силою, яка з допомогою авторитету, заохочення та примусу, має здатність зі своєї волі впливати на інших, а бізнес є видом діяльності, що не суперечить чинним законам і спрямований на отримання прибутку.

Узгодження взаємодії між владою і бізнесом відбувається через зближення приватного сектору й держави задля реалізації суспільних інтересів. Включення приватного сектору до вирішення публічних проблем, те, що колись було виключно у сфері компетенції держави, передача частини її соціальних зобов'язань, наприклад, з утримання інфраструктури, комунального майна та надання інших публічних послуг (у сфері охорони здоров'я, поштового зв'язку, телекомунікацій тощо), є конструктивним компромісом, який дозволяє згладжувати протиріччя, що породжені самою природою капіталізму.

## **1.2. Порівняльний аналіз сучасних та постмодерністських концепцій владно-бізнесових відносин**

Суттєвий поворот та інтерес до становлення і розвитку концепції влади відбувається в ХХ сторіччі в рамках американської школи політичних наук. Аналіз владних відносин та самого поняття влади набуває всебічності та систематизованості. У фокусі уваги дослідників влада опиняється вже не лише як атрибут держави, але й як механізм її реалізації.

Важливу роль в усвідомленні відносин між владою і бізнесом науковці розглядають у взаємозв'язку з економічним, соціальним, культурним, психологічним середовищем, де вони існують та реалізуються. Зокрема, Ч. Мерріаму врахував не тільки специфіку формальних структур (політичних інститутів), а й неформальних (соціально-психологічні настрої, умови, поведінка тощо) [92]; Г. Лассуелл виокремив цінності, які відіграють суттєву роль у процесі здійснення влади та її впливі на суспільство [26]; Р. Даль розглядав владу як контроль над поведінкою [64, с. 131].

Розроблена цими вченими концепція відносин влади і бізнесу є *плюралістичною* (див. табл.1), такою що характеризується наслідком різних практик узгодження поведінки як існуючих політичних акторів, так і їхніх інтересів, що запобігає можливості концентрації влади в єдиному центрі, розмиваючи її по всьому простору, де існує і реалізується політика [51; 50]. При цьому Р. Даль робить акцент на тому, що матеріальний ресурс є важливим задля здійснення політичного впливу, наприклад, через корупцію та фінансовий тиск.

**Таблиця 1**

**Основні положення та види комунікацій у плюралістичній концепції відносин влади і бізнесу**

<i>Концепція</i>	<i>Основні положення концепції</i>	<i>Основний вид комунікації</i>
Плюралістична (Ч. Мерріам, Г. Лассуелл, Р.Даль)	Влада характеризується як контроль над поведінкою, передбачає контроль за цінностями та переконаннями.	Поведінковий - запобігає можливості концентрації влади в єдиному центрі, розмиваючи її по всьому просторові, де існує і реалізується політика.

Плюралістична концепція відносин влади і бізнесу в США доповнюється *елітариською*, в якій наголошується на дифузному та фрагментарному характері політичної влади в сучасних демократичних суспільствах, бо влада розосереджена між всіма соціальними групами та інститутами. Плюралісти заперечують класову сутність політичної влади через те, що кожна з соціальних груп незалежно від приналежності до того чи іншого класу, здатна впливати на процес формування політики. Взаємна конкуренція цих груп забезпечує існування стримуючого фактору, який запобігає утворенню “домінуючої еліти”.

Таким чином, утворення монопольних сил, які б претендували на контроль за всім політичним процесом, неможливе. І тому важливою є позиція Р. Даля щодо існування єдиного центру суверенної влади, яка має бути заміщена безліччю таких центрів влади – поліархією, де жодний з них не може бути повністю суверенним і уособлювати всю повноту влади.

Різноманітність інтересів стає стимулом задля об'єднання громадян з метою захисту власних прав, вираження інтересів та можливості мати вплив на політику уряду. Ефективність справді демократичної влади забезпечується розподілом влади між багатьма асоціаціями та організаціями, але вони мають

бути автономними не тільки один від одного, але й по відношенню до управлінської діяльності держави.

Така система поділу влади, за Р. Далем, є механізмом мирного узгодження конфліктних інтересів. Сучасну політичну владу він розуміє як правління лідерів кількох елітарних груп, що можуть досягнути стабільного порозуміння між собою. Так, з одного боку поділ влади посилює демократичні тенденції в суспільстві, запобігаючи створенню умов задля її концентрації в руках невеликої групи осіб чи в руках правлячої еліти, а з іншого – “розпорошення” влади веде до зростання впливу й авторитету її вищих представників, і передовсім тих, хто бере на себе відповідальність за остаточне прийняття політичних рішень [50; 3, с. 90-103]. Це актуалізує проблему персоналізації влади, у тому числі, політичної. Якщо в демократичних, плюралістичних суспільствах роль політичних постатей, як правило, урівноважується “розпорошенням” влади, то у недемократичних країнах – цілком імовірно набуття одноосібного правління.

Теоретики елітарної моделі (див. табл.2) наголошують, що влада концентрується в руках невеликої кількості людей, які займають лідируючі позиції у важливих соціально-політичних інститутах. Вона є прерогативою тих, хто приймає політичні рішення, тобто еліти, яка сконцентрована на досягненні і захисті своїх власних інтересів. В основу цієї моделі покладені ідеї провідних теоретиків елітаризму – Г.Моски, В. Парето, Р. Міхельса [28].

**Таблиця 2**

**Основні положення та види комунікацій у елітаристській концепції відносин влади і бізнесу**

<i>Концепція</i>	<i>Основні положення концепції</i>	<i>Основний вид комунікації</i>
Елітаристська (Г.Моска, В.Парето, Р.Міхельс, С.Льюкс, Р.Даль та ін.)	Існування єдиного центру суверенної влади заміщене безліччю таких центрів влади – поліархією, де жодний з них не може бути повністю суверенним і уособлювати всю повноту влади.	Ціннісний – забезпечує механізм мирного узгодження конфліктних інтересів.

*Елітисти*, на відміну від елітаристів та плюралістів, фокусуються на проблемі компетентності та відповідальності політичних еліт, до яких сучасні вітчизняні науковці відносять вищі кола ієрархізованого суспільства, що включають в себе авторитетних осіб, які займають ключові позиції у політичних, економічних і культурних інститутах та безпосередньо впливають на прийняття і реалізацію стратегічних рішень[28].

Т. Дай і Х. Цайглер (“Іронія демократії”) стверджують, що саме маси несуть загрозу демократичному порядку через властиве їм відхилення в бік авторитарних та екстремістських настроїв і віянь. За політичним плюралізмом

приховуються егоїстичні мотиви «недалекоглядних політиканів», що призводить до дезорієнтації суспільства, тому забезпечити участь в прийнятті політичних рішень може лише “освічене лідерство, здатне зберегти особисті свободи і власність” [3, с. 95; 31].

Ландберг і У. Домхофф вважають, що всі найважливіші рішення в США приймаються елітою що уособлює складну систему родинних зв'язків як в уряді, так і серед представників великого капіталу, тому урядова політика підконтрольна представникам великих корпорацій і фінансовій сфері [3].

Владу як прерогативу верхівки суспільства розглядає й Ч. Міллс. На прикладі США спостерігається, що невелика і достатньо згуртована еліта зародилась з кінця ХІХ сторіччя з вихідців великих корпорацій і бюрократичних організацій, які мали спільні інтереси, соціальне походження, досвід управління великими організаціями, тому ззовні вони були визнані як «еліта» і відтепер займають верхівку на національному рівні [113]. Ф. Хантер зосередився на кейсі Атланти (“Структура влади у суспільстві”). Ч. Міллс визначив владу як «дії, що змінюють діяльність людей по відношенню до себе чи до органічних і неорганічних речей», тому «влада міститься в людях – окремих індивідах і групах, їхніх взаємовідносинах між собою», що актуалізує проблему визначення цих людей [50].

Науковці стверджують, що передумовою домінування бізнесової еліти є залежність всіх основних соціальних інститутів, держави та муніципалітету від бізнесу. Бізнесмени як специфічна соціальна група наділена певним “смаком до влади”, в тому числі й найбільшими здібностями до управління і можливістю концентрації необхідних ресурсів в одних руках (матеріальних, людських, інформаційних тощо). Це в свою чергу також виступає своєрідним трампліном для переходу у вищі ешелони влади. Ключові політичні рішення насправді є відголоском економічної влади впливових бізнес-структур, яка намагається бути в тіні для громадян. Бізнес детермінує політику на попередній стадії прийняття політичного рішення та через здійснення неформального впливу [113; 50].

Таким чином, на відміну від інших соціальних спільнот найбільшим політичним впливом на формування порядку денного і прийняття політичних рішень мають представники великого капіталу – *елітисти* (див. табл.3). Ф. Хантер виявив наявність замкненої групи людей, так званих топ-лідерів, від волі яких і залежать політичні рішення, і професіоналів, тобто виконавців політичної волі еліти, які змінюються в залежності від характеру проблеми, яка потребує вирішення. Це свідчить про наявність різниці між тими, хто виробляє політику, і тими, хто її реалізує (Дж. Сарторі [84]; К. Шмітт [106]).

У 1960-1970-х роках виникає *реляціоністська* концепція, яка розглядає владу як відносини між двома партнерами, які здійснюють вплив один на одного в процесі взаємодії, тобто припускається можливість вольового впливу [70]. Залежність об'єкту від суб'єкта зростає прямо пропорційно до цінності ресурсів, якими володіє і якими може забезпечити суб'єкт, а зменшується – з розширенням доступу об'єкта до альтернативних джерел отримання цих ресурсів.

**Основні положення та види комунікацій у елітичній концепції  
відносин влади і бізнесу**

<i>Концепція</i>	<i>Основні положення концепції</i>	<i>Основний вид комунікації</i>
Елітичні (Т. Дай, Х. Цайглер, Ландберг, У. Домхофф)	Фокусуються на проблемі компетентності та відповідальності авторитетних осіб, які займають ключові позиції у політичних, економічних і культурних інститутах та безпосередньо впливають на прийняття і реалізацію стратегічних рішень.	Компетентнісний - забезпечує вираження інтересів та можливості мати вплив на політику уряду шляхом розподілу влади між багатьма асоціаціями та організаціями.

Реляціоністи фактично зосереджують увагу на зисках суб'єкта і втратах об'єкта як найважливіших характеристиках влади і нерівному розподілу благ як її наслідку та показнику.

Теорія соціального обміну (П. Блау) наголошує, що владні відносини детермінують ускладнення соціальних структур та соціального порядку. Чіткого визначення перехід від міжособового обміну до соціальної структури і соціальних змін набуває через чотирьох ступеневу послідовність: міжособовий обмін – диференціація статусу і влади – легітимація і організація – опозиція і змінення [39]. Нерівномірний розподіл ресурсів, виступаючи джерелом влади, обумовлює односторонню залежність одних людей або груп від інших, що дозволяє власникам ресурсів “обмінювати» їх на бажану поведінку об'єкта. П. Блау роз'яснює, що влада – це стійка здатність нав'язати волю, що повторюється з раз у раз, а не є одиничним впливом [109]. Не всі види впливу передбачають реалізацію влади, оскільки вона має включати елемент добровільності, орієнтації та особисту вигоду.

За Р. Емерсоном, джерелом влади виступає здатність постійно надавати послуги, але це підкорення є добровільним і усвідомленим, результатом раціонального вибору – підкорення в обмін на забезпечення необхідними благами [48]. У термінах теорії соціального обміну підкорення владі є своєрідною нематеріальною оплатою за отриману послугу. Легітимізація влади відбувається через колективне схвалення того, яким чином здійснюється влада над людьми і в якій мірі задовольняється потреба в певних послугах.

Теорія розподілу зон впливу (Д. Ронг) пояснює владні відносини через сукупність інтеракцій, дій між учасниками цих відносин, визначаючи її як здатність індивідів і груп здійснювати навмисну та передбачену дію по відношенню до інших індивідів і груп. Пануюча і підкорена сторони можуть мінятися місцями, тому влада може бути як актуальною, так і потенційною [70]. Д. Ронг вводить поняття інтегральної влади – прийняття рішень та ініціатива до дії монополізовані тільки однією стороною, та інтеркурсивної влади – баланс відносин влади і розподіл сфер впливу між сторонами. Остання характерна для

суспільств, де влада однієї сторони слугує утримувачем, протидією владі іншої, дозволяє приходити до спільного знаменника в процесі прийнятті політичних рішень через переговори, компроміси та взаємовигідні поступки [87].

Т.Парсонс виокремлює два рівні влади – power (влада) як сила, могутність і authority (влада) як її інституційний аспект. Додатково наголошуючи на необхідності введення “узагальнення” і “легітимації” задля визначення специфіки влади, Т.Парсонс приходять до висновку, що у застосуванні влади як засобу досягненні колективних цілей зацікавлені як пануюча, так і підлегла сторони, оскільки “домогтися задоволення свого бажання... через просту загрозу зі сторони сили, що перевершує, не є актом панування” [65], а є застосуванням сили чи примусу. Влада і примус (сила) історично пов’язані, наприклад, в первіснообщинному устрої саме наявність сили породжувала владу, проте “сила – це “спосіб”, але не завжди обов’язково “засіб”, за допомогою якого один елемент системи соціальної взаємодії може впливати на інший» [65; 71; 114]- див. Табл. 4.

**Таблиця 4**

**Основні положення та види комунікацій у елітичній концепції відносин влади і бізнесу**

<i>Концепція</i>	<i>Основні положення концепції</i>	<i>Основний вид комунікації</i>
Реляціоністська (Д. Ронг, П. Блау, Р. Емерсон, Т.Парсонс)	Розглядає владу як відносини між двома партнерами, які здійснюють вплив один на одного в процесі взаємодії.	Психологічний - припускається можливість вольового впливу.

Особливої інтерпретації набула влада в *постмодерністських соціально-філософських концепціях* провідних соціальних дослідників – Х. Арентдт, Ю. Хабермаса, Н. Лумана, П. Бурдьє, Ш. Муфф. Намагаючись розкрити своєрідність влади, теоретики підносять її відносно будь-яких політичних інститутів і держави в тому числі як універсальний феномен політичної взаємодії індивідів, а інституційна організація влади є лише похідною від владних відносин, які є наслідком взаємодії між людьми. Тут неабияку значущість відіграє *комунікативна* сутність влади, яку Ю.Хабермас розглядає як цілераціональну, стратегічну дію, що провокує владні ефекти, регулює суспільні конфлікти і інтегрує людське співтовариство. [34; 98-99]; Н. Луман дозволяє уникнути залежності феномену влади через реалізацію впливу, а в силу відсутності чіткого визначення останнього, перевантажує категорію влади [56] – див. табл. 5.

Узагальнюючи сучасні та постмодерністські концепції відносин влади та бізнесу відмічаємо, що їх основною характеристикою є ставлення до влади як до суб’єкта різних видів комунікацій. А саме:

- поведінкова комунікація, що запобігає можливості концентрації влади в єдиному центрі, розмиваючи її по всьому простору, де існує і реалізується політика;

- ціннісна комунікація – забезпечує механізм мирного узгодження конфліктних інтересів;
- компетентнісна комунікація – забезпечує вираження інтересів та можливості мати вплив на політику уряду шляхом розподілу влади між багатьма асоціаціями та організаціями;
- психологічна комунікація - припускається можливості вольового впливу;
- дифузійна комунікація - регулює суспільні конфлікти і інтегрує людське співтовариство.

**Таблиця 5**

**Основні положення та види комунікацій у елітичній концепції відносин влади і бізнесу**

<i>Концепція</i>	<i>Основні положення концепції</i>	<i>Основний вид комунікації</i>
постмодерністська (Х. Арндт, Ю. Хабермаса, Н. Лумана, П. Бурдьє, Ш. Муфф)	Розглядає владу як універсальний феномен політичної взаємодії індивідів.	Дифузійний - регулює суспільні конфлікти і інтегрує людське співтовариство.

Як видно з таблиця 5, саме постмодерністські концепції влади є найбільш прогресивними та сприяють реалізації демократизації влади, яка представлена відбором елективних (виборних) конкуруючих меншин, що забезпечують не тільки горизонтальну, а й вертикальну її структуру. За цією концепцією влада перестає бути формою соціальної взаємодії між суб'єктом та об'єктом, відносини між якими побудовані на конфлікті та боротьбі інтересів. Постмодернізм забезпечує принципово відмінний підхід до інтерпретації феномену влади – дифузійний, відповідно до якого влада “розмита” по всьому соціальному простору.

Питання і завдання для самоперевірки та контролю знань

1. Визначте спільне і відмінне у наукових поглядах щодо владно-бізнесових відносин в історичному аспекті.
2. Доведіть, що вплив капіталу на владу та її органи (законодавчу, виконавчу, судову) найбільш активно розвивається з появою капіталізму?
3. Охарактеризуйте чинне вітчизняне законодавство, спрямоване на розвиток владно-бізнесових відносин.
4. Проаналізуйте «Державну стратегію 2020» та охарактеризуйте основні зміни у відносинах між державою та бізнес спільнотою.
5. Охарактеризуйте коротко основні концепції відносин влади та бізнесу.
6. Охарактеризуйте суттєві відмінності між розглянутими в розділі концепціями відносин влади та бізнесу.
7. Підберіть тести та перевірте себе на пріоритетність вашого виду комунікації: поведінкова; ціннісна; компетентнісна; психологічна; дифузійна.



## **РОЗДІЛ II. ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЛАДНО-БІЗНЕСОВИХ ВІДНОСИН**

### **2.1. Організаційно-правові та історичні аспекти регулювання владно-бізнесових відносин**

Посилення світової позиції капіталу актуалізує проблему його взаємодії із владою та державними інститутами у сучасному світі, а відтак і проблему соціальної нерівності, справедливості, загального блага, соціальної відповідальності бізнесу тощо. Світовий досвід урегулювання владно-бізнесових відносин представлений декількома моделями, кожна з яких – певною мірою унікальна, адже є результатом багатовікової взаємодії держави із приватним капіталом та віддзеркалює логіку переходу до капіталізму і ринку, національного державотворення, специфіку узгодження інтересів між капіталом та державою, співвідношення публічного та приватного.

Сучасна міжнародна система національних держав є продуктом розвитку країн Європи в епоху Нового часу. Каталізатором поступової демократизації суспільного життя в Старій Європі, потім відповідно й в США, стало запровадження інституту приватної власності та виникнення капіталізму, а також установлення громадських й політичних прав і свобод людини, що виходять з них. Проте демократична та капіталістична Європа в її сучасному вигляді викристалізувалася протягом кількох сторіч як результат тривалих соціальних конфліктів, класової боротьби, війн і революцій (Сторічна, Тридцятирічна, Семирічна війни, Славна революція, Фронда, Велика французька революція тощо), що не лише визначило кордони сучасних європейських держав, але й здобутки яких по праву роблять європейські цінності еталоном для незахідного світу – парламентаризм, загальне виборче право, формування відповідального уряду, верховенство права, незалежність особистості, недоторканність приватної власності тощо.

Зрощення влади і власності, застосування позаекономічних методів примусу й відсутність правового смислу власності стоять у джерел вотчинного правління, в якому, посиляючись на М. Вебера, Р. Пайпс стверджує, що “монарх і володів, і управляв землею і її мешканцями і поведився з цими своїми володіннями, як з гігантським королівським маєтком”, що в свою чергу позбавляло мешканців громадянських і політичних прав [15, с. 141]. Це й стало причиною тої значною дистанції, яка існує сьогодні в політичному, економічному, соціальному та культурному розвитку між сучасною Західною Європою як еталоном демократії та іншими країнами світу, що відносяться до незахідного політичного процесу.

Пануючий клас набирив могутності і збагачувався через механізм так званого політичного накопичення – “створення засобів насилля задля перерозподілу прибутку” та його конвертації у воєнно-політичну владу [78, с. 89]. Відповідно до логіки феодалізму соціальне насилля було вмонтоване у виробничі відносини. Якщо в містах переміщення товарів і грошей виступили своєрідною альтернативою політичному накопиченню як первинне

накопичення капіталу, то на селі логіка феодалного закріпачення та “зачищення” домогосподарств була все ще доволі розповсюдженою. Низка селянських повстань, що прокотилися Європою від Англії, Португалії до Західної Фландрії і Німеччини протягом XIII - на початку XIV сторіччя, якраз поблизу розвинутих міст і міцних комун, були реакцією населення на стрімке зростання “податкових апетитів” феодалів, що змусило їх послабити кріпацьку залежність. Поступово система повинностей витіснялася вільними орендаторами та найманою працею, а на зміну натуральному обміну приходив грошовий – з середини XIV сторіччя кріпацтво відходить осторонь Західної Європи, а в XV сторіччі стає “анахронізмом у Франції, Англії, Західній Німеччині, Північній Італії і більшій частині Іспанії” [27, с. 205]. Однак канадський політичний філософ К.Б. Макферсон, який зробив спробу дослідити історичну залежність демократичних моделей від капіталістичної економіки, зазначає, що селянська непоко́ра і повстання були за своєю суттю протестом проти соціального порядку, що склався.

Територіальна експансія європейських держав поступово набула політико-економічного змісту – паралельно зосередженню, концентрації капіталістичної влади, яка раніше була розпорошена в складній структурі середньовічного феодалізму, відбувалась все більша “абсолютизація” суверенітету, що дозволяло державам конкурувати і вести боротьбу за панування на континенті. Капіталістична світ-економіка здобула глобальну перемогу завдяки тому, що відбулось поєднання держави і капіталу. Посилаючись на методологію Ф. Броделя, Дж. Аррігі стверджує, що тріумф капіталізму відбувається тоді, коли він сам стає державою. В умовах конкуренції, яка розвернулася між імперіями за мобільний капітал, території, держава змушена грати за правилами, які диктує капітал, аби забезпечувати привабливу і вигідну інфраструктуру задля його залучення. Вирішальним у світовій перемозі капіталізму стало “поєднання міждержавної конкуренції з постійно зростаючою концентрацією капіталістичною влади в світ-системі в цілому” [75, с. 52], а також паралельний процес “формування політичних структур, які наділені ще більш широкими і складними організаційними можливостями для контролю за соціальною і політичною середою накоплення капіталу в світовому масштабі” [75, с. 52], ніж їхні попередники.

Перехід до національних держав Нового часу в Європі відбувався нерівномірно (так само як і трансформація докапіталістичних відносин власності в капіталістичні) в силу відмінностей першопричин і наслідків класових конфліктів, а також неоднорідності економічного і політичного розвитку, що в подальшому призвело до несхожості інституціоналізації відносин між державою і суспільством, владою і капіталом. Процес формування інституту держави в Англії відбувається значно динамічніше, де в результаті Славної революції відбувся перехід до парламентаризму. Королівські поступки призвели до становлення нових політичних інститутів, модернізації і раціоналізації адміністративного апарату. Відтак з прийняттям Білля про права 1689 року, Трирічного акту 1694 року, Акту про улаштування 1701 року, під парламентським контролем опинялась армія, податки, зовнішня

торгівля, судочинство. Для порівняння – запит на нову модель управління у Франції не відразу призвів до виникнення державного апарату сучасного типу. Деякий час Франція іде шляхом реінвестування у засоби насилля задля політичного відтворення, що “призвело до поглинання землевласників спадковою державою в процесі продажу постів і посад”, тоді як Британія в цей час наслідувала вже зовсім іншу логіку розвитку – “держава перетворилась в інструмент капіталістичних землевласницьких класів, необхідних для управління загальними справами” [111, с. 365]. Ч. Тіллі приходить до висновку, що європейські держави за своєю суттю є результатом поєднання воєнно-адміністративного примусу (оподаткування) і капіталістичного фінансування (державний борг приватним капіталістам) у різних концентраціях [23; 4]. Система відносин між державою і суспільством, що склалась у Британії раніше, ніж на європейському континенті, сприяла перетворенню організованого насилля в суспільне благо завдяки тому, що підтримання легітимного порядку “вимагало менше реального насилля і примусу” [63].

Розбудова відносин між державою та капіталістами як найбільш впливовим соціальним класом передбачала пряме включення останніх до влади, що дозволяло їм не тільки лобіювати інтереси власників, але й виступало обмеженням свавілля корони, яке панувала практично по всій абсолютистській Європі, – поступки, які робилась капіталістам і банкірам, були наслідком зменшення монархічної влади. Фінансування державних витрат у Британії трималось на стимулюванні економіки і торгівлі, що сприяло підвищенню продуктивності податкових надходжень. Фіскальна політика за своєю суттю стає способом “узгодження приватних інтересів (ринок) із загальним інтересом (держава)” [85, с. 120].

Здобутки промислової революції спричинили нове соціальне розшарування між найманою працею (робітничим класом) і власниками, в руках яких сконцентрувалась значна доля новоутвореного грошового капіталу, що й стало причиною піднесення антивласницьких настроїв робітничого класу. Зростання демократичних рухів робітничого класу спричинило його включенню до політичного процесу через елітний компроміс – самообмеження владних повноважень і перетворення власних привілеїв у безособові загальні права [61, с.145-151; 107, с. 14-22; 103].

Необмежений капіталізм XIX сторіччя і “мінімальна” держава – *laissez-faire* зазнають поразки в кінці сторіччя через економічну кризу 1873 року, що вимагає реакції у відповідь – розширення економічних функцій держави задля боротьби зі стихійною монополізацією економіки й загостренням диференціації прибутків населення [Роудс Р. Новый ]. Таким чином, наприкінці XIX сторіччя відбувається структурна трансформація публічної сфери, де раніше задоволення суспільного інтересу відбувалось через максимізацію приватного за мінімальною участю уряду і політикою невтручання держави до ринку та економічної свободи. Наслідки соціально-класового конфлікту із сфери приватного переміщуються в суспільно-політичну. Приватні питання (освіта, охорона здоров'я, покращення умов життя тощо) отримують певну долю політизації – вимагають спільного злагодженого вирішення, колективного

втручання, що автоматично переносить їх у сферу публічного. Межа між публічною і приватною сферою все більше розмивається на користь публічної через розширення соціальних обов'язків держави, що переорієнтовує громадян із взаємної координації суспільно важливими проблемами задля досягнення загального блага через ринок на державне регулювання і державну політику перерозподілу. Зазначимо, що включення робочого класу до політики було результатом фундаментальних змін порядків – зростання економічної і соціальної ролі держави у питаннях підтримки бідних та інвалідів, пенсійного забезпечення, системи національної освіти, вирішення трудових конфліктів, функціонування інфраструктури тощо задля пом'якшення класової різниці.

Таким чином, в сферу обов'язків держави, окрім охоронних функцій, потрапляє й вироблення суспільних благ і соціальний захист населення.

Співвідношення між публічним і приватним детерміноване історичними особливостями розвитку англосаксонського світу і континентальної Європи, протистоянням між державою і ринком в залежності від того, яка роль надається державі і капіталу для реалізації і задоволення суспільних потреб. *Вестмінстерська* система (Великобританія, Канада, Австралія) і США культивують приватну сферу і приватні інтереси задля досягнення суспільного блага, відповідно, тут чітко простежується залежність від ідеї ринків, мінімальної держави і політичної економії А.Смітта.

У континентальній Європі держава є значно сильнішою і їй відводиться домінуюча роль (Франція, Німеччина, Скандинавія) у задоволенні суспільних потреб. Характерно, що розквіт публічної політики пов'язують з епохою держави добробуту і "*кейнсіанства*", коли держава бере на себе обов'язок вирішення публічних проблем, ті аспекти "соціального й економічного життя, які ринок уже не міг вирішувати" [64, с. 25], а значить державне управління є раціональним засобом задля задоволення суспільного інтересу. Провідниками такої трансформації публічного були В. Вільсон, Дж. Дьюї, Дж. М. Кейнс, ідеї яких здобули практичного втілення як відповідь на Велику депресію 1930-х років в реабілітаційних заходах "Нового курсу" Ф.Рузвельта, а потім – у повоєнній реставрації світу, що затвердило домінування публічного над приватним в притул до 1970-х років.

Модель "*кейнсіанства*" відповідним чином залишила суттєвий відбиток на системі узгодження інтересів держави, які фактично були тотожними колективним інтересам, інтересам спільноти, а не окремих індивідів, із інтересами бізнесу – приватних інтересів. Відносини між державою і бізнесом набувають різних форм в залежності від того, хто відіграє вирішальну роль у процесі вироблення політики, прийнятті політичних рішень і публічній політиці як таких.

Активна участь держави в економічній і соціальній сферах, а також у взаємодії із групами інтересів протягом ХХ сторіччя визначила дві основні моделі, за якими узгоджувались інтереси держави і бізнесу, – плюралістичну і неокорпоративістську, характеристики яких подано у таблиці 6.

## Моделі узгодження інтересів держави та бізнесу

Характеристики моделей	Види моделей	
	Плюралістична	Неокоорпоративістська
Модель ринку	Нескоординована	Скоординована
Співвідношення публічної і приватної сфер	Домінантна приватна сфера	Домінантна публічна сфера
Співвідношення держави та економіки	Чітка функціональна диференціація	Розмита функціональна диференціація
Автономія учасників	Висока	Низька
Асоціації бізнесу	Багаточисельні, відносно слабкі і конкуруючі між собою, з необов'язковим членством	Сильні, мають вплив на вироблення і прийняття політичних рішень
Система узгодження і представництва інтересів	Поліцентрична і децентралізована, просування інтересів на основі відкритої конкуренції	Високий рівень централізації, ієрархія відносин між асоціаціями – монополія на представництво і посередництво між бізнесом і державою, просування інтересів через узгодження, активна роль держави
Бюрократизація	Не чисельна	Висока
Участь приватного сектору у формуванні державної політики	Висока автономія, конкурентна, а відтак спостерігається негарантований доступ до прийняття рішень	Скорочення автономії, але постійна участь у формуванні державної політики і прийнятті рішень

Економічний успіх “кейнсіанства” характеризується тим, що політика держави, що збільшує свої повноваження та розширяє діапазон присутності в економіці від початку адаптована до активної ролі держави в системі узгодження інтересів.

Специфіка *плюралістичної* моделі полягає в тому, що публічна політика формується як результат конкурентної боротьби інтересів і ідей учасників політичного процесу, де між державою і приватною сферою зберігається відстань, яка гарантує свободу від взаємних обов'язків між сторонами взаємодії. Базисом *плюралістичної* моделі є історична особливість англосаксонського світу – відсутність монополізації влади в єдиному центрі, натомість здатність суспільства до самоорганізації і наявності розвиненого громадянського суспільства (вільні асоціації і місцеві спільноти), що легітимізують урядові рішення. Держава є простором зіткнення конкуруючих інтересів, тому й має виступати в ролі арбітра, забезпечувати створення і підтримання умов конкуренції для всіх економічних агентів, принцип “рівних

можливостей” в процесі вироблення політичних рішень між різними групами інтересів, групами тиску і владою. Як учасник політичного процесу бізнес є нарівні з державою, а взаємини між державою і великим капіталом нерідко набувають форми домовленостей і угод між політиками і чиновництвом [119].

На відміну від плюралістичної моделі, де соціальні групи змагаються за доступ до прийняття політичних рішень, *неокорпоративізм* є ефективним інститутом посередництва, представництва інтересів і зворотного зв'язку між державою, організованими інтересами і профспілками, що дозволяє якнайшвидше відреагувати за запити, які надходять від громадськості (корекція урядових рішень, зняття соціальної напруги тощо) [115]. Популярність неокорпоративізму свідчить про його успіх за часів “кейнсіанської” економіки й активності робітничих рухів. Ф. Шміттер визначає його як “систему представництва інтересів, складові частини якої організовані в дещо особливих, примусових, неконкурентних, ієрархічно впорядкованих, функціонально різних розрядів, офіційно визнаних або дозволених (а то і просто створених) державою, що наділяє їх монополією на представництво в своїй області в обмін на керований контроль за підбором лідерів і артикуляцією вимог і прихильностей” [24, с. 15]. Таким чином, неокорпоративізм орієнтований не на індивідуальний успіх, а на партнерство і співпрацю між державою і різними соціальними групами задля зростання національної економіки, а взаємодія між групами інтересів і політичною системою налагоджується через асоціації. Так, в межах цієї моделі державі відводиться “асистуюча” та “авангардистська” ролі в залежності від того, кому дається останнє слово у прийнятті політичних рішень – державі чи групі інтересів.

“Асистуюча” держава делегує частину власних повноважень організованим групам інтересів, які відіграють ключову роль у виробленні політики й прийнятті політичних рішень.

“Авангардистська” держава виступає провідним агентом модернізації економіки і суспільства, що було характерним для повоєнних Франції і Японії. Специфічність відносин між державою і економікою полягає у позаринкових механізмах, активній участі держави у визначенні економічного курсу та централізованій системі прийняття політичних рішень [8].

Адміністративно-бюрократичне регулювання, на якому тримались держави досить тривалий час, замінюється “новим публічним менеджментом” [42; 97] – залученням приватного сектору до вирішення суспільно важливих проблем, так званий механізм *публічно-приватного партнерства* (ППП) – формування горизонтальних відносин партнерства між державою і приватним сектором.

Скорочення державних витрат на вироблення суспільних благ та надання суспільних послуг за рахунок залучення приватного капіталу, частіше за все великого бізнесу, наділяють його додатковими функціями і повноваженнями. Практика застосування співпраці публічного та приватного секторів є одним із ефективних шляхів утримання та вироблення благ суспільного користування, надання яких є обов'язком держави [42; 97; 117]. PPP відбувається на взаємовигідних умовах, поєднуючи специфічні переваги як публічного, так і

приватного секторів, які в кінцевому результаті отримують від цього спільну користь.

Лідерами Євросоюзу за кількістю угод з реалізації ППП є Великобританія, Франція, Німеччина, Португалія, Італія та Іспанія, на які перепадає близько 92% укладених угод. Європейський інвестиційний банк в 2010 році звітувався, що з 1990 по 2009 роки в Європейському Союзі було укладено більше 1300 угод на реалізацію ППП загальною вартістю капіталу, що перевищує 250 млрд. євро [74; 69].

Звертаючись до взаємин влади і бізнесу на іншій частині півкулі, спостерігаємо, що країни Південно-Східної Азії, як і країни пострадянського простору, фактично опинились на схожих стартових позиціях при розбудові національної промисловості й накопиченні капіталу – домінування влади над власністю, відсутність приватного підприємництва, державне регулювання економікою, корупція, але на сьогодні досягли протилежних результатів. Підйом Південно-Східної Азії (ПСА) відбувся після Другої світової війни, коли індустріалізація досягає азійського континенту. Проте саме в період з 1960-х по 1990-ті роки спостерігається тісне зрощення правлячих режимів, бюрократії і великого приватного капіталу [96]. Те саме можна було спостерігати й в країнах ПСА, які за останнє десятиріччя очолили та стрімко тримаються на перших щаблях світових рейтингів із простоти і легкості реєстрації і ведення бізнесу, як це засвідчують рейтинги Doing Business з 2004 по 2012 роки [112, с. 419].

Урядам цих країн вдалось мобілізуватися задля інституційних перетворень, відкритись іноземному бізнесу, стимулювати конкуренцію, що заохотило “освічених працівників і капіталістів розпочинати власну справу, збільшувати свої капітали і ставати підприємцями” .

Пострадянський досвід урегулювання владно-бізнесових відносин цікавий тим, що неолібералізм, який охопив світову глобальну економіку в 1990-х роках, спричинив зворотні ефекти через те, що перед державами стояло завдання одночасної розбудови демократичних політичних інститутів, ринкових структур, політика приватизації і дерегуляції при переході до капіталізму та інтеграції до глобального ринку. У таких умовах провідником системних перетворень виступає саме держава через відсутність громадянського суспільства та підприємницької спільноти, імпортуючи інституційну структуру європейських країн у симбіозі з залишками радянської. Політична слабкість держав (Росія, Україна, Білорусія, країни Центральної Азії) була компенсована посиленням адміністративних методів та силових структур в умовах роздержавлення і стихійної приватизації, що сформували обмежене коло власників, конвертуючи власність у політичний капітал і вплив, і навпаки [4]. Це заклало підґрунтя задля формальних і неформальних каналів взаємодії між владою і бізнесом, а в подальшому наділило вузьку групу приватних власників додатковим економічним і політичним впливом.

Зрощення влади і бізнесу в другій половині 1990-х років у випадках Росії і України блокує процес модернізації через “захоплення” держави великим капіталом, тоді як в країнах Центральної Азії (Казахстан, Таджикистан,

Узбекистан, Туркменістан), а також і Білорусії, де приватизація стратегічних об'єктів державної власності не отримала розмаху, відбувається “закріплення президентської диктатури, яка відрізняється від монархії лише відсутністю титулу” [49, с. 317]. З посиленням президентської влади у Росії в 2000-х роках, розширенням присутності держави в економічній сфері, особливо нафтогазовому секторі, на думку російських дослідників бізнесові відводиться роль постачальника ресурсів, а політико-економічна організація набуває форми “державного капіталізму” [45].

Узагальнюючи, відмітимо, що розбудова відносин між державною владою та капіталом (бізнесом), передбачає пряме включення останніх до влади, що дозволяє їм не тільки лобювати інтереси власників, але й виступати обмеженням свавілля влади. Тобто, специфіка взаємодії політичної й економічної сфер виступає своєрідними індикаторами демократичності політичних режимів у різних країнах світу та забезпечує громадянські і політичні права та свободи, справедливість тощо.

Загальною тенденцією є посилення політичного впливу бізнесу, його зближення із владою. Проте, якщо в країнах Заходу це відбувається через партнерську (горизонтальну) взаємодію у вирішенні суспільно важливих проблем, то на пострадянському просторі спостерігається зрощення капіталу із політичними режимами та домінування приватного інтересу вузького кола людей.

## **2.2. Особливості регулювання політики приватизації та формування бізнес-спільноти в Україні**

З розпадом Радянського Союзу політична та економічна системи України, які протягом довготривалого історичного періоду були одним із гвинтиків системи радянського виробництва, виявились нежиттєздатними до існування за умов ринкових перетворень. Характерно, що це свідчило, в першу чергу, про кризу і слабкість держави та її інститутів, на які надалі покладався і від яких залежав процес транзиту.

Процес роздержавлення та поступової трансформації радянського суспільства бере початок у 1985 році – період так званої перебудови, що мала на меті прискорення соціально-економічного розвитку. Часткова демократизація підривала засади державної монополії та ідеологічного панування, що в поєднанні з економічними реформами, які надавали підприємствам можливість діяти самостійно та розширяли права кооперативної та приватної власності, розхитало народне господарство та дестабілізувало економічну систему. Формальне проголошення розвитку кооперацій (закони “Про кооперацію в СРСР” (1988 рік), “Про індивідуальну трудову діяльність” (1986 рік), “Про державне підприємство (об'єднанні)” (1987 рік), “Про власність” (1990 рік) ) на ділі супроводжувалося цілою низкою заходів, що мали стримувати розширення недержавного сектору (боротьба з нетрудовими доходами, дефіцит сировини тощо), деформуючи, таким чином, нові форми господарювання, життєдіяльність яких у таких умовах забезпечувалася співіснуванням з тіньовим сектором.



Доступ до ресурсів відкривався через позицію у ієрархії державного правління та бюрократичного контролю, що таким чином дозволяло номенклатурі, партійним робітникам, директорам, вищому чиновництву, вихідцям з воєнно-промислового комплексу здобути певну економічну самостійність та закласти умови для накопичення капіталу іще в де-факто командно-адміністративній системі, що спричинило “нові форми економічної нерівності, в межах яких виграють ті, хто здатний вдало лобіювати свої інтереси в державних структурах” [43, с. 82].

Протягом 1988-1990 років радянська економіка (в тому числі й національні господарські комплекси) опинилися під неформальним впливом номенклатурного чиновництва, перетворившись на “економіку”, де “на бюрократичному ринку відбувається обмін не тільки і мабуть не скільки матеріальними цінностями, але й владою та підкоренням, правилами і виключеннями з них, положенням у суспільстві і взагалі всім тим, що має яку-небудь цінність” [13]. Значна частина державного сектору іще до формалізації та інституціоналізації приватної власності була підконтрольна і поділена між певним колом бюрократичного чиновництва, номенклатурою та правлячим класом, які на відміну від звичайного населення були наділені цілою низкою посадових привілеїв, що дозволяло ним “перероджуватися, соціально й психологічно “обуржуазуватися”, ... стати буржуазією і в економічних відносинах” [13], а також трансформувати власність у нові засоби політичного впливу [13].

Західні дослідники пострадянського простору акцентують увагу на відсутність працюючої правової системи, яка блокувала розвиток конкуренції, а реформи економічної сфери значно випереджали зміни в політичній й правовій системах. Тому інституційно невідповідна приватизація не відповідає інтересам більшості. Таким чином, між розпадом та трансформацією радянської політичної системи, дією правлячої верхівки можна розглянути певний зв'язок: за “демократизацією” пострадянського простору ховалась номенклатурна змова, яка прагнула зберегти владу, а демократичні дії, завдяки яким був зруйнований СРСР, були ізольованими від влади, в той час як колишні комуністи та номенклатура розділили між собою державну власність та монополізували управління країною [100].

Проблема демократизації України зумовлена тим, що нові виклики суспільної трансформації, принаймні в перші роки здобуття незалежності до конституційного оформлення системи стримувань та противаг, вирішувалися старими механізмами впровадження державної політики. Партійна номенклатура, яка приймала доленосні рішення для української державності, – проголошення суверенітету, а потім і незалежності, зіткнулась з викликом свободи й відповідальності – базисними цінностями для розбудови демократичного суспільства. Разом з тим, приваблива ліберальна ідея не виправдала сподівань з розбудови конкурентної ринкової економіки та спричинила появу зворотних процесів – зародженню потужних фінансово-промислових груп та олігархізації влади. Між економічними й соціальними і

культурними змінами в процесі трансформації суспільно-політичного устрою спостерігається неабияка взаємозалежність.

Більшість вітчизняних науковців вважають, що соціальні практики, які суперечать логіці сучасного (модернового) розвитку, гальмують розвиток ринкової економіки та модернізацію усіх інститутів [62].

Фінансово-промислова група за своєю природою є формою вертикально ієрархізованої кланової структури, де клан в умовах політичної і економічної невизначеності є найоптимальнішим варіантом гарантії безпеки й захисту, стабільного й ефективного розвитку. Клановість є формою економічної організації, що виникає як проміжний стан між ринком та ієрархією; “там, де важко запустити в дію формальні правила гри і процедури контролю за їхнім виконанням, клани дозволяють встановити взаємність і консенсус і без формалізації відносин” [66].

Щодо олігархізації влади, то це не є виключно політико-економічним явищем поєднання державного управління з монополізованою економікою і недієздатними викривленими ринковими механізмами. Суттєвий відбиток вона залишає й на деформації соціальної сфери, що має прояв у високій поляризації населення, майновій нерівності, проблемі формування середнього класу тощо.

Загальносвітова тенденція розширення впливу приватного капіталу у вирішенні суспільно-важливих питань і політиці в цілому отримала розвиток наприкінці 1980-х – початку 1990-х років із переходом до постіндустріальної економіки, розповсюдженням неоліберальної доктрини та в умовах загострення проблеми утримання державного сектору, що зробило приватизацію “яскравим символом “нової ринкової динаміки” [67, с. 23]. Не дивно, чому саме приватизація була найпершим кроком до розбудови ринкової системи та мала стати каталізатором лібералізації ринків та подальших системних реформ в Україні та колишньому соціалістичному таборі. Однак вчорашня партійна номенклатура певною мірою не розуміла необхідності формування інституційної бази для переходу від планової до ринкової економіки, сконцентрувавши основні зусилля виключно на приватизації, яку було розпочато з прийняттям Державної програми приватизації в 1992 році [20].

У 1992 році близько 52,7% населення позитивно ставились до розвитку бізнесу в Україні (28,6% – цілком схвалюють, 24,1% – скоріше схвалюють), позитивно сприймають приватизацію малих підприємств – 56,2 %, а великих – 25,1%, тоді як в 2005 році – 16,3% цілком схвалюють та 34,6% частково схвалюють розвиток бізнесу в Україні, а позитивно сприймають приватизацію малих підприємств 43,7% і великий підприємств – 13,3% [82].

За результатами соціологічного моніторингу за 1994-2005 роки, що проводився Інститутом соціології НАНУ, з роками спостерігається поступове зменшення рівня підтримки населення розвитку підприємництва, в порівнянні з тим піднесенням, яке існувало на початку ринкових реформ: те саме й відбувається у ситуації з приватизацією малих і великих підприємств [14], що свідчить про те, що результати переходу до приватного управління колишнім державним майном не виправдали очікувань українців (див. табл. 7).

Таблиця 7

**Як Ви ставитесь до розвитку приватного підприємництва (бізнесу) в Україні? (дані Інституту соціології НАНУ)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Зовсім не схвалюю	15.3	17.3	13.1	13.4	13.6	11.1	9.3	9.7	12.2	9.1	10.6	7.8
Скоріше не схвалюю	15.6	15.4	14.2	14.4	13.3	14.8	13.0	12.8	10.6	11.2	12.7	10.6
Важко сказати, схвалюю чи не схвалюю	25.0	26.2	26.6	29.4	27.6	27.5	25.0	24.6	28.7	29.5	29.5	28.8
Скоріше схвалюю	21.4	20.5	22.4	21.7	21.2	22.9	25.1	27.3	33.0	36.2	34.0	34.6
Цілком схвалюю	22.2	20.4	23.7	20.9	24.1	23.2	26.7	25.0	15.2	13.9	13.2	16.3
Не відповіли	0.5	0.1	0.0	0.3	0.3	0.5	0.8	0.6	0.3	0.2	0.1	1.8
Середній бал	3.2	3.1	3.3	3.2	3.3	3.3	3.5	3.5	3.3	3.3	3.3	3.4

Важливим є і те, що піднесений настрій щодо перспектив розвитку приватного підприємництва детермінований електоральними циклами, що є характерною ситуацією для України: вибори як механізм циркуляції еліт й оновлення політичного класу максимізують надію на реформування та генерацію нових суспільних ідей.

Підсилена економічною кризою, інфляцією та безробіттям неплатоспроможність населення, відсутність соціальних прошарків зацікавлених у приватизації і ринкових реформах, та міцне “ліве крило” українського парламенту, блокували процес повноцінного реформування української економіки, деформуючи й сам процес приватизації (див. табл.8-9).

Таблиця 8

**Як Ви ставитесь до передачі у приватну власність (приватизації) ...  
Малих підприємств? (дані Інституту соціології НАНУ)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Скоріше негативно	18.3	19.0	19.3	22.0	20.9	22.9	18.7	18.7	21.4	22.7	25.2	23.3
Важко сказати, негативно чи позитивно	24.4	25.1	27.2	27.5	24.9	27.2	28.6	23.1	27.7	27.7	27.6	32.3
Скоріше позитивно	54.8	55.4	53.4	50.4	53.7	49.2	52.0	57.5	50.5	49.3	47.2	43.7
Не	2.5	0.6	0.0	0.1	0.4	0.7	0.8	0.7	0.4	0.3	0.0	0.7

відповіли												
Середній бал	2.4	2.4	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.4	2.3	2.3	2.2	2.2

Таблиця 9

**Як Ви ставитесь до передачі у приватну власність (приватизації) ...  
Великих підприємств? (Дані Інституту соціології НАНУ)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Скоріше негативно	38.4	45.8	45.5	49.0	54.0	52.4	51.4	51.8	55.1	51.8	56.1	60.9
Важко сказати, негативно чи позитивно	34.2	31.9	31.7	32.3	28.0	29.0	30.0	29.7	26.3	29.1	26.3	25.3
Скоріше позитивно	24.7	21.7	22.8	18.7	17.5	17.7	17.8	17.8	18.3	18.9	17.5	13.3
Не відповіли	2.7	0.7	0.1	0.5	0.9	0.8	0.6	0.6	0.2	0.2	0.1	0.6
Середній бал	1.9	1.8	1.7	1.6	1.6	1.7	1.7	1.7	1.6	1.7	1.6	1.5

Як видно з таблиць 7-9, приватизація в Україні значною мірою мала вимушений характер:

- по-перше, тиск міжнародної спільноти, яка керувалася принципами Вашингтонського консенсусу;

- по-друге – структурна криза й економічна “пастка”, в якій опинилась Україна з розпадом СРСР.

Відсутність ринкової інфраструктури, фіскальна політика та потужний бюрократичний апарат, що перейшли у спадок від радянської України, підсилювали інвестиційні ризики і несли потенційну загрозу для входження іноземного капіталу в українську економіку. Слабкість економічних інститутів, що компенсується політичними важелями впливу, перетворюють приватизацію в «масштабне джерело швидкого й “дешевого” накопичення активів великого капіталу» [60, с. 21]. Еліти в свою чергу були зацікавлені у збереженні недієздатних інститутів, нерідко й сприяючи зруйнуванню з середини, оскільки це давало їм змогу нажитися на державі встановивши контроль над потоки ресурсів та державною власністю; В. Ганев метафорично визначає це як “ефект Доріана Грея” – еліти, що мали займатися державотворенням в умовах раннього посткомунізму, а насправді займалися руйнуванням держави [77].

Вітчизняний економіст О.Пасхавер влучно наголошує на тому, що формування приватного капіталу в Україні відбулось в наслідок “тіньових монополістичних операцій з державою” [79]. Суттєвим промахом, що спричинив у подальшому цілу низку перепон на шляху до модернізації України, були відсутність інституційного базису капіталістичної держави – *верховенства права й правової держави, майнових і контрактних прав,*

*забезпечення прав економічних агентів і судочинства – тієї інституційно-правової основи, яка б забезпечила легальну конкурентну приватизацію, утворення приватного сектору й ефективного власника в національній економіці.*

Реакцією у відповідь на правову безпорадність є те, що державні функції захисту і монополія на застосування насилля переміщуються до приватних “постачальників”, які використовують силовий ресурс задля гарантії захисту контрактів і надання послуг, – те, що В.Волков визначає як “силове підприємництво” [14; 12]. Це змушує бізнес нерідко звертатися до представників організованих кримінальних груп (мафіозних організацій) задля забезпечення охоронних функцій в умовах, коли держава не в змозі впоратися з ризиками та регуляцією ринкових економічних відносин. Співіснування формальних й неформальних “правил гри” витісняють значну частину приватної економічної діяльності в тінь, таким чином посилюючи фіскальний і адміністративний тиск на легальні підприємства. Мафіозні утворення відповідно до економічного формування держави як монополізації злочинності “стаціонарним бандитом” [11] чи військово-фіскальною теорією виконують державотворчу функцію при переході від традиційних засобів владарювання до держав ранньої сучасності в період раннє капіталістичної Європи.

Реформи, що проводились в Україні поспіхом і фактично з зацикленням на приватизації, в кінцевому результаті призвели до інституціоналізації недієздатної держави, яка в подальшому через неконкурентну приватизацію була захоплена вузьким приватним сектором власників великого капіталу. Характерно, що країни Центрально-Східної Європи й Прибалтики успішно впорались із завданням постсоціалістичних перетворень, де нерідко держава відігравала ключову роль в процесі зміни форми власності: “мала приватизація” сформувала ефективного дрібного власника; значна частина стратегічно важливих підприємств так і залишилася під контролем держави, тоді як деякі великі підприємства повністю перейшли у власність транснаціонального капіталу.

Таким чином, у цих державах політика роздержавлення відбувалась за умов відкритої конкуренції за ринковими цінами, що заклало механізми цивілізованого ведення бізнесу і значно прискорило інтеграцію цих країн у глобальну економіку. Те саме відбувається при переході до капіталізму в колишньому соціалістичному таборі: за наявності єдиного вихідного стану шлях до кінцевої мети прокладається через різні інститути, що дозволяє наголосити на формуванні “капіталізму ззовні” (капіталізм на основі іноземного капіталу, переважно Угорщина, Чехія та країни Балтії) та “капіталізму зверху” (неопатримоніальний капіталізм у Східній Європі та Росії). Принципова відмінність цих двох форм капіталізму полягає у швидкості проведення реформ: прискорена масова приватизація та приватизація державного сектору при “капіталізмі зверху”, внаслідок чого колишня номенклатура почала уособлювати нових капіталістів, та конкурентна приватизація із залученням іноземного капіталу (переважно ТНК) при капіталізмі “ззовні” [16; 73].

Якщо в країнах Центрально-Східної Європи метою приватизації була поступова органічна розбудова повноцінного приватного сектору в національній економіці, то в Україні сформувались своєрідні групи інтересів – пошукачів ренти (переважно колишня партійна номенклатура, директори заводів та крупних підприємств, представники силових структур), залучених до приватизації державних стратегічних підприємств, які використовували її задля власного збагачення. Україні, на жаль, так і не вдалось впоратись з цими завданнями. Неконкурентна приватизація досі залишається чи не єдиним локомотивом виснаженої економіки, яка потребує невідкладного реформування. Монополізація сировини “дозволяє одержувати високу норму прибутку і підприємницького доходу без максимізації зусиль” [7, с. 46] задля модернізації виробництва. Становлення національного капіталу, таким чином, відбулось на фоні “хижацького” накопичення – первинного накопичення за рахунок “тіньозації” доходів та ренти, що й заклало умови задля формування великого приватного капіталу в Україні.

По суті, на тлі хвилі так званої “індивідуальної” приватизації за часів президента Л.Кучми, яка набирала обертів в кінці 1990-х – початку 2000-х років, коли великий капітал починає легалізуватись, переоформлюючи фактичний тіньовий контроль над об’єктами державної власності та комунального майна в легальні права власності, відбувалось розкрадання державних активів. Державна програма приватизації забуксувала в 2002 році (а впритул до 2005 року приватизація відбувалася в ручному режимі), оскільки легалізація прав власності великого капіталу вивела корпоративні інтереси великого приватного капіталу на перший план [5].

Процес приватизації від самого початку супроводжувався створенням допоміжних органів в структурі державного управління (профільне міністерство, Фонд державного майна тощо), які обслуговувалися потужним бюрократичним апаратом. За таких умов неминуче виникла система неформальних торгів між владою та бізнесом, що призвело до зрощення влади та капіталу, оскільки при інституційно-правовому вакуумі, адміністративному управлінні економікою, чиновницькому свавіллі та системній корупції великий бізнес є занадто уразливим без тісної співпраці з органами влади, які встановлюють “правила гри”.

Непублічна політика приватизації реалізовувалася переважно через механізми “тіньового” відчуження державного майна та його передачу у приватну власність, оминаючи приватизаційні процедури (продаж в закритому режимі чи фіктивне банкрутство – ВАТ “Макіївський металургійний завод” і ВАТ “Нікопольський південно-трубний завод” тощо), а також нейтралізацію потенційних конкурентів (як вітчизняних, так і іноземних) шляхом встановлення додаткових умов конкурсу для відбору покупців [20].

Гучними прикладами приватизації потужних державних підприємств були продаж ВАТ “Нікопольський феросплавний завод” в 2003 році та ВАТ “Криворіжсталь” в 2004 році. Приватизація підприємств, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки України, врегульована не тільки Законом України “Про приватизацію державного майна” та Державною програмою

приватизації, але й постановою Кабінету Міністрів України “Деякі питання з підвищення інвестиційної привабливості об’єктів приватизації” (1563-2002-п), якою передбачено те, що “для участі у конкурсі можуть встановлюватися додаткові умови, які стосуються визначення критеріїв здійснення ефективного управління контрольним пакетом акцій підприємства, що виробляє продукцію (виконує роботи, надає послуги), аналогічну основній продукції (роботам, послугам) підприємства, що приватизується” [6]. Таким чином, встановлювались певні кваліфікаційні вимоги для учасників конкурсу, які радше відповідали вимогам конкретних бізнес-груп, а не ринковій конкуренції. Це давало змогу використовувати законодавство у приватних інтересах як чиновників, які встановлюють критерії відбору покупців та є шукачами політичної ренти, так і впливових бізнес-груп, які зацікавлені придбати державне майно неконкурентним шляхом та за заниженою ціною. Власне, при продажі 25% акцій Нікопольського феросплавного заводу висувалась вимога “наявності ефективного досвіду управління потужним феросплавним виробництвом”, якій відповідав лише Консорціум “Придніпров’я” (корпорація “Інтерпайп”), отримавши як переможець конкурсу і право на викуп ще 25% НФЗ, які перебували під його управлінням, в результаті заволодів контрольним пакетом акцій НФЗ. Цікаво, що на світовому ринку контрольний пакет акцій НФЗ (близько 1/9 світового ринку феросплавів) в 2003 році оцінювався мінімум на 500-600 млн. доларів, тоді як підприємство було продано за 80 млн. доларів [83].

Щодо приватизації “Криворіжсталі”, то для потенційних покупців встановлювалась вимога – “наявність в Україні прибуткового виробництва коксу обсягом не менше 1 млн. т на рік протягом останніх трьох років”, що відповідало ресурсним можливостям двох бізнес-груп, яким підконтрольний фактично весь металургійний комплекс України, – компанії “System Capital Management” та корпорації “Інтерпайп”, до власності яких зрештою тоді і перейшла “Криворіжсталь” [20, с. 22-24]. Такі умови приватизації призвели до укрупнення компаній, формування великих конгломератів, галузевої концентрації в руках єдиного власника і монополізації ринку, що сформувало не ринковий, а олігархічний капіталізм. Це залишає й суттєвий відбиток на суспільних інститутах і громадянському суспільстві, які за часів радянської влади були витіснені розвиненими неформальними “мережами друзів”, перетворивши громадянина, що орієнтується на суспільне благо і публічне життя, на звичайного обивателя, який переймається приватним благом, умовами свого життя і виживання в складних соціально-економічних умовах.

Результати приватизації засвідчують, що такий централізований перерозподіл державної власності зорієнтований не на формування ефективного власника та приватної власності як суспільного інституту, а на збагачення і зростання окремих бізнес-груп, які перебувають при владі та розпоряджаються економічними ресурсами держави, володіють певними важелями впливу на владу та процес прийняття рішень.

За таких умов “замовна” приватизація, яка відповідала не стратегічній меті реформування економічної системи, а інтересам окремих представників великого капіталу, для президента Л. Кучми була дієвим механізмом утримання

влади при наростанні економічної потужності великого капіталу, реалізувалась за такою схемою: “бізнес-групи в обмін на державний патронат в ході придбання об’єктів державної власності забезпечували фінансову та політичну підтримку відповідним політичним силам” [86].

Зміщення приватизації в бік збагачення окремих підприємців залишило чіткий відбиток на політичній та економічній системах України. З 2000 року в українській економіці починають чітко розпізнаватись п’ять найпотужніших бізнес-груп – компанія “System Capital Management”, корпорація “Індустріальний Союз Донбасу”, група “Приват”, корпорація “Інтерпайп”, Маріупольський металургійний комбінат ім. Ілліча, власники яких і на сьогоднішній день посідають верхівку рейтингу найзаможніших людей України та Європи, примножуючи щорічно не лише власні статки, але й соціальну прірву між ними та населенням.

Політика державного протекціонізму по відношенню до фінансово-промислових груп призводить до обмеження свобод одних економічних агентів, встановлюючи привілеї для інших. Тісне сплетіння інтересів влади і капіталу та прихід великого бізнесу до політики свідчить про те, що перерозподіл власності в державі залежить від того, хто знаходиться при владі. Усунення державного контролю над економікою і прагнення до послаблення її впливу на політику через скорочення сектору державної власності призвело до “захоплення”, “привласнення” держави і влади бізнесом задля реалізації власного інтересу, що на думку дослідників призводить до перетворення загального блага в так зване “клубне благо” [47].

Так, якщо протягом 1990-х років формальні й неформальні інститути співіснували і часом доповнювали один одного, то наприкінці десятиріччя неформальна інституційна інфраструктура, яка трималася на персональних домовленостях, корупції і патронажно-клієнтарних мережах, фактично витіснила формальні “правила гри” через поступове скорочення конкурентного поля.

Взаємопроникнення влади і власності призводить до реінституціоналізації традиційних засобів владарювання, “насильницьких технік нав’язування волі”, внаслідок чого державна власність через неконкурентну приватизацію ретрансформувалась у владу-власність, яку антрополог Л. Васильєв визначає як залежність місця в суспільній ієрархії від ієрархічного володіння засобами виробництва, а М.Крадін – “феномен, що дає можливість перерозподілу та використання людиною власності (колективної, державної, всенародної) в силу його посадової влади й статусу” [104, с. 112]. Таким чином, відбулось викривлення першочергових цілей приватизації – демократизації інституту приватної власності і модернізації політичної й економічної систем України. Держава, що має узгоджувати інтереси різних суспільних груп заради досягнення загальних цілей – суспільного блага – через відповідну законодавчу базу, фактично слугувала кланово-олігархічними інтересам, що монополізували доступ до прийняття політичних рішень через проникнення до парламенту.

Узагальнюючи, відмітимо, що у перше десятиріччя українського державотворення відбулось становлення політико-економічної системи як “ані



комуністичної, ані капіталістичної, ані тоталітарної, ані демократичної”, що влучно визначає американський українознавець О. Мотиль, наголошуючи – “політична й економічна влада перебувають в руках “кланів”, регіональних еліт і паразитичної бюрократії” [96, с. 36].

Такі “правила гри” призводять до формування тіньового економічного процесу, “захоплення” держави великим капіталом та партійною бюрократією, монополізації політичної та економічної сфер. Це призводить до приватизації держави політико-управлінськими та фінансово-промисловими групами, що не просто послаблює публічну політику в Україні, а фактично зводить її нанівець. Підміна суспільних інтересів комерційними інтересами впливових бізнес-структур унеможливує існування будь-яких інститутів контролю за прийняттям політичних рішень, нівелюючи правовий потенціал Конституції України непублічним, закритим політичним процесом. Тобто, в Україні протягом 1990-х років через провальну “малу приватизацію” так і не відбулось становлення підприємництва як соціального інституту й не вдалося сформувати ефективного власника – ініціативної жили, яка мала би стати каталізатором системних перетворень подібно до країн Центрально-Східної Європи й Прибалтики, а приватизаційний процес не призвів до відділення влади від власності, політики від підприємництва, що залишило відбиток на неспроможності держави виконувати соціальні зобов’язання, значній диференціації доходів, поляризації населення і масовому безробітті.

Питання і завдання для самоперевірки та контролю знань

1. У чому полягає сутність плюралістичної та некорпоративістської моделей узгодження інтересів держави і бізнесу?
2. Поясніть сутність публічно-приватного партнерства. У чому полягає його перевага над Вестмінстерською системою?
3. Що означає регулювати владно-бізнесові відносини?
4. Яка роль «асистуючої» та «авангардистської» держави у виробленні політики і прийнятті політичних та державно-управлінських рішень?
5. За яких умов формувалась бізнес-еліта в сучасній Україні?
6. Які причини несправедливої приватизації державного майна в незалежній Україні?
7. Охарактеризуйте стан справ щодо владно-бізнесових відносин, подані в таблицях 7-9.
8. Охарактеризуйте роль органів державної влади в питаннях формування владно-бізнесових відносин, спрямованих на розвиток держави.

### РОЗДІЛ III.

## ДИНАМІКА РОЗВИТКУ ТА НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ ВЛАДНО-БІЗНЕСОВИХ ВІДНОСИН У СУЧАСНІЙ УКРАЇНИ

### 3.1. Динаміка розвитку взаємодії влади та великого приватного капіталу

Аналізуючи механізми взаємодії влади і бізнесу на початку 2000-х років на фоні стабілізації політико-економічної системи через *збудовану моноцентричну владу* з'явилися деякі елементи, які в майбутньому поставлять Україну під загрозу існування. У цей час вітчизняні економісти зазначають початок стрімкого зростання ВВП, який протримався до завершення другої президентської каденції Л.Кучми, що склав в 2004 році в порівнянні з попереднім – 112,1% [21].

Однак, як стверджують науковці, рентоорієнтована економіка та “ручний” перерозподіл національних ресурсів, які доповнюють один одного через поєднання влади й власності, обслуговували інтереси чиновництва, яке здатне було коригувати державну політику відповідно до побажань великого капіталу. Населення ж у цей час задовольнялось малим – середньомісячні витрати близько 74% українців були меншими за прожитковий мінімум. Статистичні дані стверджують, що рівень незадоволення українців своїм становищем у суспільстві існував із перших років проголошення незалежності України. Уже в 1994 році це складає більше 62 % населення, але особливо стрімке зростання відбулося в 1998 році – до 77,5 %. Відносно позитивна динаміка простежується з 2002 року – 63,2 % населення незадоволенні своїм суспільним становищем, а в 2005 рік – таких людей вже 46,6 %, у 2010 році – 46,8 % [82].

Крім проблеми забезпечення мінімальним набором послуг – робоче місце, медицина, відпустка, житло, освіта, екологічна безпека, дотримання прав і свобод людини тощо більше половини населення зізнавались в тому, що їм банально не вистачає найнеобхідніших продуктів харчування: 1998 рік – 60,6 %, 2000 рік – 57,8 %, 2002 рік – 49,6 %, 2004 рік – 37,4 %, 2010 рік – 32,4 % [82].

Експортно-орієнтована українська економіка на початку 2000-х років включала достатню кількість ресурсів, які б могли забезпечити модернізацію всієї економічної системи. На заводі стояла інституційна примітивізація, яку російський дослідник М.Афанасьєв визначає як “*посилення замість розвитку*” [55, с. 221], та деінституціоналізація соціального управління. В умовах фактичної відсутності громадянського суспільства та соціальної пасивності єдиною утробою для розвитку сил, щоб мали здатність похитнути існуючий політичний режим, був парламент, в якому на цей час чітко вималювалося протистояння регіональних еліт, – Донецької, Дніпропетровської та Київської.

Регіональний фактор відіграв ключову роль при формуванні політико-економічних кланів, які увійшли до Верховної Ради України в 2002 році. Розрахунки експертів свідчать про те, що 24,42% від парламентського складу депутатів були представниками бізнесу. Так звана контреліта, яка виступає за

зміну олігархічно-патримоніального політичного режиму Л.Кучми та є провідником акція “Україна без Кучми!” та “Повстань Україно!”, відколюється від правлячої еліти на початку 2000-х років. Лідери опозиційних сил, що об’єдналися в блок політичних партій “Наша Україна” як національно-демократичні, складають в 2002 році значну конкуренцію правлячим пропрезидентським силам, отримуючи підтримку в 23,57 %.

Захоплення економічної та політичної влади вузьким колом людей, які перебувають під патронатом президента, та витіснення від панування представників конкуруючих патримоніальних груп, які прагнуть отримати владні повноваження задля конвертації політичного капіталу в економічний та максимізації власної економічної вигоди, були каталізаторами подій “помаранчевої революції” в 2004 році.

Специфіка партійного будівництва в Україні полягає в тому, що політична партія за своєю суттю є засобом ретрансляції інтересів великого приватного капіталу в парламенті та інших владних структурах через те, що партії “інкорпоровані в структуру різних адміністративно-економічних кланів” [21, с. 625].

Впливові економічні гравці, що не вписувалися в існуючий олігархічно-патримоніальний режим, ідуть ва-банк на трансформацію “правил гри”, переслідуючи при цьому інтереси самозбереження. Ця ситуація значною мірою нагадує обставини, в яких опинились європейська еліта та капіталісти напередодні зародження капіталізму в надрах феодалізму. Індивідуальні егоїстичні інтереси еліти та контреліти могли б стати тією силою, що здатна розірвати життєдіяльну тканину існуючого політичного режиму – авторитарного президента, за аналогією з епохою раннього Нового часу, коли згідно з Р. Лахманом суперництво між множинними елітами загальмувало можливість олігархів консолідувати владу, що дозволило містам спочатку стати автономними, а потім – здобути незалежність.

Ключову роль в цьому процесі відіграє здатність залучитися підтримкою мас задля боротьби з конкуруючими елітами [59]. Таким чином, послаблення інституту президента стає політично й економічно вигідним для конкуруючих центрів влади. Неабияк стимулювали й прискорили цей процес загострення політичної ситуації та доволі висока соціальна активність на вулицях.

Відкрита конкуренція двох політичних лідерів – кандидатів у президенти В.Януковича та В. Ющенка – є прихованою боротьбою бізнес-груп за встановлення монополії в політичній системі через приведення до влади лояльного до них патрона. Тому політична реформа, яку було прийнято 8 грудня 2004 року, – Закон України №2222-IV “Про внесення змін до Конституції України” [21], наслідком якої стало згортання президентської всемогутності та перехід до парламентсько-президентської республіки.

Відповідно до визначення В. Гельмана, політичний режим – це “певний тип політичної “гри”, який поєднує в собі два основних елемента: набір політичних акторів (“гравців”), які контролюють доступні їм ресурси і переслідують ті чи інші стратегії задля досягнення своїх цілей; набір інститутів,

або “правил гри”, які задають обмеження і створюють стимули для дій політичних акторів” [21].

Логічним є те, що перехід до парламентсько-президентської форми правління спричинив порушення рівноваги політичного режиму, перш за все у відносинах між владою та великим капіталом (розподілі сфер впливу та контролю над ресурсами), а відтак спровокував процеси, які за своєю суттю були спрямовані на створення нової конфігурації ключових гравців, яка б дозволила компенсувати втрачені в наслідок реформи повноваження і зайняти позицію домінуючого актора.

Олігархічний капітал, сформований за часів президентства Л. Кучми, в свою чергу становив загрозу новому президенту – В. Ющенку та його команді, яка з часом почала уособлювати нові патронажно-клієнтарні мережі. Політика реприватизації, яку розгорнув уряд Ю. Тимошенко в 2005 році, здійснювалася без відповідного правового підґрунтя, що давало змогу керуватись суто політичними мотивами при вилученні підприємств із приватної власності.

Процес повторної приватизації “Криворіжсталі” нерідко називають першим випадком конкурентної приватизації в Україні, хоча й без механізму правового забезпечення вилучення підприємства у попереднього власника. Бізнес-групи ж, які підтримували “помаранчеву” команду, у новій владно-бізнесовій роковці отримували владний протекторат і тільки підсилювали свої позиції у політичній системі. Урядова політика реприватизації значно вдарила по українській економіці, а саме металургійним, вугільним, коксохімічним підприємствам, які належать до числа активів капіталістів минулого режиму. Це призвело до падіння інвестиційної активності капіталу в межах держави та конфлікту в середині владної команди. У настроях населення після 2005 року в свою чергу домінувало переважно негативне ставлення до приватизації стратегічних об’єктів державної власності, але й приватнопідприємницька ініціатива знаходилася практично на тому ж рівні, що й в попередні роки (див. табл.10-11) [82].

*Таблиця 10*

**Як Ви ставитесь до передачі у приватну власність (приватизації) ...  
Великих підприємств? (Дані Інституту соціології НАНУ)**

	2006	2008	2010
Скоріше негативно	67.2	61.4	61.3
Важко сказати, негативно чи позитивно	21.8	21.4	24.5
Скоріше позитивно	10.6	13.9	12.9
Не відповіли	0.4	0.6	1.3
Середній бал	1.4	1.5	1.5

**Як Ви ставитесь до розвитку приватного підприємництва (бізнесу)  
в Україні? (дані Інституту соціології НАНУ)**

	2006	2008	2010
Зовсім не схвалюю	7.8	7.3	6.9
Скоріше не схвалюю	11.9	12.2	12.8
Важко сказати, схвалюю чи не схвалюю	22.2	23.9	24.5
Скоріше схвалюю	36.0	34.3	35.1
Цілком схвалюю	18.4	19.5	18.8
Не відповіли	3.7	2.8	1.1
Середній бал	3.5	3.5	3.5

За результати виборів народних депутатів у 2006 році та позачергових виборів 2007 року парламент поступово стає своєрідним конкурентним простором потужних партійних холдингів, для яких провідником у владу стала пропорційна виборча система. Місія партійних холдингів полягає в поєднанні формального включення в електоральний процес політичних партій, які за своєю суттю є “політичними машинами із завоювання рентодобувних елементів системи державного управління” [105, с. 48]. Відповідно парламентські електоральні цикли свідчать про те, що партійна конкуренція набуває все чіткіших ознак відкритої боротьби за доступ до розподілу національних ресурсів, чому сприяла політична нейтралізація президентських повноважень. Це також відкриває можливість для ситуативних союзів між різними олігархічними групами, що можна вважати більш дешевшим, а часом – навіть й більш ефективнішим інструментом захисту інтересів великого приватного капіталу.

Події “помаранчевої революції” змусили бізнесменів дещо передивитися стратегію взаємодії із суспільством. Українські корпорації починають проявляти інтерес до корпоративної соціальної відповідальності бізнесу, приєднуючись до Глобального договору ООН, що закликає бізнес діяти в межах забезпечення прав людини, трудових відносин, захисту довкілля та боротьби з корупцією, та має сприяти “наданню глобальному ринку людського обличчя”, “допомогти організаціям в переосмисленні ними своїх стратегій та конкретної діяльності з тим, щоб глобалізація була вигідна всім, а не вузькому колу обраних” [89].

Корпорації в якості повноцінного політичного актора мають нести певний соціальний обов’язок перед суспільством. Відмінність корпоративної соціальної відповідальності від благодійності полягає в тому, що регулюється певними законодавчими актами та нормами комерційного права, які визначають “види суспільно орієнтованої діяльності, котра не пов’язана ані з державою, ані з отриманням прибутку”. Проте у світовій практиці відсутній контроль за виконанням обов’язків, які бере на себе корпорація. У цій діяльності вони все частіше керуються правилами ринкової конкуренції й

боротьбою за споживача, який надає перевагу тим компаніям, що мають незаплямовану репутацію й активну соціальну позицію. Соціальна відповідальність бізнесу забезпечує наближення до “ще більшого суспільного управління, а не до підлеглості владі корпорацій”.

Практика реалізації програм із корпоративної відповідальності бізнесу в країнах Європейського Союзу та США дозволяє бізнесові брати на себе частину соціальних ризиків, направляти енергію та підприємницький потенціал у русло вироблення ефективних та раціональних рішень, які торкаються проблем взаємодії в трикутниках “влада-капітал-суспільство” та “державариннок-корпорація”. Нововведення та додаткові обов’язки, з якими зіткнулись українські корпорації, поки що обмежуються суто благодійною діяльністю й фінансуванням освітніх програм для молоді. Не дивлячись на те, що в цьому нерідко бачать один із додаткових інструментів комерційного піару, розуміння проблеми участі у вирішенні суспільних проблем та наближення до громадян є своєрідним проблиском у діяльності великого бізнесу, який тривалий час обмежувався лише політикою нарощування економічної і політичної могутності. З-поміж іншого у пореволюційний період на фоні розсипання старої владоцентричної моделі у відносинах із бізнесом не відбулося нового інституційного втілення, яке би перенесло взаємини влади та капіталу в правове поле.

Обрання в 2010 році В. Януковича Президентом України, О. Мотиль визначає як кінець “помаранчевої” ери, на зміну якій дуже швидко прийшов авторитарний курс по відтворенню одноосібного правління. Перші місяці перебування у владі були спрямовані В.Януковичем на повернення повноважень, які були втрачені в наслідок Конституційної реформи 2004 року.

Так, за короткі строки вдалося не просто зробити кардинальний поворот, але й “перебрати навіть більше влади, ніж квазі авторитарному Леонідові Кучмі” [55]. У свою чергу Ю. Мацієвський зазначає, що в 2010 році розпочався четвертий етап транзиту – “бюрократична авторитарна стабілізація”, про що свідчить посилення адміністративних засобів управління та централізованого управління зверху.

Перші три етапи транзиту й зміни політичного режиму дослідник також пов’язує зі зміною голови держави, а відповідно кінець 1980-х-1991 роки визначає як період номенклатурного авторитаризму, 1991-2004 роки – “демолігархізація”, тобто співіснування кланово-олігархічного авторитаризму з фасадними демократичними інститутами, так званий “слабкий олігархічний авторитаризм” , а 2005-2010 роки – “дефектна демократія”, період “постреволюційної кризи”, де на фоні неповної зміни еліт відбулося співіснування змагання між ключовими партійними холдингами та бажання збереження влади та позитивного іміджу серед громадян [21, с. 119-150].

Повернення редакції Конституції 1996 року значно підсилює посаду президента в політичній системі, де В. Янукович та сформована провладна більшість виконують ключову роль в забезпеченні функціонування всього державного механізму. Відтепер вся державна машина як ніколи тісно пов’язана з інститутом президентства. З одного боку, це може стати

плацдармом для системних реформ, які розпочато, та виправленням наслідків “захоплення” держави через корегування механізму управління державою, з іншого – підсилити неопатримоніальні практики через встановлення повної монополії над політичним й економічним простором. Надлишок влади приватних агентів призводить до приватизації держави та перетворення її на одну із корпорацій тих самих власників українського великого приватного капіталу, які повністю монополізували економічну та політичну сфери, перетворивши тим самим державу в акціонерне товариство закритого типу.

Поточна складність конструювання відносин між президентом й представниками великого приватного капіталу зумовлена тим, що олігархи вже мають чітко оформлені інтереси, велику фінансову могутність і вплив, що дозволяє їм висувати вимоги й конкурувати в системі вже із самим президентом, який намагається наростити власний капітал в тому числі й через родинні зв’язки на різних ешелонах влади, тим самим стаючи конкурентом для вже існуючих олігархів.

Конфліктність відносин між владою та бізнесом, що підтримує аутсайдерів політичної системи, страх перед тим, що вони зможуть вийти з апарату примусу як у “допомаранчевий” період, змушує до нарощення власних позицій через злиття з бізнес-конкурентами. Яскравим прикладом були парламентські вибори 2012 року коли фактично відбулося укрупнення партійних холдингів – влиття “Сильної України” до “Партії регіонів”, поглинання “Фронту змін” й інших дрібних національно-демократичних прибічників “Батьківщиною”. Це наприклад не змогло би відбутися при “суперпрезидентському” правлінні Л. Кучми, який мав вплив на капіталістів через формування “правил гри” ще політично й фінансово-економічно неміцного власника, та режимі неопатримоніальної демократії за президента В.Ющенка.

Цікавими з позицій парламентських виборів 2014 є результати дослідження, проведеного Соціологічною групою «Рейтинг». Так, на думку 37% опитаних представники великого бізнесу не повинні бути присутніми у парламенті за жодних умов; 33% вважають, що вони можуть бути присутніми у парламенті, якщо продадуть свій бізнес. Окрему групу респондентів – 18%, становлять українці, які не бачать нічого поганого в тому, що представники великого бізнесу можуть бути присутніми у парламенті; а також – 12% тих, хто ще не визначилися з відповіддю. Тобто, 30 % українців, виявилися пасивними до фінансово-економічних і суспільно-політичних подій, які відбуваються в нашій державі. Більш лояльне ставлення до присутності представників великого бізнесу у парламенті – серед людей з вищим рівнем освіти та більшими доходами. Проте більшість українців вважають - 81% респондентів, що держава повинна укласти договір з великим бізнесом про повернення частини капіталів у державну власність, і лише 5% - не погоджуються з цим. Значний відсоток становлять респонденти, які не визначилися із відповіддю - 14%. Найбільше укладення такого договору сприятливе у Києві, Центрі, на Півночі, Галичині і на Заході. Найменше – на Харківщині.

Досліджуючи питання щодо майнових статків олігархів, зазначимо, що 45% висловилися за проведення об'єктивного розслідування і повернення державі лише незаконно отриманих підприємств, 36% за те, щоб націоналізувати усі великі підприємства, що належать олігархам, 11% погоджуються з тим, щоб дати можливість доплатити за незаконно отримані об'єкти, але залишити їх у власності олігархів, лише 2% - за те, щоб нічого не робити. Значна кількість респондентів не визначилася з відповіді – 6%.

Делікатність персоніфікованої влади полягає в тому, що лояльність політико-економічної еліти до головного патрона забезпечується або батігою, або пряником, що на думку російського політолога Л. Шевцової в умовах нездатності президента підтримувати атмосферу залякування змушує клієнтелу “негайно перебігти до нового претендента на владу, який продемонструє більший силовий потенціал або більш щедру компенсацію лояльності” [105, с. 48].

Українські дослідники підкреслюють, що логіка пострадянських переходів за своєю природою є інверсійною, оскільки інститути електоральної демократії передували здійсненню “раціонально-бюрократичної трансформації держави” [44, с. 46], що не дозволяє відокремити публічне від приватного, й відповідно спрямовуючи публічні інститути на задоволення вузьких інтересів окремих груп, що є елементом традиційного феодального суспільства, а відтак – дозволяє деформалізувати “правила гри” в найсприятливіший для цього момент. Поєднання феодальних й ринкових компонентів в українській економічній політиці детерміноване так званим “пост(недо)модерном”, в якому опинились колишні радянські республіки – “обтяжені хронічною *недомодерністю*, при чому в часи, коли світ, що глобалізується, все більше укидається в стан *постмодерну*” [41, с. 88]. Коливання політичного режиму від “суперпрезидентського” до прем’єр-президентського і у зворотному напрямку в термінології Ч. Тіллі є чергуванням демократизації із демократизацією, які на його думку відбуваються за такими напрямками:

- нарощення або послаблення зв’язку міжособових мереж довіри (наприклад, родичів, членів однієї релігійної групи чи торгівельної спільноти) з публічною політикою;
- нарощення або послаблення ізоляції від публічної політики основних категоріальних нерівностей (наприклад гендерних, національних або расових, етнічних, релігійних, класових, кастових), тих, за якими організується повсякденне життя громадян;
- нарощення або послаблення автономності (незалежності) по відношенню до публічної політики крупних центрів влади (особливо тих, що мають в своєму розпорядженні засоби насилля та примусу) на зразок анклавів бойовиків, патрон-клієнтських мереж, армій та релігійних інститутів;
- демократизація за рахунок все більшої інтеграції мереж довіри до публічної політики, все більшої ізоляції категоріальної нерівності від публічної політики та зменшення незалежності крупних центрів влади від публічної політики [53].



Надмірна присутність держави в економічній сфері, що спостерігається протягом всіх років демократичного державотворення, протидіє становленню публічної сфери, яка на противагу приватному виступає як “сфера реалізації інтересів всього суспільства в цілому” [41, с. 46].

Результати парламентських виборів 2014 року є свідченням інших настроїв українців, коли вперше демократичні сили набирають значну більшість голосів у загальнонаціональному та мажоритарних округах. Так, “Народний фронт” – 22,14%, “Блок Петра Порошенка” – 21,81%, “Самопоміч” – 10,97 % “Радикальна партія” – 7,44%, “Батьківщина” – 5,68%. Колишня провладна партія від назвою “Опозиційний блок” – 9,43%. Вперше за роки незалежності України не пройшли до парламенту представники лівих сил, а також Комуністична партія, яка скомпрометувала себе 16 січня 2014 року, проголосувавши за драконівські закони.

Претензія держави на тотальний контроль над всіма сферами суспільного життя призвели до того, що приватна сфера включала в себе те, що було витиснуто з публічної через її ідеологізацію та монополізацію однією категорією громадян – партійною номенклатурою. Так у приватній сфері опинилися “цінності, що подавлялися в публічному житті, але залишалися доволі важливими, щоби люди могли їх забути” [88, с. 10].

Як висновок, відмічаємо, що динаміка політичного режиму, яка відбувалася в постреволуційний період в Україні, на жаль, так і не призвела до вироблення якісно нових та раціональних механізмів узгодження владно-бізнесових відносин. Як і раніше наближеність та лояльність до влади залишається єдиною гарантією захисту власності й можливістю примноження активів провідних українських корпорацій. Посилення позицій груп-інтересів у державній політиці, яке відбулося з 2010 року, несе в собі нові виклики та зниження ефективності економіки. Тому важливими є сучасні стратегії 2020 та нова програма Кабінету Міністрів України [29], якою передбачено покращення умов ведення бізнесу, а саме: зменшення навантаження на заробітну плату; заборона на 2 роки перевірок контролюючими органами; зменшення кількості звітності (скорочення кількості податків); скасування необхідності ведення подвійного обліку; зменшення податкового навантаження на платників єдиного податку.

Також основні зміни, передбаченні Програмою Уряду України на 2015 рік [29] включають: бюджетну та фінансову самостійність місцевих бюджетів; стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад; закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширення дохідної бази місцевих бюджетів; нову трансфертну політику — запровадження нових видів трансфертів та посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях; новий механізм бюджетного регулювання та вирівнювання; децентралізацію видаткових повноважень та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності.

Ці зміни є суттєвими для України і сприятимуть покращенню економічної ситуації в країні та забезпечать діалог влади з бізнесом.

### 3.2. Напрями оптимізації сучасних владно-бізнесових відносин

Економісти й політологи сходяться на думці, що взаємини, що склалися між владою та великим приватним капіталом в Україні, потребують *інституційного врегулювання*, яке б забезпечило:

- прозорість, відповідальність й ефективність цієї взаємодії, поєднуючи легалізацію існуючої неформальної системи лобіювання та перетворення її на офіційну комунікативну систему, здатну ефективно передавати потрібну інформацію від представників груп інтересів до влади;

- запровадження правових обмежень, що унеможливить для представників влади використання своїх повноважень для досягнення корисливих цілей;

- сприяння розвитку бізнес-асоціацій, які повинні мати реальне повноважне представництво від імені бізнесу, бути незалежними від держави й спроможними чинити необхідний тиск на владу.

Один із ключових етапів реформування відносин між владою та приватним власником має полягати в *оптимізації всієї системи державного управління*, чого фактично так і не відбулася в Україні з моменту розпаду радянської системи. Синтез залишків радянських принципів управління із запозиченими елементами західноєвропейського інституційного дизайну заклали конфлікт інтересів у саму інституційну структуру державного менеджменту.

Скорочення державного апарату й збалансування повноважень і системи підзвітності державних службовців не можливе без підготовки належної нормативно-правової бази й поступовому переході до системи електронного уряду. Відбулося часткове скорочення державного апарату відповідно до указу Президента України у 2010 році “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади”, проте реформа фактично не завершилася. Реформа мала на меті розмежування адміністративних та політичних посад – відокремлення політика від професійного державного службовця, відповідно, повноваження та правові засади діяльності останнього мають бути врегульовані законом “Про державну службу” [32], який мав набути чинності в 2014 році, але також знаходиться на доопрацюванні (нині прийнятий Верховною Радою України у першому читанні). Принципово новою вимогою до державного службовця є стаття 13, що має запобігати політичній ангажованості в сфері державного управління, оскільки “державний службовець повинен неупереджено виконувати свої службові обов’язки незалежно від партійної належності та особистих політичних переконань” та “державний службовець під час виконання службових обов’язків не має права вчиняти дії, що демонструють його політичні погляди або свідчать про особливе ставлення до певних політичних партій” [91]. Таким чином, закон спрямований на професіоналізацію чиновництва та дозволить позбутися залишків радянської системи управління, оскільки фіксує правовий статус і повноваження державного службовця як кваліфікованого спеціаліста з питань державного управління, що має закласти засади незалежності державної машини від

коливань, які відбуваються з приходом до влади нової політичної команди, а також посилити дисциплінарну відповідальність за невчасне надання державної послуги, порушення трудової дисципліни тощо.

Модернізація державного управління доволі тривалий процес, який потребує виважених і вчасних рішень задля досягнення мети – переорієнтації держави на службу громадянам, забезпечення прозорої системи надання державних послуг населенню та мінімізації необґрунтованого адміністративного втручання в приватну сферу. Наразі перед українською державою постає головне завдання – створення умов задля максимального задоволення суспільного інтересу, тобто дотримання такої публічної політики, де публічна сфера дозволяє переплавляти приватні інтереси в загальне благо. Публічна політика передбачає створення відкритого дискусійного майданчику, життєдіяльність та ефективність якого забезпечується і підтримується інституційним дизайном політичної системи. Відповідно до зазначеного, публічній політиці властиві такі характеристики:

- комунікаційний процес, оскільки публічна політика передбачає інформаційний вплив;
- відкритість, тобто доступність публічного простору для певного кола суб'єктів (громадські інститути, громадяни, ЗМІ, держави тощо) і максимально вільна циркуляція інформації;
- забезпечення умов участі громадян у політичному процесі, в тому числі через створення дискусійних майданчиків та формування громадської думки;
- змістовна спрямованість на формулювання та реалізацію суспільних інтересів з метою досягнення суспільного блага.

Публічна сфера спирається на здатність держави до акумуляції, вираження та захисту інтересів суспільства в цілому та приватних інтересів зокрема, не через регулювання чи обмеження, а підсилення державою економічної свободи та ринку. Економічна свобода та капіталізм, заснований на вільній конкуренції, дозволяють представляти та захищати інтереси капіталу в цілому, а не лояльних до влади капіталістів. Функції держави, таким чином, мають полягати в становленні “правил гри” для існування вільного ринку і нагляд за дотриманням законодавства та встановленими правилами. Забезпечення економічної свободи – засіб досягнення політичної свободи, економічний устрій дуже важливий через свій вплив на концентрацію та розосередження влади... відділяє економічну владу від політичної і, таким чином, дозволяє одній служити противагою іншій. Ринок та властиві йому механізми призводять до зіткнення приватних інтересів підприємців, влади, громадянського суспільства, політичних партій, окремих індивідів за допомогою чого і формується суспільний інтерес. Інструментом реалізації цього суспільного інтересу (публічної політики) виступає держава, тому очевидним є необхідність впровадження корпоративного стилю ведення політики в Україні як моделі управління приватними інтересами, де “асоціативна” модель спрямована на використання “колективного власного інтересу” як засобу для “створення і підтримання загальноприйнятого рівня

суспільного порядку” [64, с. 234]. У свою чергу також постерігається поступове розширення впливу інтересів громадянського суспільства та професійної спільноти на державу та економічну систему, в тому числі в процесі прийняття політичних рішень, прикладом чого став “податковий майдан”, “Євромайдан”.

Однак, саме неокорпоративне представництво інтересів є найбільш раціональною та ефективною формою соціальної організації в Україні, яка позиціонує себе як держава, що несе великі соціальні зобов’язання перед населенням, тому саме *неокорпоративізм*, що є соціальним компромісом між приватним й публічним, має стати протипологом усемогутній державі, яка сьогодні фактично підминає під себе сферу приватного.

Проте, на наш погляд, значна частина національного законодавства – “Про охорону праці” (1992), “Про організації роботодавців” (2001), “Про зайнятість населення”, що набрала чинності з 1 січня 2013 р., та “Про соціальний діалог в Україні” (2010), Трудовий кодекс вже свідчать про те, що орієнтація на соціальний діалог, який забезпечується через неокорпоративні структури, є привабливою для влади.

Прийняття нової редакції закону “Про зайнятість населення” [31] також орієнтована на соціальний захист населення як реакція у відповідь на складну економічну ситуацію й масове безробіття на початку 1990-х років. Сьогодні ж в умовах соціально-економічної та політичної кризи, внутрішньою міграцією населення в зв’язку з анексією Криму, воєнними подіями на Сході країни як ніколи необхідно :

- забезпечити захист права громадян на працю;
- знизити рівень безробіття серед молоді;
- врегулювати відносини між роботодавцем та найманою працею;
- стимулювати перших до створення нових робочих місць та надання першого робочого місця молодим фахівцям;
- вивести оплату праці з тіньового сектору.

Закон передбачає цілу низку інновацій у реалізації національної політики в сфері зайнятості. А саме:

- державна підтримка молодих спеціалістів, які готові працювати у сільській місцевості мінімум 3 роки;
- можливість студентам зарекомендувати себе для потенційних роботодавців, а також занесення стажування до трудової книжки;
- залучення безробітних для реалізації проектів із місцевим або державним фінансуванням (подібне масове тимчасове працевлаштування відбулося при підготовці до Євро-2012);
- зобов’язання роботодавців до працевлаштування соціально-вразливих категорій населення тощо.

У законі України “Про соціальний діалог” [33] передбачено різні форми взаємин між профспілками, роботодавцями та органами виконавчої гілки влади задля узгодження інтересів і вироблення єдиної компромісної соціально-економічної платформи.

Соціальний діалог за своєю суттю є раціональною формою “консенсусного вирішення ключових проблем соціально-економічного

розвитку країни, мирного співіснування різних соціальних груп із відмінними інтересами та потребами”. Однак фахівці виокремлюють дві інтерпретації цього терміну в залежності від того, яка роль відводиться державі у формуванні соціального діалогу. Таким чином, соціальний діалог з домінуючою роллю держави – це “процес централізованого пошуку державою одного або двох соціальних партнерів. Це спрощений і керований процес”, в іншому випадку – це процес, “де соціальні партнери діють і шукають діалогу з іншими не обов’язково за вказівкою зверху” . Законом передбачається створення Національної тристоронньої соціально-економічної ради та територіальних тристоронніх соціально-економічних рад з рівного числа представників соціального діалогу. Серед завдань Національної ради відповідно до статті 12 – “вироблення консолідованої позиції сторін соціального діалогу щодо стратегії економічного і соціального розвитку України та шляхів вирішення існуючих проблем у цій сфері”, “підготовка та надання узгоджених рекомендацій і пропозицій Президентові України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України з питань формування і реалізації державної економічної та соціальної політики, регулювання трудових, економічних, соціальних відносин”. Однак слабкість і фактична бездіяльність профспілок та об’єднань роботодавців у репрезентації та захисті інтересів працівників сприятимуть підсиленню позицій іншого учасника соціального діалогу – органів виконавчої влади, що певною мірою може закласти домінуючий владний інтерес або призведе до інституціоналізації неокорпоративістської моделі з “авангардистською” державою подібно до досвіду повоєнної Японії, з впливовою виконавчою гілкою влади й домінуючою роллю держави у вирішенні економічних питань.

Проблеми професійного представництва інтересів значною мірою зумовлені занадто повільним процесом інституційних трансформацій, оскільки в недемократичних режимах профспілки виконують роль додаткового механізму підсилення впливу держави на соціальну сферу, тому у перехідних суспільствах вони все ще тісно пов’язані саме із державою, а не є елементом громадянського суспільства.

Цінність партнерства між державою, профспілками та роботодавцями полягає у демократизації управління, так званому розвантаженні “органів державного управління від виконання функцій, які можуть бути виконані громадянами, їх об’єднаннями і діловими організаціями”, що є необхідною умовою для формування горизонтальних відносин.

Ключова роль у конструюванні соціального діалогу має відводитися саме профспілкам, які ретранслюють інтереси робітників у системі соціальних гарантій та реалізації соціально-економічних прав у національному законодавстві.

Загалом, принциповим є те, що сучасний неокорпоративізм передбачає професійний принцип представництва інтересів, добровільну та взаємовигідну співпрацю держави та груп інтересів як зацікавлених співучасників державного управління, де державі відводиться швидше опосередкований, ніж прямий,

вплив на публічну політику. Корпоративний стиль ведення політики означає послаблення уряду держави як центру прийняття політичних рішень.

Диференціація політичної системи зумовлена існуванням безліч акторів, які відстоюють чи прагнуть відстоювати свої специфічні приватні інтереси, а неокорпоративізм дозволяє запобігти встановленню панування будь-якої групи інтересів, в тому числі не допускає домінування держави по відношенню до бізнесу та інших організованих груп інтересів. Саме тому політика уряду має полягати в створенні мереж взаємодії державного, приватного та громадського сектору задля вироблення узгодженої публічної політики та конструктивної взаємодії владних, державних та підприємницьких структур.

Залучення приватного сектору до української економіки, але саме на паритетних умовах, а не державній протекції лояльного до влади великого капіталу, дозволить запуснути давно назріле реформування всієї системи державного управління із урахуванням гнучкості, оперативності й новаторства приватного сектору. Потрапивши у пастку патерналістського утримання, українське суспільство значно відстає від передових країн світу за індексом розвитку людини, що розраховується в рамках Програми розвитку ООН, посідаючи в 2011 році 76 місце серед 187 країн, що потрапили в поле зору фахівців. Інвестування в розвиток людського потенціалу, соціалізація капіталістичної системи, на сьогодні є єдиною можливістю подолання кризи капіталістичної економіки в умовах “існуючих протиріч між капіталізмом та постіндустріалізмом” , адже на думку А. Гальчинського “енергетичний потенціал економіки визначається енергетичними можливостями людини, механізми яких розміщуються на просторі свободи, в площині самоствердження індивідуальності” [89].

Розвиток та удосконалення системи саморегулювання в Україні, яка набуває поступової інституціоналізації, стане своєрідним поштовхом до формування підприємницького прошарку і дозволить послабити державно-адміністративний тиск на ринкові процеси, запровадити систему стандартів професійної діяльності та посилити відповідальність підприємців за якість товарів та послуг, що надаються. Наявність статусу саморегулюючої організації (відповідного до європейської практики) стверджує про професіоналізм та надійність її членів і наділяє підприємців не тільки обов’язками, що характерно для українських реалій, але й правами вести свою діяльність легально та конкурувати на ринку товарів та послуг.

Запровадження системи саморегулювання в Україні створить передумови інтеграції вітчизняного бізнесу до світової економічної спільноти, сприятиме зниженню інвестиційних ризиків, дозволить подолати дефіцит державного бюджету шляхом детінізації прибутків підприємців. На нашу думку це зробить українську економіку більш привабливою для іноземного інвестора, а відтак – стане суттєвим кроком у напрямку впровадження владною економічних реформ.

Затяжна економічна криза, яка є результатом багаторічної відмови від розбудови відповідної інституційної інфраструктури для просування ринкових механізмів та демократизації політичного простору й наслідки світової економічної кризи, не тільки б’ють по добробуту населення, але й свідчать про

те, що інституційні механізми ведення політики в Україні – історично застарілі та зношені і не відповідають викликам та ризикам глобалізованого світу.

Парадокс сучасної політики полягає в тому, що глобалізація вимагає поєднання *мінімалістської держави й сильної влади* задля конкуренції на світовому ринку. Отже, саме така співпраця, на наш погляд, де повною мірою враховані інтереси і держави, і приватного капіталу, передбачає вироблення єдиної платформи взаємодії зі спільними ризиками та відповідальністю за отримані результати, що є можливим лише за умови делегування приватному секторові частини повноважень держави задля вирішення суспільно важливих задач.

Активізація підприємництва, перш за все малого і середнього, це живильне середовище не тільки для національної економіки, але й для капіталізму як такого, що наразі перебуває в стані загальносвітової кризи. Імовірно, саме жорсткі непопулярні реформи та вимоги МВФ, курс на реалізацію яких проголосила українська влада, могли б стати рушійною силою тих перетворень з роздержавлення різних сфер життя, які б запустили конкурентний ринок. Адже ціла низка протиріч, які породжені незваженою реакційною політикою, й гостра криза, в якій перебуває економіка, врешті-решт мають сприяти усвідомленню того, що влада й великий бізнес здатні консолідувати власні сили задля виходу України на світову арену в якості конкурентного гравця, що дозволить зорієнтувати політику на реалізацію суспільно значимих інтересів.

В умовах соціально-економічної модернізації зростає роль уряду та владної вертикалі в розробці та просуванні реформ, що певною мірою модифікує встановлені “правила гри” та розширює присутність держави в економічній сфері на шляху до самообмеження, а разом з тим підсилює ризики зловживання посадовими обов’язками задля додаткового збагачення. Тому цей запит на реформування інститутів і механізмів ведення політики задає принципово інший обсяг та напрям розбудови владно-бізнесових відносин, який і визначають результати і наслідки сьогоднішніх реформ.

У зв’язку із сучасними запитами розвитку держави запропоновані такі основні напрями оптимізації владно-бізнесових взаємин:

- інституційне врегулювання взаємин, що склалися між владою й великим приватним капіталом в Україні задля забезпечення прозорості, відповідальності, ефективності;

- легалізація існуючої неформальної системи лобіювання та перетворення її на офіційну комунікативну систему, здатну ефективно передавати потрібну інформацію від представників груп інтересів до влади;

- запровадження правових обмежень, що унеможливить для представників влади використання своїх повноважень для досягнення корисливих цілей;

- сприяння розвитку бізнес-асоціацій, які повинні мати реальне повноважне представництво від імені бізнесу, бути незалежними від держави й спроможними чинити необхідний тиск на владу;

- продовжити роботу по скороченню державного апарату й балансування повноважень та системи підзвітності державних службовців;
- забезпечення умов для переходу до системи електронного уряду;
- створення мереж взаємодії державного, приватного та громадського сектору задля вироблення узгодженої публічної політики та конструктивної взаємодії владних, державних та підприємницьких структур;
- здійснення інвестування в розвиток людського потенціалу, ;
- запровадження системи самоорганізації в Україні для створення передумов інтеграції вітчизняного бізнесу до світової економічної спільноти.

Ці нововведення мають бути відображені у реформаційному пакеті законів. Це зробить українську економіку більш привабливою для іноземного інвестора, а відтак – стане суттєвим кроком у напрямку впроваджених владою економічних реформ, може позитивно вплинути на процес економічної і політичної лібералізації, допомагаючи у скороченні тривалості дебатів та у швидкому початку реформ, а також в обмеженні впливу привілейованих кіл.

#### **Питання і завдання для самоперевірки та контролю знань**

1. Проаналізуйте причинно-наслідкові відносини розвитку олігархічної економіки в Україні.
2. Чи могла б відбутися «помаранчева революція» за часів інших (попередніх) президентів України? Чому?
3. Назвіть основні завдання розвитку владно-бізнесових відносин, покладені в основу Державної стратегії розвитку України «Стратегія – 2020».
4. У чому полягає цінність партнерства між державою, профспілками та роботодавцями?
5. У чому полягає сутність соціального діалогу в державі?
6. Охарактеризуйте основні напрями оптимізації владно-бізнесових взаємин в Україні.



## ВИСНОВКИ

Досліджуючи проблеми взаємодії влади й капіталу в умовах трансформації взаємин між державою та ринком, визначено, що концептуальний аналіз еволюції влади в рамках наукових досліджень вітчизняних та зарубіжних вчених, сприяв формуванню поглядів на класичне розуміння влади за М.Вебером, як системи контролю над життям, несправедливим розподілом ресурсів та можливостей реалізувати бажання й інтереси людей.

Кожна з концепцій влади є за свою суттю унікальною, але не всеохоплюючою, бо в центрі уваги дослідників опинялись ті аспекти та характеристики політичної влади, що відповідали їхній історичній епосі, та детерміновані соціально-політичним й економічним порядком.

Узгодженість взаємодії влади і бізнесу відбувається через зближення приватного сектору й держави задля досягнення суспільного блага й загальних інтересів держави. При цьому включення приватного сектору до вирішення публічних проблем, передача частини соціальних зобов'язань держави громадянському суспільству, є конструктивним компромісом, який дозволяє згладжувати протиріччя, що породжені самою природою капіталізму.

Розкриті сучасні (плюралістичні, елітичні, елітаристичні, реляціоністські) та постмодерністські концепції відносин влади та бізнесу характеризуються залежністю влади від видів її комунікацій із суспільством (поведінкові, ціннісні, компетентнісні, психологічні, соціальні, дифузні).

Розуміння влади в дискурсі постмодерну перестає бути формою соціальної взаємодії між суб'єктом та об'єктом, відносини між якими побудовані на конфлікті та боротьбі інтересів. Постмодернізм наполягає на принципово відмінному підході до інтерпретації феномену влади – дифузному, відповідно до якого влада “розмита” по всьому соціальному простору та забезпечує відбір елективних (виборних) конкуруючих меншин не лише по-горизонталі, а й по-вертикалі структури влади.

У ході аналізу історичних періодів розвитку відносин влади та бізнесу, уточнено відповідні економічні системи, які по-різному культивували приватну сферу та приватні інтереси задля досягнення суспільного блага в державах (вестмінстерська, кейнсіанська, неолібералізму), а також виокремлено й обґрунтовано сучасні економічні моделі (плюралістична, неокорпоративістська).

Плюралістична модель полягає у формуванні публічної політики як результату конкурентної боротьби інтересів та ідей учасників політичного процесу, де між державою і приватною сферою зберігається відстань, яка гарантує свободу від взаємних обов'язків між сторонами взаємодії; неокорпоративістська – у запровадженні ефективних інститутів посередництва, представництва інтересів та зворотного зв'язку між державою, організованими інтересами і профспілками, що дозволяє якнайшвидше відреагувати за запити, які надходять від громадськості.

З'ясовано, що у країнах Заходу пріоритетними є горизонтальні (партнерські) відносини між бізнесом і владою; у пострадянських країнах – вертикальні.

Специфіка плюралістичної моделі полягає в тому, що публічна політика формується як результат конкурентної боротьби інтересів та ідей учасників політичного процесу, де між державою і приватною сферою зберігається відстань, яка гарантує свободу від взаємних обов'язків між сторонами взаємодії; неокорпоративістської – у запровадженні ефективних інститутів посередництва, представництва інтересів та зворотного зв'язку між державою, організованими інтересами і профспілками, що дозволяє якнайшвидше відреагувати за запити, які надходять від громадськості.

З'ясовано, що з розпадом СРСР, Україна зіткнулась з необхідністю розбудови національного та транснаціонального, чого вимагає глобальний світ, проблемою адаптації до глобального простору та розбудовою власної державності, фактично не маючи до серпня 1991 року досвіду незалежного національного розвитку. Реформи, що проводились в Україні поспіхом і фактично із зацикленням на приватизації, в кінцевому результаті призвели до інституціоналізації недієздатної держави, яка в подальшому через неконкурентну приватизацію була захоплена вузьким приватним сектором власників великого капіталу. Такі умови приватизації призвели до укрупнення компаній, формування великих конгломератів, галузевої концентрації в руках єдиного власника і монополізації ринку, що сформувало не ринковий, а олігархічний капіталізм. Характерно, що країни Центрально-Східної Європи й Прибалтики успішно впорались із завданням постсоціалістичних перетворень.

Виявлено залежність основних етапів та механізмів еволюції владно-бізнесових відносин від динаміки суспільно-політичного режиму України, яка включала :

- одержавлення різних сфер суспільного життя й приватизації, внаслідок якої відбулося формування великого приватного капіталу;
- розповсюдження великого приватного капіталу та його вплив на політичні партії, які за своєю суттю є партійними холдингами;
- формування підконтрольних ЗМІ та громадянського суспільства, що ускладнило формування каналів зворотного зв'язку між владою й суспільством, виключило доступ громадськості до формування політичного порядку денного.

Нововведення та додаткові обов'язки, з якими зіткнулись українські корпорації обмежуються суто благодійною діяльністю й фінансуванням освітніх програм для молоді.

Динаміка політичного режиму не призвела до вироблення якісно нових та раціональних механізмів узгодження владно-бізнесових відносин. Тільки як і раніше наближеність та лояльність до влади залишається єдиною гарантією захисту власності й можливістю примноження активів провідних українських корпорацій.

До основних напрямів оптимізації владно-бізнесових взаємин віднесено:

- Інституційне врегулювання взаємин, що склалися між владою та великим приватним капіталом в Україні, що забезпечить прозорість,

відповідальність й ефективність цієї взаємодії, поєднуючи легалізацію існуючої неформальної системи лобіювання та перетворення її на офіційну комунікативну систему, здатну ефективно передавати потрібну інформацію від представників груп інтересів до влади; запровадження правових обмежень, що унеможливить для представників влади використання своїх повноважень для досягнення корисливих цілей; сприяння розвитку бізнес-асоціацій, які повинні мати реальне повноважене представництво від імені бізнесу, бути незалежними від держави й спроможними чинити необхідний тиск на владу.

- Реформування відносин між владою та приватним власником має полягати в оптимізації всієї системи державного управління, чого фактично так і не відбулася в Україні з моменту розпаду радянської системи. Синтез залишків радянських принципів управління із запозиченими елементами західноєвропейського інституційного дизайну заклали конфлікт інтересів у саму інституційну структуру державного менеджменту. Тому скорочення державного апарату й збалансування повноважень і системи підзвітності державних службовців пропонуємо здійснити за допомогою запровадження належної нормативно-правової бази й поступовому переході до системи електронного уряду.

- Політика уряду має полягати в створенні мереж взаємодії державного, приватного та громадського сектору задля вироблення узгодженої публічної політики та конструктивної взаємодії владних, державних та підприємницьких структур. Залучення приватного сектору до української економіки на паритетних умовах, а не державній протекції лояльного до влади великого капіталу, дозволить запуснути давно назріле реформування всієї системи державного управління із урахуванням гнучкості, оперативності й новаторства приватного сектору.

- Здійснення інвестування в розвиток людського потенціалу, соціалізація капіталістичної системи, на сьогодні є єдиною можливістю подолання кризи капіталістичної економіки в умовах існуючих протиріч між капіталізмом та постіндустріалізмом. розвиток та удосконалення системи саморегулювання в Україні, яка набуває поступової інституціоналізації, стане своєрідним поштовхом до формування підприємницького прошарку і дозволить послабити державно-адміністративний тиск на ринкові процеси, запровадити систему стандартів професійної діяльності та посилити відповідальність підприємців за якість товарів та послуг, що надаються.

- Запровадження системи СРО в Україні створить передумови інтеграції вітчизняного бізнесу до світової економічної спільноти, сприятиме зниженню інвестиційних ризиків, дозволить подолати дефіцит державного бюджету шляхом детінізації прибутків підприємців.

## Словник основних термінів

**Антиеліта** – група впливових осіб, що представляють державну владу чи мають значний вплив на неї, які за стратегією та тактикою не притримуються реалізації концепту консолідації суспільства в інтересах патріотичної ідентифікації та розбудови держави при захисті елементів національної безпеки, переймаючись, головним чином досягнення власних інтересів.

**Бізнес** (англ. *business* — справа, діло) — підприємницька, комерційна чи будь-яка інша діяльність, що не може суперечити закону і спрямована на отримання прибутку.

**Влада** (за М.Вебером) - система контролю над життям, несправедливим розподілом ресурсів та можливостей реалізувати бажання й інтереси людей.

**Громадянське суспільство** — це історичний тип у розвитку людського суспільства, його конкретна якісна характеристика; це сфера самовиявлення і реалізації потреб та інтересів вільних індивідів через систему відносин (економічних, соціальних, релігійних, національних, духовних, культурних). Структурними елементами цієї системи є організації (політичні партії, громадські об'єднання, асоціації) та різні об'єднання (професійні, творчі, спортивні, конфесійні тощо), що охоплюють всі сфери суспільного життя і є своєрідним регулятором свободи людини.

**Демократія** — політичний режим, за якого єдиним легітимним джерелом влади в державі визнається її народ. При цьому управління державою здійснюється народом, безпосередньо (пряма демократія), або опосередковано через обраних представників (представницька демократія).

**Еліта в державному управлінні** – **1)** невід'ємна та важлива частина суспільства, яка виникає в результаті його соціально-політичної диференціації, наділена офіційними повноваженнями, володіє правом і можливостями приймати управлінські рішення щодо життєдіяльності суспільства, організувати їх упровадження, контролювати діяльність усіх ключових інститутів суспільства і таким чином займає керівне місце в суспільстві; **2)** складова системи суб'єктів державного управління, її найвища страта за повноваженнями, можливістю впливів на суспільні процеси, свідомість, поведінку і діяльність людей; **3)** складна ієрархізована структура, яка забезпечує цілісне функціонування держави та її інститутів.

**Капітал** — за визначенням класичної економічної теорії один із факторів виробництва, усе те, що використовується для виробництва, але безпосередньо не споживається в ньому (за винятком повільної амортизації). На відміну від інших факторів виробництва, землі й природних ресурсів, капітал складається з раніше виробленого продукту.

**Клановість** - форма економічної організації, що виникає як проміжний стан між ринком та ієрархією.

**Комунікація** (від лат. *communicatio* — єдність, передача, з'єднання, повідомлення, пов'язаного з дієсловом лат. *communico* — роблю спільним, повідомляю, з'єдную, похідним від лат. *communis* — спільний) — це процес обміну інформацією (фактами, ідеями, поглядами, емоціями тощо) між двома або більше особами, спілкування за допомогою вербальних і невербальних засобів із метою передавання та одержання інформації.

**Корпоративний стиль ведення політики** - модель управління приватними інтересами, в якій колективний власний інтерес є засобом для створення і підтримання загальноприйнятого рівня суспільного порядку.

**Олігархія** (грец. *ὀλιγαρχία*(oligarchia), від дав.-гр. *ὀλίγον*(oligon) «небагато», та дав.-гр. *ἀρχή*(arche) «влада» — влада небагатьох) — політичний режим, у якому влада (політична, економічна та ін.) належить невеликій, закритій та тісно згуртованій групі осіб (наприклад — військових, великих власників, фінансистів тощо).

**Неокорпоративізм** - соціальний компроміс між приватним і публічним, є протиположністю усемогутній державі, яка підминає під себе сферу приватного.

**Підприємництво, підприємницька діяльність** — самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність із метою досягнення економічних та соціальних результатів та одержання прибутку. Підприємці — це люди, які займаються підприємництвом.

**Соціальний діалог** – процес централізованого пошуку державою одного або двох соціальних партнерів.

**Фінансово-промислова група** - форма вертикально ієрархізованої кланової структури, де клан в умовах політичної і економічної невизначеності є найоптимальнішим варіантом гарантії безпеки й захисту, стабільного й ефективного розвитку.

## ДОДАТКИ

### *План проведення тренінгу*

#### *«Поведінка лідера в управлінні конфліктами та складними ситуаціями»*

1.1 *Тривалість тренінгу:* 4 годин (2 сесії по 2 години).

1.2 *Мета тренінгу:* сприяння професійному розвитку комунікативної компетентності державних службовців як лідерів в управлінні конфліктами і складними ситуаціями.

1.3 *Завдання тренінгу:*

1. Оволодіння державними службовцями знаннями про сутність, складові, особливості управління міжособистісних та організаційних конфліктів, що виникають у процесі прийняття управлінського рішення, у т.ч., між владою та бізнесом.

2. Оволодіння методиками визначення власного устремління до влади та стилю поведінки в конфліктній ситуації. Обговорення типів поведінки людини у конфлікті.

3. Розвиток умінь та навичок протидії пресингу (тиску) та маніпуляціям у складних ситуаціях професійної діяльності, пов'язаних з прийняттям складних управлінських рішень.

*Очікуваний результат:* Розроблення учасниками тренінгу індивідуального плану опанування особистої стратегії профілактики управлінської поведінки у складних ситуаціях професійної діяльності, пов'язаних з прийняттям управлінських рішень між державою та бізнесом.

1.4 *Порядок проведення тренінгу:*

1.5 *I сесія «Сутність, причини та чинники виникнення конфліктів у владно-бізнесових відносинах (2 год.)»*

1. Теоретична складова «Порівняльний аналіз сучасних та постмодерністських концепцій владно-бізнесових відносин та їх психологічна сутність»

2. Практична складова: робота з тестом «Мотив влади» та обговорення результатів.

1.6 *II сесія «Діяльність державного службовця в ситуації вибору стилю власної поведінки під час психологічного конфлікту» (2 години):*

1. Теоретична складова «Основні стилі поведінки у стосунках між державою та бізнесом».

2. Практична складова: робота з тестом Томаса-Кілмена щодо визначення стилю поведінки в конфліктній ситуації. Обговорення результатів.

1.7

1.8

1.9

1.10

1.11

1.12

1.13

1.14

### 1.15 Сценарний план проведення тренінгу

1.16	Етапи роботи	1.17	Опис роботи	1.18	дидактичний матеріал
1.19	I сесія ( 2 год.)	1.20	Вступ до тренінгу: знайомство, визначення мети і завдань тренінгу, правил групової взаємодії, очікувань учасників (30 хв.)	1.21	Стікери, фліп-чат, скоч
		1.22	Теоретична частина (30 хв.) - міні-лекція	1.23	Мультимедійна презентація
		1.24	Практична частина (1 год.) – індивідуальна робота з тестом, обговорення та презентація результатів	1.25	Папір, ручки, листи для презентації результатів обговорення
1.26	2 сесія (2 год.)	1.27	Теоретична частина (30 хв.) – міні лекція	1.29	Мультимедійна презентація
		1.28	«Основні стилі поведінки у стосунках між державою та бізнесом».		
		1.30	Практична частина (1 год.): робота з тестом Томаса-Кілмена, обговорення результатів.	1.31	Папір, ручки, листи для презентації результатів обговорення
		1.32	Заключна частина (30 хв.) співставлення цілей з результатами.	1.33	

### 1.34 Додатковий матеріал:

#### Тест «Мотив влади»

*Інструкція:* «Оберіть по кожному твердженню опитувальника ту відповідь, яка вас задовольняє».

1. У виборі сфери роботи я у першу чергу керуюсь можливістю:
  - а) приймати незалежне рішення; б) більш повно реалізувати свої можливості; в) керувати людьми.
2. Я можу взяти у напарники людину, наділену рівними з моїми повноваженнями, заради:
  - а) економії часу; б) щоб розділити тягар відповідальності; в) щоб було з ким порадитись.
3. Чи приймете ви поради від підлеглих:
  - а) так; б) сумніваюсь; в) не.
4. Чи вважаєте ви, що вправі управляти іншими людьми і приймати за них рішення:
  - а) так; б) вірогідно; в) ні.
5. Чи вважаєте ви, що повинні пояснювати іншим причини своїх дій і вчинків:

а) так; б) не знаю; в) ні.

6. Яке ставлення ваших підлеглих до вас ви хотіли б бачити більше:

а) повагу; б) боязнь; в) визнання авторитету.

7. Чи делегували б ви іншим рішення завдань, які, за вашим переконанням, є вашою прерогативою як людини, що наділена владою:

а) ні; б) не знаю; в) так.

8. Чи стали б ви консультуватись стосовно власних дій з вашим заступником:

а) ні; б) не знаю; в) так.

9. Чи вважаєте ви за необхідне інформувати підлеглих про намір прийняти те чи інше рішення:

а) так; б) ні; в) не знаю.

### **Ключ до опитувальника**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
а	1	3	1	3	1	1	3	3	1
б	2	1	2	2	2	3	2	2	3
в	3	2	3	1	3	2	1	1	2

Інтерпретаціяб Підрахуйте набрану вами суму балів. Чим більше балів ви набрали, тим сильніше виражено у вас прагнення до влади.

Високий рівень – 14 - 27 балів

Середній рівень – 7- 13 балів

Низький рівень – 0-6 балів.

## 1.35

### **Тест Томаса-Кілмена**

Опитувальник:

1.

А. Іноді я надаю можливість іншим взяти на себе відповідальність за вирішення конфліктного питання.

Б. Ніж обговорювати наші розбіжності, я звертаю увагу на те, у чому наші думки не співпадають.

2.

А. Я прагну знайти компромісне рішення.

Б. Я прагну залагодити справу з урахуванням інтересів іншого і моїх власних.

3.

А. Зазвичай я прагну досягти свого.

Б. Я прагну заспокоїти іншого та головним чином зберегти наші відносини.

4.

А. Я прагну знайти компромісне рішення.

Б. Іноді я жертвую своїми власними інтересами заради інтересів іншої людини.

5.

А. Залагоджуючи суперечливу ситуацію, я весь час прагну знайти підтримку іншого.

Б. Я прагну зробити все, щоб уникнути непотрібного напруження.

6.



А. Я прагну уникнути неприємних ситуацій для себе.

Б. Я прагну досягти свого.

7.

А. Я прагну відкласти рішення суперечливого питання з тим, щоб з часом вирішити його остаточно.

Б. Я вважаю можливим у чомусь поступитись, щоб вирішити інше.

8.

А. Зазвичай я настійливо прагну добитись свого.

Б. Я спершу прагну ясно визначити сутність інтересів та питань, які обговорюються.

9.

А. Думаю, що не варто хвилюватись з приводу різноманітності поглядів.

Б. Я докладую зусилля щоб досягти свого.

10.

А. Я твердо прагну досягти свого.

Б. Я прагну знайти компромісне рішення.

11.

А. Спершу, я прагну чітко визначити всі інтереси і питання, які існують.

Б. Як правило я прагну заспокоїти іншого і головним чином зберегти наші відносини.

12.

А. Як правило я не займаю позицію, яка є суперечливою.

Б. Я надаю можливість іншій людині залишатись у чомусь при своїй думці, якщо вона також іде мені на зустріч.

13.

А. Я пропоную середню позицію.

Б. Я настоюю, щоб було зроблено по-моєму.

14.

А. Я повідомляю іншому про свою точку зору та запитую його про його погляди.

Б. Я прагну показати іншу логіку і переваги моїх поглядів.

15.

А. Я прагну заспокоїти іншого і головним чином зберегти наші відносини.

Б. Я прагну зробити все необхідне, щоб не було напруги.

16.

А. Я прагну не зачепити почуття іншого.

Б. Я прагну переконати іншого у перевагах моєї позиції.

17.

А. Зазвичай я настійливо прагну добитись свого.

Б. Я прагну зробити все, щоб уникнути непотрібної напруги.

18.

А. Якщо це зробить іншого щасливим, я дам йому можливість настояти на своєму.

Б. Я надаю можливість іншій людині залишатись у чомусь при своїй думці, якщо вона також іде мені на зустріч.

19.

А. Спершу я прагну чітко пояснити те, в чому сутність всіх інтересів і суперечливих питань.

Б. Я стараюсь відкласти вирішення суперечливого питання з тим, щоби з часом вирішити його остаточно.

20.

А.Я прагну негайно подолати наші суперечності.

Б. Я прагну віднайти найкращу комбінацію вигід та втрат для нас обох.

21.

А. Коли я веду переговори, то стараюсь бути уважним до побажань іншого.

Б. Я завжди схильюсь о прямого обговорення проблеми.

22.

А.Я прагну знайти позицію, яка знаходиться посередину між моєю позицією і точкою зору іншої людини.

Б. я відстоюю свої побажання.

23.

А.Як правило, я турбуюсь про те, як задовольнити бажання кожного з нас.

Б. Іноді я надаю можливість іншим взяти на себе відповідальність за вирішення конфліктного питання.

24.

А.Якщо позиція іншого здається йому дуже важливою, я постараюсь піти йому на зустріч.

Б. я прагну переконати іншого прийти до компромісу.

25.

А.Я прагну довести іншому логіку і переваги моїх поглядів.

Б. Коли я веду переговори, то прагну бути уважним до бажань іншого.

26.

А.Я пропоную середню позицію.

Б. я майже завжди турбуюсь про те, як задовольнити бажання кожного з нас.

27.

А.Я зазвичай не займаю позицію, яка може викликати суперечку.

Б. Якщо це зробить іншого щасливим, я дам йому можливість настояти на своєму.

28.

А.Зазвичай я настійливо добиваюсь свого.

Б.Залагоджуючи ситуацію, я зазвичай прагну знайти підтримку іншого.

29.

А.Я пропоную середню позицію.

Б. Думаю, що не завжди потрібно хвилюватись з приводу якихось розбіжностей.

30.

А.Я прагну не зачепити почуттів іншого.

Б. я завжди займаю таку позицію в суперечливому питанні, щоб ми разом з іншою зацікавленою особою змогли досягти успіху

### **Ключ:**

нараховується по одному балу за кожне співпадання:

- **стиль "суперництво" (конкуренція, устремління досягти свого за будь яких умов)** характеризують відповіді 3 "А", 6 "Б", 8 "А", 9 "Б", 10 "А", 13 "Б", 14 "Б", 16 "Б", 17 "А", 22 "Б", 25 "А", 28 "А";
- **стиль "співробітництво"(приспосування, принесення в жертву власних інтересів) :** 2 "Б", 5 "А", 8 "Б", 11 "А", 14 "А", 19 "А", 20 "А", 21 "Б", 23 "А", 26 "Б", 28 "Б", 30 "Б";
- **стиль "компроміс":** 2 "А", 4 "А", 7 "Б", 10 "Б", 12 "Б", 13 "А", 18 "Б", 20 "Б", 22 "А", 24 "Б", 26 "А", 29 "А";
- **стиль "ухилення" (відхід, для якого характерним є і відсутність стремління до кооперації і відсутність тенденцій до досягнення власних цілей):** 1 "А", 5 "Б", 6 "А", 7 "А", 9 "А", 12 "А", 15 "Б", 17 "Б", 19 "Б", 23 "Б", 27 "А", 29 "Б";
- **стиль "приспосування (відступлення)" , ( співробітництво, коли учасники ситуації приходять до альтернативи, яка задовольняє обидві сторони):** 1 "Б", 3 "Б", 4 "Б", 11 "Б", 15 "А", 16 "А", 18 "А", 21 "А", 24 "А", 25 "Б", 27 "Б", 30 "А".

Інтерпретація: Значення кожного з п'яти стилів (тактик) може коливатися від 0 до 12 балів.

Оптимальною стратегією поведінки у конфлікті вважається таке, коли застосовуються всі п'ять стилів поведінки, і кожен з них має значення в інтервалі від 5 до 7 балів. Ваш результат відрізняється від оптимального, якщо одні тактики (стили) мають значення нижче 5 балів, інші - вище 7 балів (сума балів дорівнює 30).

Для оптимізації своєї поведінки у конфлікті рекомендується привести значення всіх п'яти тактик в інтервал від 5 до 7 балів, тобто рідше вдаватися до тактики, має завищене значення і частіше використовувати тактику, має занижене значення за результатами тестування.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авксентьева Т.Г. Внутрішньополітична нестабільність як загроза демократичному вибору України /Т.Г.Авксентьева //Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна “Питання політології”. – 2009. – № 839. – С. 49-56.
2. Аристотель. Политика: соч. в 4-х томах /Аристотель. – М.: Мысль, 1983. – Т. 4. – 830 с. –С. 375–644.
3. Ашин Г. К. Дискусии о структуре власти и структуре элит в США /Г.К.Ашин //Общественные науки и современность. – 2001. – № 1.– С.90-103.
4. Бальцерович Л. Навстречу ограниченному государству /Л. Бальцерович. – М.: Новое издательство, 2007. – 92 с.
5. Барановський Ф. В. Реалізація демократичної моделі політичного класу в Україні: проблеми та перспективи [Електронний ресурс] / Ф. В. Барановський, Є. І. Остренко // Політологічні записки : зб. наук. праць. – Луганськ, 2011. – № 3. – Режим доступу: <http://dspace.snu.edu.ua:8080/jspui/bitstream/>
6. Барановський Ф. Спільність внутрішніх та євроінтеграційних потреб вдосконалення політичної системи України [Електронний ресурс] / Ф. В. Барановський // Політологічні записки : зб. наук. праць. – Луганськ, 2010. – № 1. – Режим доступу: <http://dspace.snu.edu.ua:8080/jspui/bitstream/123456789/880/1/01.pdf>
7. Брехаря С. Фінансово-промислові групи як структурний елемент політичного класу України [Електронний ресурс] / С. Брехаря // Політичний менеджмент. – Режим доступу: <http://www.politik.org.ua/vidmagcontent.php3?m=1&n=88&c=2192>.
8. Бурдые П. Дух государства: генезис и структура бюрократического поля [Електронний ресурс] / П. Бурдые // Поэтика и политика: Сборник статей. – СПб.: Алетейя, 1999. – С.125–166. – Режим доступу: [http://www.politanaliz.ru/articles\\_341.html?page=4](http://www.politanaliz.ru/articles_341.html?page=4) Харви Д. Краткая история неолиберализма. Актуальное прочтение / Д. Харви. – М.: Поколение, 2007. – 288 с.
9. Вебер М. Политика как призвание и профессия / М. Вебер // Избранные произведения: [пер. с нем. / сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова; предисл. П. П. Гайденко]. – М.: Прогресс, 1990. – 808 с. – С.643-706.
10. Вебер М. Типы господства и их отношение к экономике / М. Вебер // Хозяйство и общество: часть 1. Экономика, общественное устройство и власть // Социологические исследования. – 1988. – № 5. – С. 13-147.
11. Вебер М. Попередні зауваження до “Зібрання праць із соціології релігії” / М. Вебер // Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / [пер. з нім., післямова та коментарі О. Погорілого]. – К. : Основи, 1998. – С. 338-354.
12. Вебер М. Хозяйственная этика мировых религий. Попытка сравнительного исследования в области социологии религии. Введение / М. Вебер // Избранное. Образ общества. – М.: Юрист, 1994. – С. 43-77.

13. Веселовский С. Я. Приватизация как глобальный процесс переоценки роли и места государства в экономике / С. Я. Веселовский // Россия и современный мир. – 2001. – №3. – С. 20-31.
14. Волков В. Силовое предпринимательство в современной России / В. Волков. – М.: Летний Сад, 2002. – 282 с.
15. Волков В. Смысл налоговых отношений в контексте истории формирования государств [Электронный ресурс] / В. Волков. – Режим доступа: [http://ecsocman.hse.ru/data/096/693/1219/glava\\_6.pdf](http://ecsocman.hse.ru/data/096/693/1219/glava_6.pdf)
16. Гаврилишин О. Капіталізм для всіх чи капіталізм для обраних? Розбіжні шляхи посткомуністичних перетворень / О. Гаврилишин. – К.: Києво–Могілянська академія, 2007. – 384 с.
17. Гаджиев К. С. Политическая наука: [пособ. для препод., аспирантов и студентов гуманитар. фак-тов] / К. С. Гаджиев. – М.: Сорос: Междунар. отношения, 1994. – 398 с.
18. Гальчинский А. За пределами капитализма / А. Гальчинский // // Экономика Украины. – 2011. – №9. – С. 4-16.
19. Гегель Г. Философия права / Г. В. Ф. Гегель // Политология: [хрестоматия / сост. проф. М. А. Василик, доц. М. С. Вершинин]. – М.: Гардарики, 2000. – 843 с. – С.449-460.
20. Геец В. Либерально-демократические основы: курс на модернизацию Украины / В. Геец // Экономика Украины. – 2010. – №3. – С.4-21.
21. Гельман В. Из огня да в полымя? Динамика изменений постсоветских режимов в сравнительной перспективе / В. Гельман // Ойкумена. Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций. – Харьков: Константа, 2006. – Вып. 4. С. 119-150.
22. Гоббс Т. Левиафан: соч. в 2-х томах / Т. Гоббс. – М.: Мысль, 1991. – Т.2. – 731с.
23. Голдстоун Дж. Демократия: ключевая роль трудящихся [Электронный ресурс] / Дж. Голдстоун. – Режим доступа: <http://old.russ.ru/antolog/predely/1/dem3-1.htm#top>
24. Грищенко С. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства: практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу / С. Грищенко. – К., ФОП Москаленко О.М., 2011. – 140 с.
25. Дегтярёв А. А. Политическая власть как регулятивный механизм социального общения / А. А. Дегтярёв //Полис: Политические Исследования. –1996. – №3. – С. 108-121.
26. Демидов А. И. Основы политологии: [учеб. пос.] / А. И. Демидов, А. А. Федосеев. –М.: Высш. шк., 1995. – 271 с.
27. Дерлугьян Г. Современное обществознание: от теоретических прорывов к неоклассическому синтезу /Г. Дерлугьян //Ойкумена. Альманах сравнительных исследований политических институтов. – 2009. – № 6. – С.5-50
28. Елітознавство : підручник / за заг. ред.. В. А. Гошовської. К. : НАДУ, 2013. – 268 с.

29. Закон України «Про Державний бюджет України на 2015 рік та зміни до законодавства України, спрямовані на реалізацію Програми Кабінету Міністрів України «Відновлення України» [Електронний ресурс] // Урядовий портал. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/document/247604932>
30. Закон України “Про державно-приватне партнерство” [Електронний ресурс] //Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2404-17>
31. Закон України “Про зайнятість населення” [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: [Електронний ресурс] //Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5067-17/page>
32. Закон України “Про державну службу” [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4050-17/page>
33. Закон України “Про соціальний діалог” [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2862-17>
34. Зимовец Р. В. Дискусия Фуко/Хабермас: вопросы теории власти [Електронний ресурс] / Р. В. Зимовец // Практична філософія. – 2002. – №1(5). – С.82-104. – Режим доступу: <http://www.raskopki1.kod.kiev.ua/filtxt4.htm>
35. Зудин А. Ассоциации в системе отношений бизнеса и государства: “классика” и современность. “Классические” формы отношений государства и бизнеса в странах Запада / А. Зудин // Прогнозис. – лето 2009. – №2(18). – С.241-288.
36. Зуев П. В. Историко-философский обзор становления понятия “власть” / П. В. Зуев // Власть и управление на Востоке России. – 2007. – №2(39). – С.94-98.
37. История Древнего Востока: [под ред. В. И. Кузищина / 3-е изд., перераб. и доп.]. – М.: Высшая школа, 2003. – 462 с.
38. История политических учений: [уч. для вузов / коллект. автор Н. М. Азаркин, В. Н.Жуков, Ю. С. Завьялов и др.]. – М. : НОРМА ; ИНФРА-М, 2002 . – 899 с
39. История социологии в Западной Европе и США: [уч. для вузов / отв. ред. – ак. РАН Г. В. Осипов]. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА), 2001. – 576 с.
40. Капіталізм – Режим доступу: [<http://uk.wikipedia.org/wiki>].
41. Кириченко И. Общество между патернализмом и самостоятельностью: неустойчивое равновесие [Електронний ресурс] / И. Кириченко // Зеркало недели. Украина. – 2012. – № 42. – Режим доступу: [http://zn.ua/SOCIETY/obschestvo\\_mezhdu\\_paternalizmom\\_i\\_sam\\_ostoyatelnostyu\\_\\_\\_neustoychivoe\\_ravnovesie-112614.html](http://zn.ua/SOCIETY/obschestvo_mezhdu_paternalizmom_i_sam_ostoyatelnostyu___neustoychivoe_ravnovesie-112614.html)

42. Клинова М. Государство и инфраструктура: новые тенденции во взаимоотношениях государства и бизнеса / М. Клинова // Вопросы экономики. – 2008. – № 8. – С. 78-90.
43. Косалс Л. Клановый капитализм в России / Л. Косалс // Неприкосновенный запас: Дебаты о политике и культуре / гл. ред. И. Прохорова. – М. : Нов. литер. обозр., 2006. – № 6 (50). – С. 179-199.
44. Кондрашина М. Публичная политика как поле: к вопросу методологии исследования / М. Н. Кондрашина // Вестник Томского государственного университета. 2009. – № 327. – С. 45-48.
45. Кордонский С. Рынки власти. Административные рынки СССР и России / С. Кордонский. – М. : ОГИ, 2000. – 240 с.
46. Крыжановская О. А. Свобода, воля, власть (философские проблемы социальной и политической воли) [Электронный ресурс] / О. А. Крыжановская. – Ростов-на-Дону: СКНЦ ВШ, 1996. – Режим доступа: [http://www.sbiblio.com/biblio/archive/krijanovskaja\\_svoboda/](http://www.sbiblio.com/biblio/archive/krijanovskaja_svoboda/)
47. Крисенко О. В. Перспективи розвитку понятійно-категоріального інструментарію політичної антропології / О. В. Крисенко // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна „Питання політології”. – 2009. – №861.– С.6-13.
48. Култыгин В. П. Концепция социального обмена в современной социологии / В. П. Култыгин // Социологические исследования. – 1997. – № 5. – С. 85 -99.
49. Ларцев В. Приватизация: реформа или грабёж народа [Электронный ресурс] / В. Ларцев // Економічна правда. – Режим доступа: <http://www.epravda.com.ua/rus/publications/2012/10/29/341603/> <http://www.epravda.com.ua/rus/publications/2012/10/29/341603/>
50. Ледяев В. Г. Социология власти: исследование Флойда Хантера [Электронный ресурс] / В. Г. Ледяев // Социологический журнал. – 2002. – №1. – С. 96-114. – Режим доступа: <http://www.nir.ru/sj/sj/sj1-02led.html>
51. Льюкс С. Власть. Радикальный взгляд / С. Льюкс. – М.: Изд. дом Гос. ун-та Высшей школы экономики, 2010. – 240 с.
52. Локк Дж. Два трактата о правлении / Дж. Локк // Об истинном происхождении, области действия и цели гражданского правления: соч. в 3-х томах. – М.: Мысль, 1988. – Т. 3. – С. 137–405.
53. Малинова О. Ю. Идеологический плюрализм и трансформация публичной сферы в постсоветской России / О. Ю. Малинова // Полис. – 2007. – № 1. – С.6-21.
54. Макиавелли Н. Государь / Н. Макиавелли; [пер. с англ. Г. Муравьевой]. – СПб.: Издательство “Азбука”, 1997. – 288 с.
55. Мотиль О. Контрреволюция Януковича [Электронный ресурс] / О. Мотиль. – Режим доступа: [http://krytyka.com/cms/upload/Okremi\\_statti/2010/2010-03-04/02-04-2010\\_3-4.pdf](http://krytyka.com/cms/upload/Okremi_statti/2010/2010-03-04/02-04-2010_3-4.pdf)
56. Назарчук А. Теоретико-политические воззрения Никласа Лумана [Электронный ресурс] / А. В. Назарчук. – Режим доступа:<http://www.nazarchuk.com/articles/article14.html>

57. Ницше Ф. По ту сторону добра и зла: Прелюдия к философии будущего / Ф. Ницше. – СПб.: Издательский Дом “Азбука-классика”, 2006. – 240 с.

58. Олейник А. Общество неопределенности: институциональная перспектива / А. Олейник // Ойкумена. Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций. – Харьков : Константа, 2006. – Вып. 4. С. 33-47.

59. Олейник А. Власть и рынок: система социально-экономического господства в России „нулевых годов” / А. Олейник. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2011. – 438 с.

60. Олсон М. Возвышение и упадок народов. Экономический рост, стагфляция, социальный склероз / М. Олсон. – Новосибирск: ЭКОР, 1998. – 432 с.

61. Остапенко М. А. Суспільство і держава: моделі узгодження інтересів / М. А. Остапенко // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна “Питання політології”. – 2012. – №1007. – С.145-151.

62. Паніна Н. Українське суспільство 1994-2005: соціологічний моніторинг / Н. Паніна. – К: ТОВ “Видавництво Софія”, 2005. – 160 с.

63. Панич Л. Капиталистические кризисы и нынешний кризис [Электронный ресурс] / Л. Панич, С. Гиндин // Альтернативы. – 2012. – №2. – Режим доступа: <http://www.intelros.ru/readroom/alternativi/a2-2012/15623-kapitalisticheskie-krizisy-i-nyneshniy-krizis.html>

64. Парсонс В. Публічна політика: вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс. – К.: Вид. дім “Киево-Могилянська академія”, 2006. – 549 с.

65. Парсонс Т. О понятии “политическая власть” [Электронный ресурс] / Т. Парсонс // Антология мировой политической мысли. Т. 2. – М: Мысль, 1997. – Режим доступа: [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Polit/Sem/28.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Sem/28.php)

66. Пасхавер О. Великий український капітал: взаємовідносини з владою і суспільством / О. Й. Пасхавер, Л. Т. Верховодова, К. М. Агеєва. – К.: “Дух і літера”, 2007. – 130 с.

67. Пасхавер А. Перспективы частного предпринимательства в Украине: бюрократия против капитала [Электронный ресурс] / А. Пасхавер // Зеркало недели. – № 25 (246). – 26 июня – 2 июля 1999. – Режим доступа: [http://zn.ua/ECONOMICS/perspektivy\\_chastnogo\\_predprinatelstva\\_v\\_ukraine\\_byurokратиya\\_protiv\\_kapitala-16521.html](http://zn.ua/ECONOMICS/perspektivy_chastnogo_predprinatelstva_v_ukraine_byurokратиya_protiv_kapitala-16521.html)

68. Платон. Государство. Законы. Политик / Платон; [предисл. Е. И. Темнов]. – М.: Мысль, 1998. – 798 с.

69. Плискевич Н. Государство и частное предпринимательство в условиях “догоняющего развития” / Н. Плискевич // Общественные науки и современность. – 1999. – № 1. – С.5-17.

70. Политология: [учеб. пос. для вузов / сост. и ред. Н. Сазонова]. – Х: Фолио, 2001. – 830 с.

71. Попов В. Системно-теоретическая проблематика власти в социологии Т. Парсонса, Н. Лумана и Р. Мюнха: автореф. дис. на соиск. уч.



степ. канд. социолог. наук: 22.00.01 “Теория, методология и история социологии” / В. Попов. – Москва, 2008. – 25 с.

72. Порошенко представил программу реформ "Стратегия-2020" – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://news.liga.net/news/politics/3429632-poroshenko\\_predstavil\\_programmu\\_reform\\_strategiya\\_2020.htm](http://news.liga.net/news/politics/3429632-poroshenko_predstavil_programmu_reform_strategiya_2020.htm).

73. Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання з підвищення інвестиційної привабливості об’єктів приватизації” (1563-2002-п) [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України // Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1563-2002-%EF>

74. Прозоровский А. С. Политический лидер и модернизация на Востоке. Опыт Индонезии и Южной Кореи во второй половине XX века / А. С. Прозоровский. – М.: ИМЭМО, РАН, 2009. – 132 с.

75. Райнерт Э. Как богатые страны стали богатыми, и почему бедные страны остаются бедными / Э. Райнерт. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2011. – 384 с.

76. Реале Дж. Западная философия от истоков до наших дней. Том 2. Средневековье / Дж. Реале, Д. Антисери. – СПб.: ТОО ТК “Петрополис”, 1995. – 368 с.

77. Рейтерович І. Політичний вимір діяльності ФПГ у державах перехідного типу [Електронний ресурс] / І. Рейтерович // Політичний менеджмент. – Режим доступу: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=36&c=664>

78. Розанвалон П. Утопічний капіталізм. Історія ідеї ринку / П. Розанвалон. – К.: ВД “Києво-Могилянська академія”, 2006. – 248 с.

79. Ролан Ж. Экономика переходного периода. Политика, рынки, фирмы / Ж. Ролан. – М.: ГУ-ВШЭ, 2012. – 570 с.

80. Роудс Р. Новый метод управления: управление без правительства / Р. Роудс // Публичная политика: от теории к практике / сост. и научн. ред. Н. Ю. Данилова, О. Ю. Гурова, Н. Г. Жидкова. – СПб.: Алетейя, 2008. – 356 с. – С. 51-75.

81. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре / Ж.-Ж. Руссо // Трактаты; [пер. с фр. А. Д. Хаютина и В. С. Алексеева-Попова]. – М.: „КАНОН-пресс”, “Кучково поле”, 1998. – 416 с.

82. Сазонов М. І. Український конституціоналізм: національне надбання чи гіркий досвід? / М. І. Сазонов. – Харківський національний університет ім. В.Н.Каразіна. – Х.: Техностандарт, 2008. – 80 с.

83. Сало І. С. Феномен неокорпоративізму: європейські реалії та тенденції інституціонування в Україні / І. С. Сало, О. О. Даниляк, Т. В. Джига / за заг. редакцією В. М. Яблонського, С. О. Янішевського. – К.: НІСД, 2010. – 49 с.

84. Сартори Дж. Вертикальная демократия / Дж. Сартори // Полис. – 1993. – № 2. – С. 80-89.

85. Таллок Г. Общественные блага, перераспределение и поиск ренты / Г. Таллок. – М.: Издательство Института Гайдара, 2011. – 224 с.

86. Телен К. Исторический институционализм в сравнительной политологии / К. Телен // Ойкумена. Альманах сравнительных исследований

политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций. – Харьков : Константа, 2006. – Вып. 4. – С. 77-118.

87. Технология власти (философско-политический анализ) / [отв.ред Р. И. Соколова]. – М., 1995. – 163 с.

88. Тилли Ч. Демократия [Электронный ресурс] / Ч. Тилли. – Режим доступа: <http://libertynews.ru/node/1190>

89. Тупиця О. Л. Способи взаємодії профспілок та політичних режимів у межах функціонування систем соціального представництва / О. Л. Тупиця // Вісник СевНТУ : зб. наук. праць. – 2011. – Випуск 123. – Серія: Політологія. – Севастополь, 2011. – С. 145-149.

90. Тупиця О. Л. Становлення системи соціального партнерства у трансформаційному суспільстві: політичний аспект / О. Л. Тупиця // Гілея: науковий вісник . 2012. – Випуск 63 (№8). – С. 596-601.

91. Указ Президента України № 1085/2010 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” [Електронний ресурс] // Офіційне інтернет-представництво. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>

92. Филиппова Л. Концепция политической власти Ч. Э. Мерриам: автореф. на соиск. уч. степ. канд. полит. наук : 23.00.01 “Теория политики, история и методология политической науки” / Л.Е.Филиппова. Москва, 2006. – 25 с.

93. Фисун А. А. Демократия, неопатримониализм и глобальные трансформации: [монография] / А. А.Фисун. – Харьков: Константа, 2006. – 352 с.

94. Фісун О. А. Республіка заради спільного майбутнього: дилеми українського конституційного транзиту / О. А. Фісун // Вісник Харківського національного університету імені В.Н.Каразіна “Питання політології”. – 2011. – №949. – С.45-52.

95. Фісун О. А. Українська неопатримоніальна демократія: формування, специфіка та тенденції розвитку / О. А. Фісун //Вісник Харківського національного університету імені В.Н.Каразіна “Питання політології”. – 2011. – № 984. – С.45-51.

96. Фридман М. Капитализм и свобода / М. Фридман. –М.: Новое издательство, 2006. – 240с.

97. Фрідман Т. Світ плаский / Т. Фрідман. – Х.: Акта, 2006. – 676 с.

98. Хабермас Ю. Отношения между системой и жизненным миром в условиях позднего капитализма / Ю. Хабермас // THESIS. –1993. – №.2. – С.123-136.

99. Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории / Ю. Хабермас. – СПб.: Наука, 2001. – 417 с.

100. Хардин Р. Переход к корпоративной демократии? / Р.Хардин // Прогнозис. – 2005. – № 3(4). – С.205-231.

101. Цвих В. Ф. Соціальний діалог: основні підходи до визначення / В. Ф. Цвих, Д. В. Неліпа // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка “Філософія. Політологія”. – 2006. – № 81-83. – С. 182-185.

102. Цвих В. Ф. Профспілки і громадське суспільство: особливості парадигми відносин: автореф. на здобуття наук. ступеня док. політ. наук: 23.00.02 – “Політичні інститути та процеси” / В. Ф. Цвих. – К., 2004. – 36 с.
103. Шамхалов Ф. Собственность и власть / Ф. Шамхалов. – М.: ЗАО „Издательство “Экономика”, 2007. – 412 с.
104. Шаповаленко М. Групи інтересів в Україні / М. Шаповаленко // Трансформація в Польщі і в Україні. Вибрані аспекти; [за ред. А. Антошевського, А. Колодій, К. Ковальчика]. – Вроцлав, 2010. – 746 с. – С.617-629.
105. Шевцова Л. Как Россия не справилась с демократией: логика политического отката / Л.Шевцова // Pro et contra. – 2004. – №3. – Том 8. – С.36-55.
106. Шмитт К. Понятие политического / К. Шмитт // Вопросы социологии. – 1992. – № 1. – С. 35-67.
107. Шмиттер Ф. Неокорпоратизм / Ф. Шмиттер // Полис. – 1997. – № 2. – С. 14-22.
108. Angus Maddison (2001). *The World Economy: A Millennial Perspective*. Paris: OECD. ISBN 92-64-18998-X – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>
109. Blau P. Exchange and power in social life / P. Blau; [with a new intr. by the author / eighth printing ]. – New Brunswick, New Jersey, 2004. – 372 p.
110. Bradford DeLong J. «Estimating World GDP, One Million B.C. – Present». Архів оригіналу за 2013-06-23. Процитовано 2008-02-26– Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>
111. Collier R. B. Introduction: elite conquest or working-class triumph. Paths toward democracy [Електронний ресурс] / R. B. Collier. – Cambridge University Press, 1999. – 244 p. – P.1-20. – Режим доступу: <http://assets.cambridge.org/97805216/43696/sample/9780521643696wsn01.pdf>
112. Duverger M. The idea of politics: the uses of power in society / M. Duverger. – Methuen, 1966.– 238 p.
113. Domhoff G. C. Wright. Mills, Power Structure Research, and the Failures of Mainstream Political Science [Електронний ресурс] / G. William Domhoff // New Political Science. – 2007. – № 29. – P. 97-114. – Режим доступу: [http://www2.ucsc.edu/whorulesamerica/theory/mills\\_critique.html](http://www2.ucsc.edu/whorulesamerica/theory/mills_critique.html)
114. Giddens A. „Power” in the Recent Writings of Talcott Parsons [Електронний ресурс] / A. Giddens // Sociology. – 1968. – Vol.2. – P.257-270. – Режим доступу: <http://ecsocman.hse.ru/text/18725296/>
115. Hodge G. The challenge of public-private partnerships: learning from international experience / G. Hodge, C. Creve. – USA, Edward Elgar Publishing, 2005. – 352 p.
116. Kappeler A. Public -Private Partnerships in Europe – Before and During the Recent Financial Crisis [Електронний ресурс] / A. Kappeler, M. Nemoz // EIB Economic and Financial Report 2010/04, July 2010. – Режим доступу: [http://www.eib.org/eprec/resources/efr\\_eprec\\_ppp\\_report.pdf](http://www.eib.org/eprec/resources/efr_eprec_ppp_report.pdf)
117. Kang D. C. Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines / D. C. Kang. – Cambridge : Cambridge University Press, 2002. – 224 p.

118. Martin Wolf, *Why Globalization works*, p. 43-45 (наведено за англійською вікіпедією) <http://uk.wikipedia.org/wiki>

119. Randall G. E. Understanding professional self-regulation [Електронний ресурс] / G. E. Randall //Режим доступу: [http://www.oavt.org/self\\_regulation/docs/about\\_selfreg\\_randall.pdf](http://www.oavt.org/self_regulation/docs/about_selfreg_randall.pdf)

120. Robert E. Lucas Jr. «The Industrial Revolution: Past and Future». Federal Reserve Bank of Minneapolis 2003 Annual Report. Архів оригіналу за 2013-06-23. Процитовано 2012-03-31. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>

*В. А. Гошовська, Р. В. Войтович*

**ГЛОБАЛІЗАЦІЯ: НОВІ МОДЕЛІ СТРАТЕГІЧНОГО  
ПАРТНЕРСТВА УКРАЇНИ**

*Навчально-методичні матеріали*

УДК 316.32

Г73

*Схвалено Науково-методичною радою  
Національної академії державного управління при Президентові України  
(протокол № 48 від 18 травня 2015 р.)*

**А в т о р и:**

**В. А. Гошовська**, доктор політичних наук, професор, директор Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів, завідувач кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України, заслужений працівник освіти України;

**Р. В. Войтович**, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри філософії, теорії та історії державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Р е ц е н з е н т и:**

**Т. І. Сущенко**, доктор педагогічних наук, професор, професор кафедри управління навчальним закладом і педагогіки вищої школи Інституту управління Класичного приватного університету, заслужений працівник освіти України;

**Л. І. Даниленко**, доктор педагогічних наук, професор, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.

У навчально-методичних матеріалах розкрито та чітко розмежовано внутрішню методологічну сутність категорій глобалізації та глобалізму, визначено принципову відмінність між ідеологією глобалізації та ідеологією глобалізму.

Для слухачів Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України, а також слухачів інших форм навчання Національної академії, студентів управлінських спеціальностей, службовців органів державної влади та місцевого самоврядування, економістів-практиків.

**УДК 316.32**

- © Гошовська В. А.,  
Войтович Р. В., 2015
- © Національна академія  
державного управління  
при Президентові України, 2015

## ВСТУП

Глобалізація в її сучасному варіанті приводить до “переформатування” структури сучасного світу, а в результаті цього – до коригування національних систем державного управління, зміни стратегій економічного, політичного та духовного розвитку, що породжує суцільну взаємозалежність світу, яка і складає основу його функціонування. Протистояти таким глобалізаційним викликам здатна лише та держава, яка має активну систему управління, реалізує власну геополітичну стратегію розвитку, максимально оберігає свій суверенітет, орієнтується в глобальному просторі, а головне – володіє ефективними механізмами впливу та навіть і управління ним.

На сучасному етапі світового розвитку існують сотні різноманітних тлумачень глобалізації, які є абсолютно суперечливими та взаємовиключними, що тим самим увиразнює виникнення герменевтичної проблеми, яка пов’язується з відсутністю єдиного розуміння сутності глобалізації та її викликів національними спільнотами, їх сподівань щодо неї, а також і прогнозування наслідків, до яких вона призведе.

Реальне вирішення цієї проблеми стане можливим лише завдяки з’ясуванню геостратегічних розбіжностей, які сьогодні існують між народами стосовно розуміння стратегії розвитку в умовах глобалізації. Кожен народ має власний план та стратегію розвитку, яка адекватно відображає його ментально-історичні політичні, економічні та державно-управлінські традиції, а тому вони не завжди гармонійно можуть вплітатися у сучасні глобалізаційні процеси.

Глобалізація є внутрішньо суперечливим процесом, оскільки, з одного боку, вона відкриває нові можливості для політичного та державно-управлінського дискурсу, а з другого - загострює існуючі або породжує нові проблеми, які сьогодні визначають як “виклики”, фактично вони є формами загострення проблем, породжених попередніми етапами світового розвитку, що свого часу не знайшли належного вирішення у світовій державно-управлінській практиці. Безпосередньо це стосується проблем загального характеру, які пов’язані з появою нових факторів у світовому розвитку, і які ставлять під питання можливості нормального функціонування механізмів відтворення суспільного життя, стабільності системи міжнародних відносин, сталості світоустрою.

Фактично глобалізація призвела до різкого збільшення кількості недержавних суб’єктів міжнародного життя, які володіють не меншими фінансовими ресурсами та відповідними політичними інструментами, ніж інші уряди, проте вони здатні діяти на території десятка країн, не дотримуючись при цьому ніяких міжнародно-правових норм. Це в кінцевому підсумку приводить до відсутності реального суб’єкта світової політики, здатного дати відсіч викликам глобалізації. Свідченням цього і стало формування американського світового лідерства, запропонованого правлячою елітою США на початку 90-х рр. У цьому плані США сподівалось на отримання статусу єдиної глобальної наддержави, яка була б здатна запропонувати та реалізувати абсолютну та позитивну модель нового світового розвитку.

Захист деякими країнами Заходу принципу “світ без кордонів”, який декларує переважання норм ліберально-демократичної культури державного управління, став розглядатись політичними та релігійними лідерами у багатьох

країнах як загроза їх національно-культурній ідентичності, традиційним стилям життя. Це призвело до того, що баланс сил у світі виявився порушеним, оскільки він став перекидатись на сторону панування такої наддержави, як США, а не транснаціоналів. Виклики глобалізації породили конкретну загрозу для країн, навіть тих, які є центром їх реалізації. А це, у свою чергу, призвело до констатації, що колишні методи та принципи забезпечення воєнної безпеки у нових умовах втратили свою ефективність.

Розв'язання проблеми впливу глобалізації на сучасну систему державного управління закономірно має розпочинатись саме із з'ясування того, що саме слід розуміти під процесом глобалізації, чи світ у цілому, чи процес об'єднання окремих його регіонів, і хто насправді є дійсним суб'єктом глобалізації, окремі індивіди, групи людей, економічні та політичні структури держави. Це, зокрема, пов'язується з тим, що на сьогодні й досі існує певна неоднозначність у розумінні ідей глобалізації, з одного боку, а також неадекватність розуміння загальносвітових стандартів державно-управлінської практики, які породжені нею, з другого. Тоді постає питання, чи насправді глобалізація це соціальна реальність, чи вона умовна ідеологічна фікція, запропонована сучасному світові. Загально визнаним є лише той факт, що сьогодні глобалізаційні процеси суттєво впливають на всі сфери суспільного життя і виокремити якусь одну із них, яка перебуває під більшим впливом, ніж інші, фактично неможливо. Відповідно до цього глобалізація породжує певний дисбаланс між розвиненими та нерозвиненими регіонами, що само собою виключає можливість налагодження ефективного діалогу між його суб'єктами, а також приводить до процесу розвитку навздогін, передбачаючи так звану вестернізацію та націоналізацію, яка виключає можливість спільного пошуку налагодження політичного діалогу, оскільки вона певною мірою є всерегламентуючою. Слід вказати, що нагальна потреба спільних дій держав, що забезпечувало б взаємопроникнення різних версій глобалізації та формування об'єднуючої їх ідеологічної платформи не може розпочатися без узгоджених організаційних механізмів. Для вироблення таких механізмів необхідні інституційні основи, більш складні порівняно з попередніми організаційними формами.

Сучасна ідейно-політична система глобалізму досить широко інтерпретується суспільно-політичними організаціями та групами, які беруть активну участь у процесах глобалізації. Це, у свою чергу, визначило логіку формування двох основних напрямів, а саме, першого, який характеризує абсолютне несприйняття глобалізації як об'єктивного та закономірного етапу історії людства, явища, перенесеного із Заходу і пов'язаного з розвитком процесів модернізації, та другого, який характеризує критичне ставлення до окремих тенденцій розвитку процесів глобалізації, методів, які використовуються суб'єктами цих процесів, заданих ними напрямів. Сьогодні немає жодної держави, яка б задекларувала своє абсолютне несприйняття процесів глобалізації, адже навіть у найрозвиненіших державах можна спостерігати обидва напрями.

Глобалізація не лише незворотний, але й необхідний процес. Оскільки вона являє собою певну культурну систему, яка дає змогу передавати, взаємообмінюватись знаннями не лише між поколіннями, але й між народами. Це, у свою чергу стає свідченням того, що глобалізація приводить до своєї національної відкритості, основним інструментом якої є вирішення проблем,



які уможливають усесторонній зв'язок та всесторонню залежність однієї нації від іншої. Безумовно, в умовах такого середовища змінюється все, у тому числі й система державного управління, зникають традиційні кордони, з'являються абсолютно нові форми зв'язків між народами.

Сьогодні відомо, що основною умовою глобалізації є формування єдиного політичного простору, який, у свою чергу, повинен забезпечити вироблення єдиної політичної мови, яка б слугувала основою взаєморозуміння між світовими культурами. Без цього політичний діалог цивілізацій залишається на рівні номінальних конструкцій, і в жодному разі не зможе виступати реальною політичною практикою ефективного розвитку держав у XXI ст.

В умовах глобалізації все більше обмежуються можливості національних держав як суб'єктів міжнародних економічних та політичних відносин, відповідно до чого суттєво знижується роль та значення політичних еліт, які певною мірою повинні витлумачувати сутність певних явищ, які породжуються процесами глобалізації. Для цього необхідно розгорнути широкий дискурс з метою визначення впливовості суб'єктів глобалізації та можливого коригування сучасної неоліберальної моделі світового розвитку відповідно до стратегічних інтересів розвитку кожної окремої нації. Це певною мірою дасть змогу уникнути розуміння глобалізації як стихійного процесу, що призводить до поглиблення нерівності, розрухи самотутніх культур, "перетворення цілих регіонів та країн у ресурсних донорів". З цього приводу досить часто проводять паралелі між глобалізацією та індустріалізацією, адже сьогодні чітко визначено – Україна потребує глибокої модернізації всіх сфер суспільного життя шляхом залучення та вмілого використання у своїх національних інтересах тих ресурсів, які привносяться процесами глобалізації.

Найбільш складним питанням для сучасної України є пошук принципів та механізмів налагодження взаємозв'язків із глобальним світом, що тим самим дозволить чітко визначити її місце та роль у загальносвітовому просторі. Саме тому Україна так наступально декларує свій максималізм у прагненні якнайшвидше інтегруватись у глобальний простір, інакше вона може лишитись пасивним об'єктом для реалізації глобальної політики не лише розвинених країн світу, але і тих, які їх наздоганяють. Система державного управління України має бути не лише максимально адаптованою до нових глобалізаційних умов розвитку, але й володіти потужним інструментарієм впливу на них, а також використання їх на користь реалізації власних національних інтересів. Це, у свою чергу, дасть змогу Україні виробити нову геополітичну стратегію, яка сприятиме її ефективному економічному, політичному та духовному розвитку. Осовою проблемою для України сьогодні є запропонувати такий геостратегічний проект її розвитку, який би дозволив їй зайняти достойне місце у світових глобальних процесах і репозиціонувати її геополітичний статус, аби він змінив ставлення до України в цілому з боку світової спільноти.

## 1. Передумови виникнення процесів глобалізації

Наприкінці ХХ ст. світ зазнав якісно нових змін, які певною мірою трансформували соціальну, політичну, економічну та державно-управлінські системи світу, в результаті чого будова світоустрою набула нових рис, а процеси глобалізації, з якими пов'язувалися причини злиденності, екологічної кризи та вибух міжнародного тероризму, стали визначальними для долі сучасного людства. Проте цим процесам, безумовно, передувала низка історичних та соціально-економічних (господарських) передумов та факторів, які і виступають предметом розгляду в межах даного параграфу.

У сучасних наукових розвідках дослідження передумов виникнення процесів глобалізації має принципові відмінності, так, зокрема, переважна більшість учених вважає, що процеси глобалізації об'єктивно виникають наприкінці ХХ ст. і характеризуються концептуальною новизною і жодною мірою не схожі на ситуацію, яка мала місце на межі ХІХ-ХХ ст. Інші вчені вважають, що це лише одна із форм історичного розвитку, первинне виникнення якої до ХVІ ст. або ХІХ ст. У результаті цього формуються теоретико-методологічні підходи, які впираються в чітке розмежування передумов, достеменність періоду виникнення цих процесів, а також і сфер їх розгортання.

На думку деяких учених, однією з передумов виникнення сучасних процесів глобалізації є початок зародження так званих глобальних форм співіснування людства, які належать до витоків зародження людства, де вже тоді основна роль належала силовим формам “спілкування” між різними племенами та народами. Проте слід відзначити, що “саме усвідомлення масштабів нашої планети, її форм та обрисів континентів стало можливим завдяки тому, що у вітрила кораблів Х.Колумба, Ф.Магеллана, В.да Гама, Дж.Кука та інших мореплавців ХVІ-ХVІІІ ст. дули вітри економічних та політичних інтересів Іспанії, Португалії та Великобританії”, що й стало однією з передумов формування глобальної свідомості людства” [58, с. 4].

Як відомо, з часом силові методи досягнення економічних та політичних взаємовигід відійшли на задній план, поступившись так званим глобальним торговельним та фінансовим зв'язкам, які протягом ХХ ст. охопили весь світ, надавши тим самим можливість світовій спільноті відчувати себе єдиним цілим і таким чином стали “вирішальним локомотивом інтернаціоналізації суспільних відносин”, заклавши таким чином підвалини епохи великих суспільних перетворень” [61, с. 13].

У межах такого підходу розробляє свою концепцію російський учений Ю.В.Яковець, який підтверджує, що процеси глобалізації є зовсім не новими і виникають не сьогодні, “хоча й тисячоліття по тому локальні культури та цивілізації виникали і розвивалися, здавалося б, ізольовано, чисельні нитки культурних, торговельно-економічних зв'язків між ними століття за століттям зміцнювались і примножувались, охоплюючи населену частину земної кулі від півночі до екватора. Це дає всі підстави говорити про історичний процес розвитку людства в цілому, зміну світових цивілізацій” [62, с. 12].

Приблизно такої ж точки зору дотримується С. Хантінгтона, на думку якого “глобалізація розвивається на фоні загальнопланетарного процесу диференціації локальних цивілізацій”. Відповідно до цього вона являє собою “закономірний процес універсалізації культурних цінностей, підготовлений всією ходою розвитку людства”. Це, у свою чергу, дало підстави вченому розуміти під глобалізацією “новий імпульс динаміці та діалогу сучасних цивілізацій” [50, с. 34].

Таке розуміння глобалізації як новітнього етапу багатовікового процесу інтернаціоналізації суспільного життя дає підстави деяким дослідникам шукати її початок наприкінці ХІХ ст., а то й у ХVІ ст. Ототожнюючи глобалізацію з розвитком міжнародних торговельних економічних зв'язків із зростанням фінансової взаємозалежності національних господарств та ін. американський дослідник Д.Хендерсон був надто здивований, коли з'ясував, що з 70-х рр. ХІХ ст. до 1914 р. ступінь економічної взаємозалежності індустриальних країн багато в чому був надто нижчим, ніж у кінці ХХ ст. Саме цей період, на думку вчених, є “періодом найвищого розквіту колоніалізму, якщо виходити із рівня ВВП серед держав лідерів економічного розвитку, включених у сферу міжнародної торгівлі” [37, с. 16].

Так сформувалось уявлення про дві, навіть три хвилі глобалізації.

У ХХ ст. закономірно вважалося, що сучасна модель глобалізації є найвищою стадією розвитку процесу інтернаціоналізації (транснаціоналізації) різних аспектів суспільного життя: економічних, політичних, культурних, конфесійних та ін. На цій новій стадії, яка набула очевидності і стала предметом пильної уваги дослідників десь на межі 60-70 років, процеси інтернаціоналізації суспільного життя поступово охопили все світове співтовариство, досягаючи планетарних масштабів. “І це не просто територіальне розповсюдження інтернаціоналізації: глобальні масштаби взаємозв'язків та взаємозалежностей різних країн (їх національних господарств, політик, культур правових систем тощо) надають цим взаємозв'язкам нові риси, якості, властивості, нову силу як благодворну, так і руйнівну. З певним обґрунтуванням це історичне зрушення можна вважати якісним стрибком, переходом інтернаціоналізації суспільних відносин на більш високий ступінь свого розвитку” [60, с. 97].

З точки зору Ю.Шишкова, сучасна модель глобалізації не просто черговий спалах попередніх тенденцій, які посилюють “взаємощеплення” національних держав, і не просто досягнення світовою економікою та політикою глобальних масштабів, коли вони охоплюють усю ойкумену. “Все це лише якісні параметри давно розпочатого процесу інтернаціоналізації господарського життя. При цьому глибинна сутність глобалізації полягає в тому, що при значній схожості з попередніми періодами своєї історії світова економіка та політика переходять в якісно новий стан” [58, с. 3]. Показуючи глобалізацію як абсолютно нову стадію процесу інтернаціоналізації господарського життя, учений намагається з'ясувати істинні причини величезного техніко-економічного та соціально-культурного розриву “золотого мільярду” від людства в цілому та доводить, що при цих всіх небезпеках,

спричинених процесами глобалізації, не поглиблюється розрив між Північчю та Півднем світового співтовариства, а, навпаки, відбувається його зменшення.

На думку С. Чугрова, “інтернаціоналізація та глобалізація перебувають в одному канатному полі, і це дозволяє більш точно оцінити нинішні координати посткомуністичних країн у світовому розвитку”. Відповідно до цього “інтернаціоналізація являє собою поступове взаємопроникнення технологічних та культурних стандартів, що не зачіпає державний суверенітет... національні кордони перетворюються на напівпрозорі перегородки” [55, с. 20]. Принципово інше з методологічної точки зору розуміння інтернаціоналізації пропонує відомий дослідник Н. Косолапов, тим самим доводячи, що “інтернаціоналізація передбачає вихід будь-чого за рамки; або ж об’єднання дій декількох суб’єктів світової економіки, політики навколо спільних завдань, цілей, видів діяльності... вона в принципі є універсальною по охопленню об’єктів та простору, хоча не обов’язкового втягує всіх або ж майже всіх учасників міжнародного життя” [25, с. 70].

Це, у свою чергу, свідчить про те, що інтернаціоналізація є історичною передумовою виникнення глобалізації, адже вона свого роду створила “еволюційну підготовку матеріальної, когнітивної та політичної основи” для її розвитку. Відповідно до цього глобалізація відрізняється від інтернаціоналізації саме тим, що приводить до руйнації національних кордонів, суверенітету національних держав, а отже й до утвердження єдиного гомогенного світового простору з єдиними стандартами його розвитку та функціонування, тоді коли головна функція інтернаціоналізації зводиться до “забезпечення стійких міжнародних зв’язків у сучасному світі”. Характер розмежування інтернаціоналізації та глобалізації залежить також і від їх часового фактора, що вказує на те, що “інтернаціоналізація різних видів діяльності, відносин, процесів обміну та розвитку існує стільки, скільки самі міжнародні відносини, тоді коли виникнення глобалізації як явища припадає лише на другу половину ХХ ст.” [25, с. 73].

Відомий російський дослідник В. Колоннтай, аналізуючи сутність неоліберальної глобалізації, розглядає її як “специфічний варіант інтернаціоналізації господарського, політичного та культурного життя людства, зорієнтований на форсовану економічну інтеграцію в глобальних масштабах з максимальним використанням науково-технічних досягнень і вільних ринкових механізмів та ігноруванням національних утворень, багатьох соціальних, культурно-цивілізаційних та природно-екологічних імперативів” [24, с. 24].

У межах даного дослідження ми виходимо із розуміння глобалізації та інтернаціоналізації як двох принципово різних типів суспільного розвитку, які відповідно мають різні передумови свого виникнення. Це безпосередньо пов’язується із тим, що країни, які перебувають на етапі глобалізації та інтернаціоналізації, сповідують принципово різні стратегії розвитку, що тим самим підтверджує, що це є якісно різні типи розвитку. Більшість сучасних дослідників переважною мірою вказують не на стадійність у співвідношенні глобалізації та інтернаціоналізації, а на якісну відмінність у розвитку держав, які обирають одну із таких форм. Підтвердженням цього слугує точка зору,

висловлена В. Рамзесом, який стверджує, що “глобалізація є конкурентом інтернаціоналізації, скоріше за все її антитеза, ніж логічне продовження розвитку сучасного світу”. Більше того, дослідник наполягає на тому, що “будь-який процес інтернаціоналізації з необхідністю приводить до посилення взаємозалежності різних держав, а тому є однією із форм прояву глобалізаційного процесу” [27, с. 15].

Слід відзначити, що сьогодні більшість учених наполягають на розумінні її як однієї із стадій інтернаціоналізації господарського, політичного та культурного життя, особливо, що стосується ліберального підходу до тлумачення глобалізації. На думку І. Валлернстайна, у кінцевому підсумку це поставило західний світ перед потребою прискореної адаптації суспільства до нових умов суспільного розвитку.

Таким чином, наведені вище підходи розглядають глобалізацію: 1) у контексті її ототожнення із процесом інтернаціоналізації, що, з нашої точки зору принципово неправильно; 2) як новітню стадію такого процесу; 3) один із варіантів інтернаціоналізації.

Для розуміння співвідношення глобалізації та інтернаціоналізації доцільно виходити із розв’язання методологічної суперечності, оскільки транснаціональна форма соціального розвитку не є тотожною наднаціональній, яка є характерною для останньої чверті ХХ ст., і, по-друге, з точки зору російського вченого В. С. Стюпіна, сьогодні є чимало якісних відмінностей між цивілізацією традиціоналістичного типу та техногенною цивілізацією, адже неможливо не помітити, що “за останні десятиріччя швидкість науково-технічних зрушень, а разом з ними можливості для різкого випередження в матеріальній сфері одних країн іншими якісно змінюються” [35, с. 14]. При цьому слід відзначити, що саме суттєві відмінності між традиціоналістичними та техногенними шляхами розвитку різних цивілізацій і спричинили значні розриви як у темпах, так і в рівнях розвитку між окремими регіонами світового співтовариства. Цій тезі сьогодні суперечить низка поглядів, представлених у сучасній літературі, відповідно до яких “техногенний шлях це не новація останньої чверті минулого сторіччя, а, навпаки, вона є традиціоналістичним шляхом, який за певних умов може поєднуватись із техногенним” [30, с. 17].

Слід також відзначити і те, що формування світового ринку, якому передували міжнаціональні зв’язки та обміни, не супроводжувалось одночасним створенням наднаціональної форми міжнародних господарських зв’язків як фактора виникнення глобалізації, який породжує серйозні дилеми не лише у сфері економіки, а розгортає ідеологічні ілюзії та посилює політичні ризики сучасного світу. В остаточному підсумку це призводить до того, що національні держави починають втрачати можливості ефективного використання традиційних механізмів державного регулювання. В умовах всезростаючої взаємозалежності вони користувались ними, озираячись на інші держави, інтереси яких при цьому можуть бути порушені. Хоча несправедливо вважати, що національні держави як регулюючий механізм внутрішньодержавних та міжнародних відносин віджив свій вік. Він буде функціонувати невизначено довго, але вже не в ролі всевладного та

суверенного творця долі власної держави, а в ролі однієї із ланок складного та багаторушного механізму, покликаною регулювати соціальні, політичні, економічні та духовні відносини. Ці три ознаки складають кардинальну відмінність сучасної форми глобалізації від попередніх етапів інтернаціоналізації суспільного життя. Оскільки нічого подібного в ХІХ ст. – на початку ХХ ст. ще не було, адже це все вперше в історії людства і тому все це настільки незвичне, незручне та непередбачуване. Тому цілком зрозумілою та природною є реакція відторгнення ідеї глобалізації, оскільки вона замішана на страху перед невизначеним майбутнім.

Здебільшого особлива увага дослідників сьогодні зосереджується на розумінні процесу американізації як однієї із передумов сучасної форми глобалізації, а інколи вони вдаються до певного ототожнення цих двох явищ. Такої думки дотримується, зокрема, російський учений І. Лісаковський, який вбачає в американізації основну умову розгортання сучасного процесу глобалізації і на підставі цього доводить, що вона є великим злом, оскільки нічого доброго від неї не слід очікувати, адже вона приводить до впровадження загального знаменника ряду норм та стандартів і в широких масштабах нікому, крім США, вона не потрібна, адже вона є чи не єдиною наддержавою, яка використовує таку кон'юнктуру для нав'язування всім своїх принципів. Відповідно до цього глобалізація розглядається ним як “результат процесу становлення та розповсюдження в світовому масштабі ряду (переважно американських) науково-виробничих, економічних, інформаційних, правових, ціннісних підходів та технологій, що в кінцевому рахунку дають можливість досягнути відносно єдиних (чи подібних) умов існування та функціонування співтовариств, які розвиваються в різних історичних умовах і живуть у відповідності зі своїми специфічними традиціями” [28, с. 57-58].

Слід відзначити, що переважна більшість учених сьогодні розглядають глобалізацію у контексті її ототожнення із американізацією, доводячи тим самим, що сучасний світ не глобалізується, а американізується. Фактично це є наслідком того, що сьогодні США володіють майже 50 % світового ринку в багатьох сферах промисловості. Більше половини всієї ділової активності у світі контролюється Америкою або, принаймні, здійснюється під її безпосереднім впливом, що особливо стосується реклами та маркетингу. Вважається, що дві третини цього світового бізнесу зосереджено в США. В інвестиційній банківській індустрії сьогодні домінують саме американські банки, такі як Merrill Lynch, Morgan Stanley Group, J. P. Morgan та ін. Америка значною мірою випереджає всі інші країни за розмірами та могутністю економіки, ефективністю ринків та капіталів, виходить вперед з величезним розривом в торгівлі через Інтернет. В умовах зростаючої конкуренції в світі це дає США значні переваги [75, с. 20]. Це, у свою чергу, вказує на те, що глобалізація зароджується в США, які й закладають усі необхідні передумови та фактори для її утвердження у розвитку сучасного світу.

Деяко іншої точки зору дотримується російський учений Ф. Юрлов, який відзначає, що глобалізація ще не стала справді глобальним явищем, адже існують великі групи та сили в різних країнах, які не приймають цю ідею саме в

тій формі, в якій вона нині реалізується [61]. На сьогодні повною мірою можна свідчити, що глобалізація не зворотна, вона може стати зовсім несправедливою та негуманною по відношенню до значної кількості людей. Нинішня глобалізація створює нерівні умови для її учасників, адже сучасний світ не інтегрується з урахуванням інтересів усіх держав, а, по суті, американізується. Ми ж у межах даного дослідження розмежуємо категорії глобалізації та американізації, вбачаючи в останній альтернативну форму глобалізації. Більш детально такий аспект проблеми нами буде розглянуто в третьому розділі даного монографічного дослідження.

Якщо ж розглядати окреслену проблему в історико-методологічному ракурсі, то слід вказати, що тема глобалізації (глобальності якщо точніше) вперше була озвучена на початку 70-х рр. ХХ ст. саме в економічних науках. Приблизно в той же самий час почалось активне обговорення екологічної тематики, зокрема й глобальних проблем людства. В економічній теорії було здійснене чітке розмежування поняття транснаціональних, міжнародних та глобальних корпорацій, діяльність яких і спричинила виникнення процесів глобалізації. Це певною мірою стало умовою для створення та утвердження цілої субкультури – фінансової цивілізації, “яка супроводжується віртуалізацією грошей, і яка є демонстрацією й водночас доведенням до максимуму символічної природи людської культури загалом. “В якій ще сфері, крім фінансової, голий символ, уже не підкріплений не лише товарною масою, а навіть і золотим стандартом – може володіти такою абсолютною владою над людьми” [32, с. 14]. Ця субкультура виступає водночас як “життєва субстанція і як інтегральний символ глобалізації ХХ ст., який спеціально створений певним інформаційним середовищем, і покликаний здійснювати ефективну координацію дій у масштабах планети, де фактично сходяться воедино економічна інтеграція, повсюдна інформатизація та транснаціональна комунікація” [32, с. 9].

Саме цю проблему вперше зафіксував В. В'юницький ще в четвертій доповіді “Римського клубу” у 1973 р., стверджуючи, що “глобалізм, який заявив про себе як економічний та соціокультурний феномен з 70-х рр. ХХ ст., кидає виклик національній та державній самобутності. Цей виклик, відмічений серйозним занепокоєнням в цілому ряді західноєвропейських держав, пояснюється тим, що суть глобалізації – не тільки у виникненні системи глобальних взаємозв'язків людства та комплексу глобальних проблем, які не можуть бути вирішені силами окремих держав, але й у відомій універсалізації життя різних груп, які в сукупності утворюють рід людський. Більше того, саме ця тенденція складає серйозну глобальну проблему, породжуючи у людей кризу ідентичності – їх здібності до самоідентифікації в ролі представників національних груп та державних утворень” [20]. Більшість дослідників також намагається ідентифікувати процеси виникнення глобалізації через відповідні соціокультурні фактори, залежно від того, якою мірою вони впливають на організацію єдиних стандартів ведення господарського життя. Важливу роль тут відіграють праці таких дослідників, як М. Грановетер, М. Кастельс, Р. Сведберг, А. Сен, А. Турен, Р. Холлінгсворт, Ф. Шміттер, В. Штрек,

А. Етціоні, у межах яких розглядається мотиваційний аспект виникнення глобалізації як засіб розвитку сучасної людини та реалізації її економічних інтересів. У межах даного дослідницького підходу щодо з'ясування факторів виникнення глобалізації доведено роль відповідних правових норм, адміністративних рішень, які панують у суспільстві, створюючи тим самим необхідні умови для нової системи глобального господарювання з її цінностями, пріоритетами, традиціями.

Таким чином, утвердження нової системи глобального господарювання, яка приводить до формування нової системи взаємовідносин між суб'єктами господарювання, є важливим фактором виникнення процесів глобалізації. Проте, на думку Ф. Фукуяма, “глобальний ринок, який формується в результаті утвердження нової системи господарювання і як важливий фактор виникнення процесів глобалізації не здатен сьогодні вирішити всі ті проблеми, які здатні у корені змінити суспільство..., оскільки переважною мірою він залежить від соціально-політичної сфери, історичної та культурної спадщини”. Таким чином, це вказує на те, що факторами виникнення глобалізації є власні ментальні, культурно-історичні традиції, в межах кожної національної держави саме вони є визначальним імперативом включення їх у систему глобального господарювання [49, с. 214].

Необхідну передумову виникнення сучасних процесів глобалізації слід також вбачати в індустріалізації, яка значною мірою протягом певного історичного часу забезпечувала постійне прискорення політичного, економічного та культурного зростання. Це пояснює й те, що головна причина різкого відставання на Півдні в 60-80 рр. полягає саме в тому, що ці десятиріччя є найневдалішим історичним періодом для розвитку країн, оскільки саме в ці роки їх еволюція підпадає під вплив тимчасових, але досить могутніх негативних факторів, які суттєво відхиляли траєкторію їх економічного, політичного та культурного розвитку в гіршу сторону. Причина цього полягала, зокрема, в тому, що в цей період у більшості розвинених країн відбувся так званий демографічний вибух, який суттєво знизив темпи приросту в більшості регіонів Півдня [58, с. 3]. У результаті цього більшість учених вбачають у глобалізації не лише “об'єктивні наслідки техноекономічного розвитку, але і відповідну політику” [9, с. 50], як інструмент, до якого вдаються уряди, аби забезпечити реалізацію відповідних інтересів. Більше того, з точки зору М. Кастельса основною передумовою виникнення процесів глобалізації є поява так званих “глобальних агентів” – урядів країн “великої сімки” та контрольованих ними міжнародних інститутів (МВФ, СОТ). Учений вважає, що основним механізмом, за допомогою якого “вводиться” процес глобалізації, є “політичний тиск за допомогою прямих дій урядів або через їх діяльність МВФ, Світового банку та СОТ” [22, с. 75].

Наприкінці ХХ – початку ХХІ ст. головною передумовою виникнення глобалізації стає інформаційна революція, яка породила нову форму соціальної організації – інформаційне суспільство, що і стало її головним ідейним попередником. Інформаційні технології як результат інформаційної революції значно спростили глобальність сучасного світу. Так, на думку Е. Гідденса, “глобальність як фактор являє собою єдність світу, в якому окремі регіони



стають взаємопов'язаними і взаємозалежними і в якому сама регіональність уже більше не визначається за класичними геополітичними принципами. Така взаємозалежність може бути визначена як “інтенсифікація світових соціальних відносин, які пов'язують віддалені райони таким чином, що місцеві події формуються під впливом подій, які відбуваються за багато миль і навпаки” [10, с. 64]. Таким чином, це підтверджує те, що саме інформаційне суспільство створило найбільш адекватні передумови виникнення та динамізації глобалізації, забезпечивши “швидкість в торгівлі, пересуванні, в комунікаціях, інноваціях та просуванні їх на ринок... здебільшого рушійною силою глобалізації стали такі технології, як комп'ютеризація, мінітюаризація, супутникові комунікації, волокнова оптика та Інтернет” [61, с. 13].

Із позицій російського вченого І. Подберьозского, основними передумовами процесу глобалізації є “процес стрімкого формування єдиного загальносвітового фінансово-інформаційного простору на основі нових, переважно комп'ютерних технологій. У цьому основна її відмінність від інтеграції, вищою стадією якої вона є: адже інтеграція була і в лідниковий період, справжня ж глобалізація розпочинається лише в 90-ті рр. ХХ ст.” [36, с. 100]. Тому І. Подберьозский вважає методологічно неправильним наполягати на тому, що глобалізація була ще в епоху Великих географічних відкриттів, оскільки це була інтеграція. Більше того, вчений попереджає, що сьогодні зарано ще говорити про наслідки глобалізації в повному її обсязі, оскільки вона ще тільки розгортається і, так би мовити, перебуває в зародковому стані. Тому доцільно говорити про глобалізацію не як домінанту, а лише як про тенденцію [36, с. 101].

Важливим фактором виникнення сучасних глобалізаційних процесів доцільно вважати розвиток інтеграційних тенденцій на регіональному, субрегіональному та міжрегіональному рівнях. У другій половині минулого століття перед людством повстало завдання віднайти нові механізми суспільного регулювання. Розпочався болісний процес трансформації існуючої тисячоліттями національно-державної форми організації життя людства у нову її форму виникнення глобалізації. Сьогодні зрозуміло, що найбільшого ступеня інтегрованості досягнуто в Західній Європі, де створено Європейський Союз – торговельно-економічний валютний союз країн-учасниць. Загальною тенденцією нового етапу стало посилення координації та гармонізації регулюючої діяльності національних урядів у всіх сферах соціального життя.

Сьогодні вчені вважають, що ейфорія на Заході, викликана процесами глобалізації, помалу почала вгасати. А реальні проблеми, які раніше поставали перед людством, не лише відійшли в сторону, але в ряді випадків лише поглибились. З'явилися і нові проблеми, пов'язані, наприклад, із поширенням СНІДу, зростанням міжнародного тероризму, наркомафії, кількості локальних конфліктів і та ін. Важливі наслідки розвитку нинішнього людства пов'язані з соціальною нерівністю, загрозою безробіття, вражаючою нерівністю між країнами та всередині країн. Це все співіснує з беспрецедентним рівнем процвітання в окремих регіонах [67, с. 41].

Слід відзначити, що сьогодні не існує однозначного ставлення до глобалізації і на Заході, і в США. Так, М. Ізвеков з цього приводу відзначає, що

в “даний час в досить серйозних виданнях США в тій чи іншій формі ведеться дискусія на досить актуальну тему про посилення процесу глобалізації та корпоративізації світової економіки. При цьому розглядається два основних підходи до цієї об’єктивної тенденції, обумовленої в першу чергу активним процесом науково-технічного прогресу за останні десятиліття і які здобувають назву “технологічної революції” [26, с. 58].

Водночас російський учений Р. Рафкін значну увагу приділяє з’ясуванню того, чому останнім часом особливо вище керівництво ТНК втрачає відчуття громадянської відповідальності у ставленні до певної конкретної держави, набуваючи рис “нових космополітів”. Дослідник також відзначає, що нинішня глобальна за своїми масштабами діяльність ТНК створює суттєву загрозу існуванню більшості національних держав, оскільки вони позбавляються головного – економічного суверенітету.” З цього приводу Р. Рафкін висловлюється майже апокаліптично “Ми вступаємо в нову епоху глобальних ринків та автоматизованого виробництва. Шлях до економіки майже без робочих місць чітко бачиться. Чи приведе цей шлях до надійної гавані, чи до жахливої бездни, буде залежати від того, наскільки ефективно цивілізація зможе підготуватись до післяринкової ери, яка буде відразу по третій промисловій революції. Кінець роботі може означати смертельний вирок цивілізації в тій формі, в якій ми її знаємо. Кінець роботи може також сигналізувати про початок нової соціальної трансформації, відродження людського духу” [26].

На думку Генерального секретаря ООН Кофі Аннана, зараз спостерігається “відкат” у процесі нового світоустрою, його причина полягає в тому, що чесноти глобалізації розподіляються нерівномірно, світовий ринок діє не за правилами, які є обов’язковими для розв’язання соціальних завдань. Більшість добре розуміє, що ресурси землі будуть скоро вичерпані, якщо бідні країни підуть по тому ж шляху, по якому йшли багаті. Тому головний виклик нинішнього часу, вважає К. Аннан, полягає в тому, щоб здійснювати глобалізацію в інтересах усього людства, а не для того, щоб мільярди людей лишились в злиденності [80].

У ХХ ст. людство входить з тягарем старих та нових проблем. В їх основі лежить нерівномірний та нерівноправний розвиток окремих регіонів та країн планети, окремих соціальних груп як бідних, так і багатих країн. У доповіді “Глобальні тенденції в 2015”, підготовленій Національною Радою США по розвідці (вищі офіцери розвідки, які співробітничали з ЦРУ, вчені, експерти із дипломатичних та корпоративних кіл) говориться, що “процес розвитку глобалізації буде нерівним, з хронічною фінансовою нестабільністю та економічною нестабільністю, яка все більше поглиблюється. Відсталі регіони, країни та групи будуть переживати економічну стагнацію, політичну нестабільність та культурне відчуження [75, с. 52].

У Декларації, прийнятій ООН на Саміті тисячоліття у вересні 2000 р. відзначалось, що головний виклик, з яким стикається сьогодні людство, – забезпечення того, щоб глобалізація стала позитивною силою для всіх людей планети. Водночас, коли вона може надати великі можливості, сьогодні її блага розподіляються вкрай нерівномірно. Також нерівномірно розподіляється ціна,

за допомогою якої реалізується глобалізація. Країни, які перебувають на етапі свого розвитку та у стані перехідного періоду, братимуть активну участь у формуванні та проведенні глобальної політики.

У щомісячному виданні “Монд діпломатік\*” відзначається, що “...сьогодні ми стикаємося з політикою глобалізації, при цьому наполягається на принциповому використанні саме терміна “політика глобалізації”, а не просто “глобалізації”. Це, зокрема, пояснюється тим, що “політика переважною мірою тримається в таємниці при її розробці та розповсюдженні... Більшість людей не бачать, до чого вона може привести в найближчий час. Така політика частково розробляється самими науковими співробітниками. Вся проблема полягає в тому, чи можуть і чи повинні мовчати ті люди, які відштовхуються від своїх наукових знань, здатні передбачити негативні наслідки такої політики” [46].

На думку грузинського дослідника В. А. Кварацхелія, “процес глобалізації обумовлений об’єктивними факторами світового розвитку, поглибленням розподілу суспільної праці, високими темпами науково-технічного прогресу, розвитком міжнародних комунікативних систем, і в результаті цього зближенням політичних взаємовідносин між країнами. Разом з тим на сучасному етапі розвитку людства створюються сприятливі умови для активізації процесу глобалізації” [52].

Більшість дослідників сьогодні переконані в тому, що основними визначальними факторами виникнення процесів глобалізації є розвиток економіки, науки та техніки, які і визначають відповідний рівень історичної динаміки. Проте, на думку А. С. Колеснікова, деякі країни, потрапляючи у залежність до інших країн світу, через слабку економіку всеодно лишаяться самобутніми цивілізаціями. Тому для високорозвинених країн світу, які мають потужну економіку, науку та технології глобалізаційні процеси працюють на користь їх національного розвитку. Прикладом збереження такої цивілізаційної самобутності в умовах глобалізації є Індія та Китай, які свого часу потрапили у залежність від західної цивілізації [23, с. 202-203].

На сьогодні переважна більшість пострадянських дослідників вважає, що об’єктивною та необхідною передумовою розгортання сучасних процесів глобалізації є комунізм як попередня форма суспільного розвитку. На їх думку, “комунізм не помер з розпадом колишнього СРСР, так як його там ніколи не було. Він там був не справжнім... Тоталітарні режими – це країни з однопартійним устроєм, які не допускають ніякої організованої опозиції та підпорядковують права особистості інтересам держави. За цими режимами слідує в кінці минулого століття інша форма тоталітаризму – тоталітарний “режим глобалізації”, який базується на догмах глобалізації та “єдинодумства” [46].

Здебільшого О. Тоффлер абсолютно переконаний у тому, що глобалізація виникає в кінці 70-х рр., означуючи собою процес поширення в загальнопланетарному масштабі постіндустріальної цивілізації, яку він називає “третьою хвилею”. Саме тому “третья хвиля”, яка символізує прихід глобалізації, буде визначати рівень економічного розвитку, в результаті чого

ймовірно “світ може опинитись у руках транснаціональних корпорацій та технореволюціонерів, а держава-нація втратить свій суверенітет” [42, с. 39].

Близькою до наведеної точки зору є позиція американського дослідника І. Валлернстайна, на думку якого важливим фактором виникнення глобалізації є капіталізм. Проте з позицій І. Валлернстайна, формуванню єдиного всесвітнього капіталістичного ринку реально перешкоджає наявність державних кордонів, а це, у свою чергу, свідчить про те, що капіталізм будь-що намагатиметься суттєво обмежити державний суверенітет. При цьому цікавим є той факт, що таку точку зору І. Валлернстайн висловив у 1980 р., а в дев'яності роки цей процес вже став очевидним у більшості країн світу, включених до глобальної системи господарювання [7].

З'ясовуючи різноманітні передумови виникнення сучасних процесів та розуміння їх в певних дослідницьких підходах, доцільно вказати, що такі передумови відіграють не однакову роль. Здебільшого основним фактором є так званий “ментальний рівень національного розвитку сприйняття або несприйняття глобалізації”, який визначає, які умови глибинно впливають на розгортання сучасних глобалізаційних процесів. “Як відомо, найдавнішими і водночас єдиними міжнародними (точніше міжплемінними) відносинами була торгівля та воєнні зіткнення. Обидві обставини обумовлювались політичними та економічними мотивами, щоб отримати в обмін або захопити силоміць матеріальні цінності, якими розпоряджається іноземний партнер чи супротивник, тобто при цьому міжнародна торгівля та захоплення чужих територій здавна виконували роль локомотивів, які тягнуть за собою інтернаціоналізацію різних культур, релігій, правових систем і т.п.” [59, с. 57].

У контексті даного дослідження особливо цінним є підхід американського вченого П. Ратленда, який ставить питання про зв'язок процесів глобалізації та краху Радянського Союзу. Майже дилемою є для нього питання, що є первинним глобалізація по відношенню до краху Радянського Союзу, чи ж він наблизив прихід глобалізації. Відповідно до цього автором дискутується питання, чи наблизила глобалізація крах Радянського Союзу, або ж його крах став могутнім поштовхом до виникнення сучасних глобалізаційних процесів. У цьому плані для П. Ратленда важливим є з'ясувати, наскільки соціалістичні країни світу виявились підготовленими до умов глобалізації [37].

Іншою несприятливою обставиною, яка збільшила у другій половині ХХ ст. політичний стан розвитку країн, як не парадоксально, полягає в тому, що багато країн здобули свою політичну та економічну незалежність після тривалого перебування в складі тих чи інших колоніальних імперій. Будучи колоніальними або залежними країнами, вони перебувають під своєрідною опікою своїх метрополій, які забезпечували їм стійке становище в системі міжнародних зв'язків, захисту їх внутрішніх ринків від чужинців (які не входять у певну імперію) конкурентів, валютну стабільність та інші відносно сприятливі економічні та політичні умови. Коли ж новонароджені або відроджені держави здобули свій суверенітет, прогнали ненависних, але досвідчених колоніальних адміністраторів, вони лишилися один на один зі своїми економічними та соціально-політичними проблемами. Більшості із них довелось майже з нуля створювати свої державні структури, формувати

національну систему підготовки управлінців, виробляти власну економічну та соціальну політику. І все це в умовах загальної техніко-економічної та культурної відсталості, нестримного приросту населення, неприлаштованості до жорсткої конкуренції на світовому ринку та глобальному поширенні корупції серед чиновників. В таких умовах в більшості держав був відсутнім будь-який розвиток політичної культури, демократичні традиції та інститути. Нові національні керівники, за невеликим винятком, прийшли до влади, необачно обіцяли населенню швидке поліпшення життя або лідери тих чи інших етнічних кланів, або як представники воєнної верхівки.

Наступний фактор, який негативно впливає на економічний, політичний та культурний розвиток країн Третього світу і, безумовно, пов'язується з процесом глобалізації, – це нескінченні воєнні конфлікти. Спочатку повстання та війни за звільнення від колонізаторів, потім територіальні суперечки та міжетнічні зіткнення. Отже, в цей період деякі країни, які перебувають у стані розвитку, перетворюються на авансцену розгортання воєнних дій, які завдають колосальної шкоди економіці, соціальному та політико-правовому розвитку країн. Вони саме і є головними причинами, які заважали сучасним процесам глобалізації розпочатись значно раніше, при цьому тримаючи таку дистанцію протягом кількох десятиліть.

Особливо цінною у контексті даного дослідження є концепція російського дослідника Н. Косолапова, в межах якої йому вдалося систематизувати основні передумови виникнення сучасних процесів глобалізації, охарактеризовані у вітчизняній та зарубіжній літературі. До таких передумов учений відносить:

- стабільні, довготривалі та негативні екологічні наслідки панування людини на планеті (геостратегічний дисбаланс у розвитку сучасного світу, що приводить до непрогнозованості екологічних ситуацій);

- розвиток комунікацій, інфраструктур та відносин, що тим самим приводить до такого ступеня взаємозв'язку та взаємозалежності світу, коли проблеми однієї людини стають проблемами розвитку людства;

- поява перших суб'єктів світової економіки та політики (транснаціональні корпорації держав, міжурядових організацій) [25, с. 73].

Отже, на підставі наведеного вище можна виділити три основних етапи глобалізації (які передували теперішньому варіанту глобалізації):

Перший етап – друга половина ХХ ст. 1945-1975 рр.

Друга світова війна фактично є першою глобальною війною, в яку були втягнені всі континенти. Після її закінчення була створена глобальна міжнародна організація – ООН, відбулась трансформація колоніальної системи, в результаті цього виник комплекс соціально-економічних проблем розвитку незалежних держав, розгорнулись процеси науково-технічної революції, окреслився вплив політичних та економічних факторів. Приблизно це ж саме висловив на початку 40-х років В.Вернадський, спрогнозувавши таким чином появу ноосфери як сфери розуму, появу принципово нового фактора, який впливає на розвиток людської цивілізації. Відповідно до цього можна стверджувати, що перший період формування глобальних процесів припадає на третю чверть ХХ ст.

Другий етап – 1970-90-ті роки

Відбувається перехід процесів глобалізації у формально визначений світовим співтовариством етап, коли “зненацька” людство стикнулося з комплексом глобальних проблем, спроби їх вирішення, зокрема у сфері міжнародної безпеки, допомоги країнам, економічного та гуманітарного співробітництва.

Третій етап – кінець 90-х років ХХ ст. – початок ХХІ ст.

Тут закономірно виділяють ряд тенденцій, а саме:

а) досягнення НТР у сфері інформатики та зв'язку, бурхливий розвиток міжнародних контактів (Інтернет) привело до виникнення глобального світового співтовариства, що створило умовності національних кордонів, збереження закритих, авторитарних суспільств, обмеження передачі знань, інформації, вільне пересування людей – стає практично неможливим, що спричиняє загрозу національній ідентичності, а відповідно й національній безпеці;

б) зростання впливу США (політичного, економічного, фінансового, інформаційного, технологічного), який використовується виключно в інтересах США. Позиція США у вирішенні глобальних проблем сучасності стала вирішальною. Проте слід відзначити, що американські цінності та інтереси не завжди збігаються з цінностями та інтересами інших держав;

в) поширення загроз розвитку та існуванню націй та держав, обумовлених процесами глобалізації. У цілому в ряді країн світу з'явилась стурбованість правлячих еліт щодо процесів глобалізації, в результаті чого виокремились певні соціальні групи, науково-політичні та соціально-економічні течії антиглобалістів, які мали на меті протистояти таким процесам. Фактично відбулась суттєва переоцінка цінностей, закладених процесами глобалізації, що фактично спричинило її негативне сприйняття;

г) фінансова криза 1997-1999 рр., що тим самим підтвердила негативні наслідки впливу процесів глобалізації шляхом безпосереднього перенесення негативних явищ з однієї країни світу в іншу, а подекуди із одного регіону світу в другий. Це поставило під сумнів можливість глобалізації справляти позитивний вплив на розвиток сучасного світу.

д) політична криза 2013-2014рр.

На нашу думку, доцільно було б виділити четвертий етап глобалізації, який можна віднести в часовому інтервалі після 11 вересня 2001 р. – дня, відколи кардинально помінялась стратегія геополітичного розвитку світу, внаслідок чого з'явилися нові глобальні виклики – глобальний тероризм, глобальна міграція, глобальна політична реструктуризація світу.

Слід відзначити, що в межах даного дослідження особливий науковий інтерес становить вивчення сучасної форми глобалізації, кінця 90-х років ХХ ст. – початку ХХІ ст. та відповідні передумови, які спричинили її виникнення. На цей період припадає фінансова криза, яка стала результатом впровадження відповідних форм глобального господарювання, а також власне початок нового історичного періоду розвитку людства. Саме в цей історичний період глобалізація набула могутніх наукових позицій та неабиякої практичної значущості, оскільки охарактеризувала собою так званий, по-перше, дисбаланс

між розвиненими та нерозвиненими регіонами і, по-друге, проблеми розвитку навздогін, вестернізацію та навіть націоналізацію. Виникнення їх спричинене закінченням холодної війни, коли колишній світоустрій поступово змінився новою міжнародною системою – глобалізацією, яка прямо або опосередковано впливає на внутрішню політику, економіку всіх країн, а також на їх зовнішньополітичний курс. Тому можна відзначити, що глобалізація перетворюється на форму суспільної свідомості і таким чином оформлюється в єдину домінуючу культуру, яка веде до гомогенізації людства. Завдяки цьому люди починають відчувати себе частиною дійсно глобального цілого і відповідно до цього приймати “універсальність нових культурних смислів”. Це, безумовно, приводить до певних змін у психології і відповідно в моделях самої поведінки людей, “адже, як правило, люди тяжіють до ідентифікації себе з якоюсь певною, визначеною локальністю (етнічно-культурною або, принаймні, географічно-територіальною) і механізми ідентифікації базуються на розрізненні “свої-чужі”, що в послідовному космополітизмі цілком виключено. І чи не є тоді криза ідентичності і пошук нової ідентичності (що виявляється перш за все в піднесенні релігійних і націоналістичних рухів) реакцією, викликаною такою культурною глобалізацією?” [2, с. 97]. Здебільшого така форма сучасної культури спричиняє крах етнічних устроїв, стереотипів та традицій, а в кінцевому підсумку може привести і до кризи життєвих горизонтів сучасної особистості. З цього приводу Г. Ділігенський, виступаючи на круглому столі з проблем глобалізації, пов’язує це із виникненням нових “моделей матеріального споживання культури, способу життя, що відрізняється від прийнятих у кожному певному соціумі, вони стають дедалі конкретнішими, образнішими, відбувається “розмикання” групових і культурних меж, що не може не впливати на сприйняття умов власного життя, на формування потреб, мотивів, ціннісних орієнтирів людей” [26, с. 53]. Це ще раз підтверджує те, що певною мірою етико-культурна криза сучасності спричинена саме таким ознайомленням зі світом, домінантою якого стає “глобалізація культури”. Цей процес, на думку Ю. Шинкаренка, достатньо чітко простежується в сучасному суспільстві, зрештою він приводить до “становлення культурного універсалізму, який впливає не лише на інертність ментальних установок стосовно культурно-символічної сфери (певні традиції в культурах), а є істотним чинником здатності людини бути відкритою для культури світу (активно сприймати світовість культури), є певністю її соціально-економічних позицій” [57, с. 28].

Таким чином, розглянувши історичні та соціально-економічні передумови та фактори (соціально-економічні форми взаємозв’язку між народами, загострення глобальних проблем розвитку людства, які і обумовлюють відповідне посилення взаємозалежності світу з метою протистояння їм) розгортання сучасних процесів глобалізації ми з’ясували основні закономірності їх розгортання, характерні ознаки таких процесів у ХХ ст., на відміну від попередніх століть, окреслили основні етапи розвитку процесів глобалізації.

## 2. ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНА СТРАТЕГІЯ В КОНТЕКСТІ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ВИКЛИКІВ

Питання глобального управління залишаються у центрі уваги світової спільноти. Низька ефективність застосування традиційних антикризових заходів та механізмів прийняття рішень свідчать про їх невідповідність новим реаліям. Загострення соціальних проблем внаслідок стрімкого зростання розривів у рівнях доходів різних груп населення, загрозливого поширення безробіття серед молоді, погіршення умов життя значної частини населення породжує протестні настрої у суспільстві. Це змушує піднімати на глобальному рівні питання про підвищення соціальної відповідальності бізнесу, розвиток державно-приватного партнерства.

Серед основних довгострокових тенденцій глобального розвитку слід зазначити такі:

- Посилення конкуренції за обмежені природні ресурси (енергетичні, водні) та продовольство.
- Перетік капіталу із Заходу на Схід, з Півночі на Південь (зокрема, з північноамериканського та європейського ринків до нових центрів зростання в Азії, Латинській Америці, Південній Африці).
- Зростання частки міського населення.
- Зростання частки літніх людей.
- Зростання частки сфери інтелектуальних послуг, а також ролі освіти.
- Зростання ролі і значення міжнародних інститутів. Необхідність реформування більшості з існуючих міжнародних інститутів (МВФ, ООН, ОБСЄ).
- Зростання ролі і значення державно-приватного партнерства, а також недержавних суб'єктів (неурядових організацій, крупного бізнесу, релігійних організацій тощо).

Необхідність реагування на виклики і загрози, пов'язані з дією довгострокових тенденцій глобального розвитку, потребує внесення відповідних змін до стратегій розвитку держав світу. Зокрема, особливої уваги потребують такі питання як оновлення та розвиток інфраструктури великих міст, реформування ринків зайнятості та систем соціального і пенсійного забезпечення. Вирішення таких питань потребує значних капіталовкладень. В даному випадку інтеграційні процеси мають слугувати ефективним засобом вирішення глобальних проблем людства.

Європейська інтеграція – European Intergration – усупільнення суверенітетів державами Європейського Союзу (ЄС), що створили спільні інституції, яким делегували частину своїх національних повноважень для того, щоб рішення в певних сферах загальних інтересів могли ухвалюватись демократичним шляхом на загальноєвропейському рівні. Такий процес спільного прийняття рішень проводиться інституціями ЄС (Парламентом, Радою, Комісіями тощо).



Інтеграція – це не просто партнерство та взаємовигідне співробітництво, вона не обмежується зовнішньополітичними аспектами, бо передбачає істотні внутрішні перетворення згідно з прийнятими інтеграційною спільнотою стандартами.

Рушійною силою інтеграції вважається принцип “spill-over” (“перетікання”), за яким інтеграція одного елемента економічної системи неодмінно приводить до необхідності інтеграції інших. Так впровадження спільного ринку вимагає як подальший крок створення валютного союзу тощо. На політичному рівні цей принцип приводить до необхідності зміщення центру прийняття рішень у тому або іншому секторі економіки з національного рівня на наднаціональний – рівень Європейської Комісії, яка виконує функцію “локомотива інтеграції”. На цьому рівні перетинаються різноманітні інтереси політичних еліт, бізнесових та фінансових кіл і шляхом узгодження, пошуків компромісів та консенсусу приймаються політичні рішення. Отже, поступово логіка інтеграційних процесів на європейському континенті приводить до необхідності виходу на якісно новий рівень об’єднання – створення наднаціональних або квазі-федеральних структур.

До поглиблення інтеграційних процесів підштовхують і світові економічні і політичні процеси, тенденція до глобалізації. У глобалізованому світі проблеми виживання і подальшого розвитку неможливо вирішити без поширення різноманітних форм кооперації та спеціалізації у межах міжнародних структур, більш широких, аніж національна держава. Глобалізаційні процеси є одним з найбільш вагомих чинників прискорення процесів європейської інтеграції.

Євроінтеграція передбачає входження до європейської системи безпеки, радикальні перетворення на шляху демократичного розвитку, вдосконалення політичної системи та сфери захисту прав людини, формування сучасної моделі менеджменту та ведення бізнесу, закріплення міжнародного образу країни як конкурентоспроможної та інвестиційно-привабливої, тощо. Загалом йдеться про цілеспрямоване впровадження європейської моделі суспільного розвитку, яка, попри всі відомі проблеми, довела свою високу ефективність.

Ідею формування цілісного європейського простору, єдиного у політичному, економічному та духовному вимірі, можна знайти з досить давніх часів у вигляді обґрунтування необхідності створення європейської імперії, або консолідації християнського світу під егідою універсальної церкви. Реальна європейська історія проходила у нескінчених війнах окремих феодалних держав, які з 17-го століття, після Вестфальського миру, почали набувати риси суверенних держав-націй.

Історична дилема європейської політики виглядала досить обмеженою – або європейська імперія під пануванням якоїсь найбільш сильної нації, або перманентні конфлікти націй-держав, збереження балансу сили між якими має бути запорукою миру. Вихід з цього замкненого кола європейська політична думка знаходить наприкінці 18-го ст. У праці І. Канта “До вічного миру” висувається ідея, що найбільш ефективним запобіжником роздмухування міждержавних конфліктів, від яких європейці страждають сотні років, може

бути створення європейської федерації як політичного об'єднання рівноправних і суверенних держав.

Реалізації цієї ідеї на практиці неодмінно перешкоджав національний егоїзм, небажання поступитися власними суверенними правами. І все ж європейці поверталися до неї, тільки-но черговий масштабний конфлікт створював руйнівні наслідки для цілої Європи – наполеонівські війни ХІХ ст., обидві світові війни ХХ ст. Неймовірно важкі випробування Другої світової війни призвели до початку практичного будівництва Об'єднаної Європи на принципово нових засадах економічної, політичної, соціальної та ціннісної консолідації різних держав і народів.

Виснажена післявоєнна Європа прагнула встановити таку систему міжнародного порядку, яка б максимально виключала можливість нових масштабних військових конфліктів. Привабливість націоналізму у його абсолютних формах значною мірою була знищена, а ідеологія нації-гегемона відійшла у минуле.

Початком відліку становлення європейської спільноти можна вважати середину ХХ століття. У 1950-х роках шість країн-членів Європейської спільноти Вугілля та Сталі (країни Бенілюксу, Франція, Німеччина та Італія) розпочали реалізацію концепцію “малої Європи”, яка передбачала політичну (створення політичної спільноти) та економічну (спільний ринок) інтеграцію. У процесі тривалих і важких переговорів вони пройшли шлях від конференції у Мессіні (1956) до Римських договорів (1957), після чого була заснована Європейська економічна спільнота (ЄЕС).

В історії формування і функціонування Європейського Союзу можна виділити 7 етапів:

1) 1945-1959 – мирна Європа – початок співпраці.

Основна ідея створення Європейського Союзу полягала в припиненні частих і кривавих війн між країнами-сусідами, які призвели до Другої світової війни. Станом на 1950 р., Європейська спільнота з вугілля і сталі починає економічне та політичне об'єднання європейських країн з метою забезпечення міцного миру. На початковому етапі 1958-1970 було підписано договір про Європейську економічну спільноту (ЄЕС) з встановленням перехідного періоду для скасування митних тарифів і квот у торгівлі до 1970 року. Даний період також ознаменував початок процесу наближення законодавств.

2) 1960-1969 – період економічного зростання.

У 1960-ті роки починає зароджуватись “молодіжна культура”, з такими групами, як The Beatles, що стимулювало культурну революцію. Це хороший період для економіки, чому сприяв той факт, що країни ЄС скасували мито в зовнішній торгівлі.

3) 1970-1979 – перше розширення.

Данія, Ірландія та Великобританія вступити до Європейського Союзу 1 січня 1973, в результаті чого число держав-членів зросло до дев'яти. Короткі, але жорстокі, арабо-ізраїльські війни в жовтні 1973 року спричинили енергетичну кризу та економічні проблеми в Європі. Регіональна політика ЄС передбачає передачу значної кількості коштів на створення робочих місць та

інфраструктури в бідніших районах. Європейський парламент збільшує свій вплив у справах ЄС і в 1979 році всі громадяни можуть, в перший раз, обирати членів Європейського парламенту від своєї країни безпосередньо.

4) 1980-1989 – падіння Берлінської стіни.

У 1981 році Греція стає 10-м членом ЄС, за якою через 5 років в ЄС також вступають Іспанія та Португалія. У 1986 році підписаний Єдиний європейський акт. Цей договір забезпечує основу для шестирічної програми, спрямованої на вирішення проблем, пов'язаних з вільним потоком торгівлі через кордони ЄС, таким чином створюючи "єдиний ринок". 9 листопада 1989 року розібрана Берлінська стіна і відкритий кордон між Східною і Західною Німеччиною, що призводить до об'єднання Німеччини в жовтні 1990 року.

У червні 1985 року Європейська Комісія прийняла Білу книгу про завершення формування внутрішнього ринку, що була затверджена Європейською Радою в Мілані. Біла книга містила перелік більшості законодавчих актів (приблизно 300), але не всіх, та визначення заходів, які треба було вжити для реалізації проекту внутрішнього ринку. Запропоновано також програму створення єдиного європейського ринку до 31.12.1992 р.

Цільові завдання було об'єднано у три групи:

– усунення фізичних кордонів шляхом скасування перевірок осіб та товарів під час перетину внутрішніх кордонів;

– усунення технічних кордонів, а саме знищення бар'єрів, що існували в національних правилах щодо товарів та послуг шляхом гармонізації або взаємного визнання;

– усунення податкових кордонів, а саме подолання перешкод, викликаних відмінностями у сфері непрямого оподаткування, шляхом гармонізації або зближення ставок податку.

5) 1990-1999 – Європа без кордонів.

З крахом комунізму в Центральній і Східній Європі, європейці стали ближчими сусідами. У 1993 році до єдиного ринку додаються «чотири свободи»:

– рух товарів

- відміна контролю на кордонах;
- гармонізація та взаємне визнання норм і стандартів;
- гармонізація податкової системи – послуг;

– рух капіталів

- більша свобода обігу грошей і капіталів;
- побудова спільного ринку фінансових послуг;
- лібералізація обігу цінних паперів.
- посилення зовнішнього контролю;

– рух людей

- відміна контролю на кордонах;
- гармонізація законодавства;
- свобода економічної діяльності та працевлаштування;

– рух послуг

- лібералізація фінансових послуг;
- гармонізація контролю у банківській і страховій сферах;
- відкриття телекомунікаційних і транспортних ринків.

1990-ті роки також ознаменувалися підписанням двох договорів: Маастрихтського Договору про Європейський Союз в 1993 році і Амстердамського договору в 1999 році. На даному етапі на першому плані знаходяться питання захисту навколишнього середовища та питання безпеки і оборони. У 1995 році ЄС отримує ще три нових членів: Австрію, Фінляндію та Швецію. В цей період підписані “шенгенські” угоди, які дозволяють подорожувати без паспорта в рамках Єврозони.

6) 2000-2009 – подальше розширення.

Протягом даного періоду один з основних напрямів розвитку ЄС – боротьбі з тероризмом. Крім того, було визначено, що не менше 10 нових країн приєднається до ЄС у 2004 році, а потім ще дві в 2007 році. Світова фінансова криза у вересні 2008 року призвела до тіснішої економічної співпраці між країнами ЄС. Лісабонський договір ратифікований всіма країнами ЄС і набув чинності 1 грудня 2009 року.

7) 2010 – по цей час – десятиліття можливостей і проблем.

Нове десятиліття починалося з важкої економічної кризи, але і з надії, що інвестиції в нові сприятливі для клімату технології та тісна співпраця принесуть зростання та добробут.

Таким чином, як ми бачимо, Європейський Союз базується здебільшого на економічному підґрунті, де основні договори мають на меті запровадження спільного ринку. Це, в свою чергу, забезпечує громадянам ЄС виняткові переваги:

- громадяни ЄС мають можливість вибирати товари та послуги на території всього Союзу;
- права громадян захищені правом ЄС в межах дії його юрисдикції, яка охоплює територію всіх держав-членів;
- права споживачів громадян ЄС захищені однаковою мірою на території усіх держав-членів.

У процесі економічної інтеграції виокремлюють такі основні стадії економічної інтеграції:

- зона вільної торгівлі;
- митний союз;
- спільний ринок;
- економічний союз;
- економічний і валютний союз.

Зона вільної торгівлі: відміна митних зборів і кількісних обмежень (квот) у торгівлі товарами, які вироблені в країнах, які ввійшли до зони вільної торгівлі. Учасники зони вільної торгівлі зберігають свої індивідуальні суверенні права в галузі торгівлі та митної політики у відносинах з третіми країнами. В зонах вільної торгівлі здебільшого практикується торгівля промисловими товарами.

Митний союз: зона вільної торгівлі, плюс забезпечення суверенних прав держав – членів у галузі торгівлі та митної політики. Запровадження спільного митного тарифу у відносинах з третіми країнами. Митний союз і зона вільної торгівлі поширюються на торгівлю товарами.

Спільний ринок: зона вільної торгівлі плюс митний союз, плюс вільний рух товарів, капіталів, послуг і людей. Запровадження спільних стандартів / норм і започаткування спільної політики в різних сферах.

Внутрішній ринок: спільний ринок, плюс координація економічної політики держав – членів, орієнтована на досягнення стабільності обмінного курсу з метою зменшення ризику грошових витрат у товарообмінних операціях. Розширення та подальший розвиток спільної політики в антимонопольній сфері, в галузі регіонального та структурного розвитку, соціального захисту. Наступним етапом інтеграції є економічний і валютний союз.

Економічний союз: відсутність мита всередині угруповання, плюс єдина митна політика по відношенню до третіх країн. Забезпечення вільного руху товарів, капіталу, послуг і людей. Гармонізація економічної політики.

Економічний і валютний союз: відсутність мита всередині угруповання. Відсутність мита всередині угруповання, плюс єдина митна політика по відношенню до третіх країн. Забезпечення вільного руху товарів, капіталу, послуг і людей. Гармонізація економічної політики, плюс єдина монетарна політика з перспективою впровадження спільної валюти.

Європейський Союз, створений на початку як суто економічне співтовариство на принципах і цінностях демократії та вільного ринку, дедалі більше оформлюється в консолідовану спільноту зі спільними наддержавними структурами, власною валютою, узгодженою зовнішньою політикою, спільною політикою в сфері оборони і безпеки, а у близькій перспективі – власними збройними силами. ЄС має також усталені форми взаємодії із зовнішнім світом, зокрема у сфері безпеки і оборони.

ЄС є унікальним міжнародним утворенням, оскільки поєднує в собі ознаки міжнародної організації та держави, хоча формально не є ані тим, ані іншим. ЄС – це об'єднання демократичних європейських країн, що спільно працюють задля миру та процвітання. Країни ЄС утворили спільні інституції, яким делегували частину своїх повноважень у прийнятті рішень. Трьома основними інституціями ЄС є Європейський Парламент, що представляє інтереси громадян ЄС і безпосередньо ними обирається; Рада Європейського Союзу, що представляє окремі країни ЄС; Європейська Комісія, що виражає інтереси ЄС в цілому. Цей інституційний трикутник виробляє політику та закони, які діють на території ЄС.

Європейський Союз демонструє, яким чином країни можуть успішно об'єднати свої економічні і політичні ресурси в спільних інтересах. Сприяючи становленню безпеки і стабільності в ширшому світовому аспекті, ЄС допомагає створювати безпечніші і більш сприятливі умови життя в межах своїх власних кордонів. В той же час, Європейський Союз завжди готовий поділитися своїми здобутками та цінностями з країнами та людьми, що знаходяться поза його межами.

Країни-члени Європейського Союзу передають повноваження у вирішенні деяких питань незалежним інститутам, які представляють інтереси Союзу, його держав і громадян. Європейська Комісія захищає інтереси Союзу в цілому, кожен національний уряд представлений в Раді Міністрів (Раді), а члени Європейського Парламенту безпосередньо обираються громадянами ЄС. Таким чином, демократія і верховенство закону – наріжний камінь цієї структури.

Основні чотири інститути Європейського Союзу закладено ще в 1952 році, коли було створено Європейське об'єднання вугілля і сталі, а ідея Європейської Ради ще навіть не була видимою. Ці інститути, а саме: Асамблея, Рада, Комісія і Суд – по суті своїй з тих пір не змінювалися. Асамблея перетворилася на наднаціональний парламент, а Європейський Суд – в суперарбітра. В той же час роль Ради, що складається з представників урядів держав-членів, дещо знизилася, а роль Європейської Комісії як виконавського органу істотно не змінилася.

Основні інститути влади ЄС:

➤ Європейська Комісія – виконавчий орган Європейського Союзу, що складається з 27 членів (рахуючи президента), які призначаються на п'ять років національними урядами, але повністю незалежні у виконанні своїх обов'язків. Склад Комісії затверджується Європейським Парламентом. Кожен член Комісії відповідає за певну сферу політики ЄС і очолює відповідний Генеральний Директорат.

➤ Європейський Парламент – зібрання з 785 депутатів, що безпосередньо обираються громадянами країн-членів ЄС строком на п'ять років. Голова Європарламенту обирається на два з половиною роки. Депутати Європарламенту вивчають законопроекти і затверджують бюджет. Вони приймають спільні рішення з Радою Міністрів з конкретних питань і контролюють роботу Рад ЄС і Європейській Комісії. Європарламент проводить пленарні засідання в Страсбурзі (Франція) і Брюсселі (Бельгія).

➤ Рада міністрів – в ЄС – основний орган ухвалення рішень, який збирається на рівні міністрів національних урядів, і його склад міняється залежно від обговорюваних питань: Рада міністрів закордонних справ, Рада міністрів економіки і так далі. В рамках Ради представники урядів держав-членів обговорюють законодавчі акти ЄС і приймають або відкидають їх шляхом голосування.

➤ Європейський суд – судовий орган ЄС вищої інстанції, регулюючий розбіжності:

- між державами-членами ЄС;
- між державами-членами ЄС і самим Європейським Союзом;
- між інститутами ЄС;
- між ЄС і фізичними або юридичними особами.

➤ Рахункова палата (Суд аудиторів) – орган Європейського Союзу, створений з метою проведення аудиторської перевірки бюджету ЄС і його інститутів.

➤ Європейський Омбудсмен займається скаргами європейських приватних і юридичних осіб на інститути і установи ЄС.

Зі становленням єдиного ринку, а згодом – і валютного союзу Європейська спільнота утвердилася впродовж останнього десятиліття минулого століття як найпотужніше у світі регіональне інтеграційне об'єднання.

В ході євроінтеграції відбуваються процеси мережевих взаємодій – формування співробітництва урядових структур, бізнес-структур та некомерційних об'єднань національного й наднаціонального рівнів через перерозподіл традиційних функцій уряду з метою надання якісніших послуг громадськості. Особливі цілі та завдання організації такого процесу надають йому специфічного характеру. Політичний характер в управлінні таким процесом порівняно з інтерактивним є найменш вираженим і водночас найскладнішим. Процесу мережевої взаємодії притаманні такі особливості: потреба у формуванні нової інституційної системи, яка відображала б деконцентрацію та децентралізацію влади, що розподіляється від національного, субнаціонального (регіонального, місцевого) до численних груп приватного сектору економіки, некомерційних об'єднань, громадянського суспільства та безпосередньо до громадян; інтерактивність – розподіл влади між усіма учасниками діалогу.

Європеїзація стає процесом, що відкриває нові можливості для реалізації моделей європейських публічних політик і накладає обмеження щодо реалізації національних політик. Відповідно через такі механізми досягається ступінь ефективності управління політико-адміністративною системою.

Для вступу до Євросоюзу, країна кандидат повинна відповідати Копенгагенським критеріям. Копенгагенські критерії вступу країн в Європейський союз, які були прийняті в червні 1993 року на засіданні Європейської ради в Копенгагені і підтверджені в грудні 1995 року на засіданні Європейської ради в Мадриде. Критерії вимагають, щоб в державі дотримувалися демократичні принципи свободи і повага прав людини, а також принцип правової держави (ст. 6, ст. 49 Договорів про Європейський союз). Також в країні має бути присутнім конкурентоспроможна ринкова економіка і повинні признаватися загальні правила і стандарти ЄС, включаючи прихильність цілям політичного, економічного і валютного союзу:

- політичні критерії членства в ЄС (стабільність інституцій, які гарантують демократію, верховенство закону, дотримання прав людини, захист прав меншин);

- економічні критерії (наявність ринкової економіки, спроможність країни витримати тиск ринкових сил ЄС);

- правові критерії (адаптацію положень законодавства ЄС – *acquis communautaire*).

Відповідальність за грошово-кредитну політику Євросоюзу покладена на Європейську систему центральних банків (ЄСЦБ), в складі Європейського центрального банку (ЄЦБ) і національних центральних банків (НЦБ) держав ЄС.

Результатом договору було введення євро як європейської валюти і встановлення трьох основ Союзу – економіки і соціальної політики, міжнародних відносин і безпеки, правосуддя і внутрішніх справ|.

Країни, що підписали, угоду, схвалили п'ять критеріїв, яким повинні задовольняти країни, вступаючи в Європейський валютний союз:

1. Дефіцит державного бюджету не повинен перевищувати 3 % ВВП.
2. Державний борг має бути менше 60 % ВВП.
3. Держава повинна протягом двох років брати участь в механізмі валютних курсів і підтримувати курс національної валюти в заданому діапазоні.
4. Рівень інфляції не повинен перевищувати більш, ніж на 1,5 % середнього значення трьох країн – учасниць Євросоюзу з найбільш стабільними цінами.
5. Довгострокові відсоткові ставки по державних облігаціях не повинні перевищувати більш ніж на 2 % середнє значення відповідних ставок в країнах з найнижчою інфляцією.

З огляду на складність процедури приєднання до Європейської спільноти, вона може тривати в цілому від 3-4 (приміром, для Фінляндії, Швеції) до 10-ти й більше років (для країн нинішнього розширення). Процедура вимагає залучення багатьох інституціональних акторів та проходить низку проміжних етапів, починаючи з дати подання офіційного прохання про вступ і закінчуючи набуттям офіційного членства в Спільноті: підготовка Єврокомісією детального звіту про стан готовності країни-кандидата; ухвалення Європейською Радою рішення про початок переговорів з цією країною на основі звіту Комісії; ведення самих переговорів про приєднання між представниками Спільноти та країни-кандидата; підписання угоди про приєднання за попередньої згоди Європарламенту; зрештою, ратифікації такої угоди країною-кандидатом та всіма країнами-членами. Усі рішення про розширення Рада ЄС ухвалює за принципом однастайності, що надає кожній країні-члену можливість накладати вето на кандидатуру тієї чи іншої країни або принаймні ефективно блокувати проходження різних етапів вступної процедури. Відтак стає зрозумілою важливість офіційного, хоча й інституціонально необов'язкового визнання з боку Європейської Ради перспективи членства в ЄС для країни-претендента, що підтверджує спільну політичну волю держав-членів прийняти цю країну до Союзу за умов дотримання нею критеріїв вступу.

Процедура набуття членства в Євроспільноті ґрунтується, передусім, на статті 49 Угоди про ЄС, яка визначає головні вимоги до країн-кандидатів на вступ:

1. Бути географічно європейською державою.
2. Прагнути до членства в ЄС.
3. Бути усталеною демократією.
4. Бути ефективною ринковою економікою.
5. Бути згідним та спроможним перейняти весь *acquis communautaire*.

У контексті розширення ЄС на країни Центральної та Східної Європи Копенгагенська Рада 1993 р. затвердила існування стабільних демократичних інституцій як базового критерія для приєднання до ЄС. Амстердамська



міжурядова конференція 1996-1997 рр. внесла відповідні зміни до статті 49 Угоди про ЄС, яка проголошує, що “будь-яка європейська держава, яка дотримується принципів, визначених у ст. 6, §1 (принципів свободи, демократії, поваги до основних прав і свобод людини, а також принципів правової держави), може звернутися з проханням про прийняття її в члени Союзу”. У рамках виконання політичних критеріїв Євросоюз зобов’язав також країни-кандидати зі Сходу Європи забезпечувати права їх національних меншин та підтримувати добросусідські відносини в регіоні.

Європейська Рада в Копенгагені (червень 1993 р.) закріпила ще два важливі критерії вступу до ЄС: наявність ефективної ринкової економіки, здатної скласти конкуренцію на внутрішньому ринку Союзу; спроможність перейняти в повному обсязі *acquis communautaire*.

У підсумку процес об’єднання континенту можна звести до наступної формули: об’єднана Європа – це спільні норми й цінності плюс спільна воля до взаємного зближення як з боку еліт та населення країн європейської периферії, так і з боку чинних країн-членів та євроустанов.

Від країн-кандидатів на вступ в ЄС потрібне прийняття встановленого комплексу інституційних і юридичних норм, що стосуються європейської інтеграції (*acquis communautaire*).

Ці країни зобов’язані виконувати всі норми, що існують на дату їх вступу в ЄС. Вказаний комплекс включає:

- 1) принципи і політичні цілі, викладені в договорах;
- 2) юридичні норми, прийняті відповідно до цих договорів, і прецедентне право, вживане Європейським судом;
- 3) рішення у рамках ЄС;
- 4) спільні акції, заяви і інші акти, схвалені у рамках єдиної зовнішньої політики і єдиної політики безпеки;
- 5) підписані країнами ЄС документи про спільні дії, позиції, домовленості; резолюції, заяви і інші акти, погоджені судовими органами і у рамках внутрішньої політики;
- 6) міжнародні угоди, підписані ЄС, а також угоди між країнами-членами, що відносяться до сфери діяльності ЄС повноцінне входження даних країн в інституційну і адміністративну структуру ЄС потребує значного часу.

Посилення економічної інтеграції між Східною і Західною Європою, доповнене чітко позначеним в часі інституційним інтеграційним процесом, відповідає інтересам і нинішніх членів Євросоюзу, будучи найкращим шляхом створення атмосфери стабільності в Європі.

У розбудові нової Європи знаходить виразний вияв принципово нова тенденція створення наддержавних угруповань, що виявляється незалежно від їх провідних функцій – вони переважно реалізуються як стратегічні проекти, тобто плановані у конкретній часовій перспективі системні утворення з цілями, завданнями і екстраполяцією результатів у майбутнє.

Провідний характер чинника часу у створюваному європейському політичному середовищі спричиняє потребу перегляду деяких стійких принципів безпекової та міжнародної політики, зокрема поширених серед

політичної еліти уявлень про можливість надолужити пропущені можливості, наздогнати розвинуті країни тощо. Натомість на перший план виходить уміння безпосередньо орієнтуватися в особливостях цілей і прогнозованих результатів конкретного проекту (у нашому випадку ЄС), з урахуванням його вимог і засадничих характеристик, необхідність і потреба швидко реагувати і відповідати на відповідні виклики і загрози.

Європейський Союз об'єднує розвинуті демократичні країни Заходу, що дотримуються спільної системи цивілізаційних цінностей. Таке об'єднання створює ядро тяжіння для інших європейських держав демократичного напрямку розвитку, які прагнуть включитися у європейський економічний, політичний і безпековий простір. Привабливість інтеграційної моделі, яку демонструє Європейський Союз, полягає у досить вдалому для сучасного глобалізованого світу співвідношенні національних інтересів окремої держави і інтересів спільноти у цілому. Стратегічні рішення приймаються на основі консенсусу, а якщо існують суперечності, вони долаються шляхом переговорів і компромісів.

Головними пріоритетами ЄС вважає підтримку миру і стабільності в Європі, дотримання спільних цінностей ЄС та забезпечення добробуту народів країн-членів. Фундаментальні принципи ЄС полягають у забезпеченні вільного руху людей, товарів, послуг і капіталів між країнами-членами. Усі країни ЄС поділяють спільні демократичні цінності, забезпечують дотримання прав людини, принцип верховенства права, захист прав міноритарних спільнот.

Головні цілі ЄС на сьогодні спрямовані на вирішення сукупності, економічних, соціальних та безпекових завдань: створення простору свободи, безпеки та правосуддя всередині ЄС, соціально-орієнтованої та конкурентно-спроможної ринкової економіки, забезпечення захисту довкілля.

На сьогодні, внаслідок цілеспрямованої та послідовної політики, в межах ЄС формується концепція спільної європейської ідентичності, що ґрунтується на єдиному світогляді й цінностях, а не залежить від місця народження або етнічної належності батьків. Такі цінності – повага до прав людини, верховенство закону тощо, вони вважаються такими, що утворюють основу світосприйняття народів Європи.

Європейське громадянство, за своїм задумом, є особливим явищем, свого роду пост-національним громадянством, що ґрунтується не на принципі національної належності, а на прихильності до універсальних прав і мультикультуралізму. Європейське громадянство доповнює національне.

Європейський інтеграційний проект сьогодні перебуває у важливій фазі свого розвитку. Перед державами-членами Європейського Союзу стоїть необхідність прийняття політичних рішень, без перебільшення, переломного характеру для виведення ЄС з кризи. Успішний вихід Євросоюзу з кризи із збереженням його цілісності означатиме подальше поглиблення політичної та економічної інтеграції.

### 3. Перспективи євроінтеграції України в умовах глобалізації

Європейська інтеграція є незмінним стратегічним пріоритетом державної політики незалежної України, продиктована фактом належності України до європейської цивілізації. Успішний приклад Європейського Союзу демонструє можливість існування інтеграційної моделі, в якій стверджуються нові принципи міждержавних відносин, позбавлені недовіри й непрозорості, де національний суверенітет кожної з держав органічно пов'язаний з колективними зобов'язаннями та спільними діями. Європейська модель суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку є найсприятливішою для реалізації українського потенціалу та забезпечення поступального розвитку України.

Для України рух у напрямку європейської інтеграції – це питання ефективності її включення в існуючу систему розподілу функцій і ролей у сучасній світовій економічній та політичній системі. Активізація євроінтеграційних процесів означає також її більш інтенсивне включення у міжнародну співпрацю щодо врегулювання конфліктів та протидії новітнім загрозам міжнародній безпеці.

Перспектива розвитку євроінтеграційних процесів в Україні безпосередньо пов'язана з визначенням місця та ролі України у світі. Для досягнення цього процесу важлива активна і послідовна праця для реалізації курсу на євроінтеграцію з перспективою вступу до ЄС і належністю до демократичного світу, щоб не перетворитися на буферну зону з усіма наслідками маргінального стану країни.

ЄС пропонує своїм сусідам привілейовані відносини, які ґрунтуються на взаємній повазі до спільних цінностей: демократії, прав людини, верховенство закону, належне управління, принципи ринкової економіки і стійкого розвитку.

Особливості геополітичного положення України зумовлювали необхідність підтримувати збалансовані відносини по всьому зовнішньополітичному периметру. Водночас особливість української геополітичної стратегії полягала в тому, що необхідно було забезпечити домінування, пріоритет саме європейського геополітичного вектору як найважливішого засобу для докорінної внутрішньої трансформації українського суспільства.

Європейський Союз є найбільшим сусідом України. ЄС об'єднує 27 країн-членів з населенням понад 550 млн. осіб, а довжина нашого спільного з ЄС кордону досягає 1400 км. Закономірно, що відносини України з ЄС мають багатовимірний характер і розгортаються в економічній, політичній, безпековій, енергетичній, гуманітарній, інформаційній площинах. Необхідність визначення ефективного формату відносин ЄС з Україною постала одразу після набуття Україною незалежності: у схвалених у 1993 році Верховною Радою України “Основних напрямках зовнішньої політики України” вже було визначено, що членство у європейських структурах є перспективною метою української зовнішньої політики.

Угода про партнерство і співробітництво між Україною і ЄС (УПС), підписана в 1994 р., стала основним документом регулювання двосторонніх відносин між Україною та ЄС. Однак її правовий статус, що не передбачав інтеграції до ЄС, суттєво відрізнявся від угод про асоціацію, що були підписані з країнами Центрально-Східної Європи, які отримали чітку європейську перспективу.

Для забезпечення виконання УПС було запроваджено інституційне співробітництво на рівнях самітів ЄС-Україна, Ради з питань співробітництва, Комітету з питань співробітництва та його семи підкомітетів. В подальшому Указами Президента України було затверджено Стратегію (1998 р.) та Програму інтеграції України до Європейського Союзу (2000 р.) У 2004 р. прийнято Закон України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу”. В Програмі виписаний механізм запобігання проходженню через парламент законопроектів, що суперечать *acquis communautaire*.

Поступова реалізація положень УПС дозволила досягти певного прогресу у розвитку відносин між Україною та ЄС. Українська сторона починає наполягати на визнанні європейської перспективи України.

Водночас, з боку європейських партнерів спостерігалася наявність певного розчарування Україною внаслідок нестабільної політичної ситуації, недотримання демократичних принципів та повільного проведення економічних реформ. Це створювало істотну проблему у відносинах. Україна вимагала європейської перспективи в якості стимулу для подальших внутрішніх перетворень та наближення до стандартів ЄС, а позиція Євросоюзу полягала в тому, що перспективи членства можуть бути надані кандидату лише у разі успішного проведення реформ та виконання Копенгагенських критеріїв.

Попри достатнє стратегічно-програмне забезпечення державної політики і певний поступ у розвитку взаємин з ЄС, Україна демонструвала недостатній прогрес у сфері модернізації держави та наближення до європейських стандартів. Це стало причиною деякого охолодження відносин між Україною та Європейським Союзом.

У березні 2007 року було започатковано переговорний процес щодо Нової посиленої угоди на заміну УПС, строк дії якої спливав. На черговому саміті ЄС – Україна у Парижі 9 вересня 2008 року було проголошено, що нова угода матиме назву “Угода про асоціацію”. Вперше документально було закріплено визнання з боку ЄС України як європейської країни, що має спільну історію та спільні цінності з Євросоюзом. Розпочався переговорний процес щодо укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС включно з частиною про створення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі.

Переговори щодо укладення Угоди про Асоціацію тривали понад три роки і завершилися в грудні 2011 року. Складність переговорного процесу полягала у необхідності пошуку балансу інтересів як у внутрішній площині, так і у відносинах з Європейським Союзом. Для України важливим було якісне наповнення змістовної частини Угоди про Асоціацію та закладення в ній положень, які відповідають національним інтересам нашої держави.

19 грудня 2011 року під час 15-го саміту Україна – ЄС було оголошено про завершення надзвичайно складних переговорів щодо Угоди про асоціацію включно із поглибленою та всеохоплюючою зоною вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом. Текст Угоди було парафровано 30 березня 2012 р.

В основі політичної асоціації закладене зближення позицій України та ЄС з усіх питань міжнародного порядку денного, забезпечення безпосередньої участі України у політиках, агенціях та програмах ЄС, спільність дій з метою забезпечення інтересів національної безпеки Української держави. Політична асоціація України з Європейським Союзом спрямована на посилення європейських позицій України і на виконання пріоритетних стратегічних завдань зовнішньої та внутрішньої політики України.

Розглянемо більш детально Угоду про Асоціацію (УА).

Після п'яти з половиною років переговорів Україна та ЄС завершили підготовку до укладання наймасштабнішого та найамбітнішого для Сторін двостороннього документу за всю історію їх відносин – Угоди про асоціацію.

Угоди про асоціацію є особливим видом міжнародних угод, які ЄС укладає із третіми країнами. Як свідчить історичний досвід, такі угоди Європейський Союз укладає з країнами, з якими готовий розвивати міцні тривалі “особливі відносини”, що ґрунтуються на взаємній довірі та повазі до спільних цінностей. Більше того, часто такі Угоди передували приєднанню держав до Європейського Союзу.

Масштабність та комплексність Угоди зумовлює втілення комплексних і системних політичних, соціально-економічних, правових та інституційних реформ в Україні.

Діалог між Україною та ЄС стосуватиметься найважливіших сфер, пов'язаних з облаштуванням демократичної правової держави, зокрема щодо:

1) Посилення стабільності, незалежності та ефективності функціонування установ, що здійснюють забезпечення впровадження демократії та верховенства права, зокрема:

– просування процесу всеохоплюючої конституційної реформи згідно з відповідними рекомендаціями Венеціанської Комісії;

– зміцнення функціонування місцевого та регіонального самоврядування, у тому числі з урахуванням відповідних стандартів, передбачених Європейською хартією місцевого самоврядування;

– реформування та посилення спроможності системи державного управління в Україні на основі оцінок та стандартів SIGMA;

– забезпечення ефективності виборчої системи й умов та практики з метою проведення виборів відповідно до міжнародних стандартів демократичних виборів та рекомендацій ОБСЄ/Бюро демократичних інститутів та прав людини;

– забезпечення незалежності судової влади та ефективності судів і органів прокуратури, а також правоохоронних органів, зокрема продовження

реформування судової системи для подальшого посилення незалежності, неупередженості та професіоналізму судової гілки влади;

2) забезпечення поваги до прав людини та основних свобод шляхом всебічної співпраці у цій сфері, охоплюючи як індивідуальні випадки, так і питання, що стосуються інструментів міжнародного права у галузі прав людини, що передбачає:

- імплементацію міжнародних і регіональних стандартів з прав людини;

- посилення правових та адміністративних рамок, необхідних для забезпечення свободи вираження поглядів, приділяючи при цьому особливу увагу засобам масової інформації та правам журналістів;

- посилення обізнаності правоохоронних органів та судів щодо поваги до права на свободу мирного зібрання, зокрема шляхом обміну найкращими практиками, навчання та співпраці стосовно імплементації норм законодавства;

- залучення громадян до процесу прийняття рішень, зокрема через діяльність організацій громадянського суспільства;

- забезпечення дотримання прав осіб, які належать до меншин та боротьба з дискримінацією;

- боротьбу проти тортур, нелюдського та принизливого поведіння, зокрема шляхом вдосконалення законодавчої бази та поліпшення умов утримання під вартою, зокрема, що стосується досудового та адміністративного утримання, з метою ефективного вирішення проблем свавільного тримання під вартою, а також поліпшення умов тримання під вартою усіх ув'язнених, як у місцях досудового утримання, так і утримання після засудження;

- забезпечення дотримання прав профспілок і основних трудових стандартів, заснованих на конвенціях Міжнародної організації праці, включаючи ефективне застосування колективного договору.

За аналогією з Лісабонським Договором, Україна та ЄС підтвердили, що спільні цінності та принципи визначатимуть їх співпрацю у сфері зовнішніх зносин.

Інструментами діалогу та співпраці у цій сфері, деякими з яких Україна користується уже досить активно, може бути приєднання України до заяв ЄС із зовнішньополітичних питань, узгодження позицій на міжнародних форумах, у тому числі при опрацюванні чи прийнятті позицій у міжнародних організаціях, формуванні їх порядку денного, а також спільні консультації, дії та ініціативи, підтримка дій іншої Сторони.

Так, Сторони згідно із відповідним розділом УА зобов'язуються, зокрема, розглядати питання попередження конфліктів і антикризового управління, регіональної стабільності, роззброєння, нерозповсюдження, контролю над озброєннями та експортом зброї.

Також закладаються підстави для започаткування або поглиблення співпраці щодо:

- зміцнення миру та міжнародного правосуддя шляхом ратифікації і імплементації Римського статуту Міжнародного кримінального суду;

– більш активної участі України у цивільних та військових операціях ЄС з подолання кризових ситуацій, а також у відповідних навчаннях і тренуваннях, зокрема тих, що проводяться в рамках Спільної політики безпеки та оборони;

– налагодження контактів з Європейським Оборонним Агентством для обговорення питань, пов'язаних з удосконаленням військових спроможностей, включаючи питання технічного характеру;

– нерозповсюдження зброї масового знищення, роззброєння та боротьби з незаконною торгівлею зброєю;

– боротьби з тероризмом.

Згадані питання обговорюватимуться в рамках нових інституцій.

Управління державними фінансами. Співпраця у сфері управління державними фінансами, відповідно до УА, має бути спрямована на забезпечення розвитку бюджетної політики і надійної системи внутрішнього фінансового контролю та зовнішнього аудиту фінансових надходжень і видатків, що базуються на міжнародних стандартах, а також відповідають основоположним принципам підзвітності, прозорості, економності, ефективності та результативності.

З цією метою Україна та ЄС повинні здійснювати заходи для розвитку системи середньострокового бюджетного прогнозування та планування, удосконалення програмно-цільових підходів у бюджетному процесі й аналіз ефективності та результативності виконання бюджетних програм, а також покращення обміну досвідом й інформацією з питань планування і виконання бюджету та стану державного боргу.

Також Україна та ЄС працюватимуть над розвитком системи державного внутрішнього фінансового контролю шляхом гармонізації з міжнародними визнаними стандартами, (зокрема такими, як ПА, IFAC, INTOSAI) та методологіями, а також найкращою практикою ЄС щодо внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в державних органах, а також з метою удосконалення методів, спрямованих на боротьбу та попередження шахрайства і корупції у бюджетній сфері України.

Довкілля. У сфері охорони довкілля Україна та ЄС зобов'язуються розвивати і зміцнювати співпрацю з метою реалізації довгострокових цілей сталого розвитку.

Відповідно до УА така співпраця здійснюватиметься з урахуванням інтересів України та ЄС на основі рівності та взаємної вигоди, а також беручи до уваги взаємозалежність, яка існує між Сторонами у цій сфері та відповідні багатосторонні угоди.

Заходи з реалізації співпраці між Сторонами та адаптації законодавства стосуватимуться понад 10 напрямів, зокрема таких як: зміна клімату, екологічне управління та горизонтальні питання, включаючи освітню та навчальну підготовку, доступ до інформації з питань довкілля та процесу прийняття рішень, якість повітря, управління водними ресурсами, управління відходами, збереження і захист біотичного та ландшафтного різноманіття

(екомережі), боротьба із промисловим забрудненням і попередження промислових загроз, регулювання шумового забруднення, цивільний захист, включаючи стихійні лиха і техногенні загрози тощо.

Реалізація Україною завдань за вказаними напрямками охоплює:

➤ розвиток всеосяжної стратегії у сфері навколишнього середовища, яка включатиме заплановані інституційні реформи з визначеними термінами задля забезпечення виконання і впровадження природоохоронного законодавства;

➤ чіткий розподіл повноважень природоохоронних органів на національному, регіональному та місцевому рівнях;

➤ процедури прийняття рішень та їх виконання;

➤ процедури сприяння інтеграції природоохоронної політики в інші сфери політики держави;

➤ визначення необхідних людських і фінансових ресурсів та механізм їх перегляду;

➤ розвиток стратегій державної політики за відповідними напрямками включаючи чітко визначені терміни і основні етапи імплементації законодавства ЄС, адміністративну відповідальність, а також фінансові стратегії залучення інвестицій в інфраструктуру та технології.

Співпраця у сфері науки та технологій. Важливе значення в Угоді надається також співпраці у сфері науки та технологій з метою наукового розвитку як такого, так і зміцнення наукового потенціалу для вирішення національних та глобальних викликів.

Така співпраця матиме на меті сприяння залученню України до Європейського дослідницького простору. Ці завдання забезпечуватимуться, зокрема, шляхом:

➤ обміну інформацією щодо політики Сторін у сфері науки та технологій;

➤ участі у Рамковій програмі Європейського Співтовариства з досліджень та технологічного розвитку;

➤ спільної реалізації наукових програм та дослідницької діяльності;

➤ спільної діяльності у сфері наукових досліджень, спрямованої на заохочення наукового прогресу, трансферу технологій та ноу-хау;

➤ реалізації програм обміну для дослідників та спеціалістів;

➤ організації спільних заходів щодо наукового та технологічного розвитку;

➤ розвитку сприятливих умов для проведення досліджень та впровадження нових технологій, а також належного захисту інтелектуальної власності результатів досліджень;

➤ обміну досвідом у сфері управління науково-дослідними установами з метою розвитку та покращання їхніх спроможностей щодо здійснення та участі у наукових дослідженнях.

Співпраця у сфері промисловості та розвитку підприємництва. Метою України та ЄС у цій сфері визначено покращення умов для підприємницької діяльності для всіх суб'єктів господарювання з особливою увагою до малих та



середніх підприємств. Ця ціль досягатиметься шляхом покращення, через поглиблену співпрацю, адміністративних та регуляторних рамок для українських і європейських суб'єктів господарювання в Україні та ЄС та ґрунтуючись на політиці ЄС щодо розвитку малого і середнього підприємництва й промисловості з урахуванням визнаних на міжнародному рівні принципів і практики у цих сферах.

Зокрема з цією метою Україна та ЄС співпрацюватимуть задля:

- впровадження стратегій розвитку МСП, що базуватимуться на принципах Європейської хартії малих підприємств, та проведення моніторингу процесу імплементації шляхом щорічного звітування та діалогу;

- спрощення та раціоналізації регуляторних актів та практики із окремим акцентом на обміні провідним досвідом з питань регуляторних методів, включаючи принципи ЄС;

- сприяння розвитку інноваційної політики шляхом обміну інформацією та передовим досвідом щодо комерціалізації науково-дослідних та проектно-конструкторських робіт (включаючи механізми підтримки започаткування підприємницької діяльності, пов'язаної з використанням технологій), кластерний розвиток та полегшення доступу до фінансових ресурсів;

- сприяння розширенню контактів між приватними підприємствами ЄС та України та між цими підприємствами і органами влади України та ЄС;

- підтримки заходів щодо стимулювання експорту в Україні;

- сприяння модернізації та реструктуризації окремих галузей промисловості України та ЄС.

Співпраця у сфері сільського господарства та розвитку сільської місцевості. Відповідно до УА Україна та ЄС поглиблюватимуть співпрацю у цій сфері з метою:

- сприяння узгодженості політик у сфері сільського господарства та розвитку сільської місцевості;

- посилення адміністративної спроможності на центральному та місцевому рівнях щодо планування, оцінки та реалізації політики сільського господарства та політики розвитку сільських територій;

- заохочення сучасного та сталого сільськогосподарського виробництва, із урахуванням необхідності захисту навколишнього середовища та тварин, включаючи поширення застосування методів органічного виробництва та використання біотехнологій, серед іншого, шляхом впровадження найкращих практик у цих сферах;

- обміну знаннями та найкращими практиками щодо політики розвитку сільських районів з метою сприяння економічному добробуту сільських громад, у тому числі шляхом проведення навчальних та інформаційних заходів;

- покращення конкурентоспроможності сільськогосподарського сектору та ефективності і прозорості ринків, а також інвестиційних умов;

- сприяння інноваціям шляхом проведення досліджень та просування системи дорадництва для сільськогосподарських виробників;
- посилення узгодженості позицій з питань, які обговорюються в рамках міжнародних організацій;
- заохочення політики якості сільськогосподарської продукції у сферах стандартів продукції, вимог щодо виробництва та схем якості.

Для цього Україна зобов'язалась здійснити поступове наближення свого законодавства з відповідним законодавством та регуляторними стандартами ЄС, зокрема з таких питань як політика якості сільськогосподарських продуктів, органічне виробництво, генетично модифіковані зернові, біорозмаїття, маркетингові стандарти для рослин, їх насіння, фруктів та овочів, а також живих тварин та продуктів тваринного походження.

Загалом Україна зобов'язалась здійснити адаптацію свого законодавства до близько 60-ти регламентів та директив ЄС у цій сфері, включаючи практику їх застосування.

Захист прав споживачів. Метою цього напряму співпраці є забезпечення високого рівня захисту прав споживачів та досягнення сумісності між системами захисту прав споживачів України та ЄС.

Задля досягнення цієї цілі, Україна та ЄС:

- сприятимуть обміну інформацією щодо систем захисту прав споживачів;
- застосовуватимуть експертизи щодо правового та технічного потенціалу у цій сфері з метою посилення відповідних систем законодавства та ринкового нагляду;
- удосконалюватимуть систему інформування споживачів;
- проводитимуть навчання представників органів влади та інших представників інтересів споживачів;
- заохочуватимуть розвиток незалежних асоціацій споживачів та контактів між представниками споживачів.

Крім цього, Україна поступово наближатиме своє законодавство до *acquis* ЄС, зокрема з метою гармонізації своєї системи захисту прав споживачів із відповідною системою ЄС, яка спрямована на гарантування громадянам ЄС однакового високого рівня захисту на всьому внутрішньому ринку ЄС.

Політика ЄС у цій сфері спрямована на гарантування здоров'я, безпеки та інтересів споживачів відповідно до статті 169 Договору про функціонування ЄС.

Зокрема, ця політика покликана розвивати та укріплювати права споживачів щодо отримання інформації та освіти, а також щодо захисту їх інтересів.

Право ЄС трактує інформацію як ключовий фактор для споживачів при виборі ними товару, який впливає на інтереси споживача і його впевненість у цьому товарі чи послугі. У ЄС споживачі мають у своєму розпорядженні ряд інструментів та інституцій, що надають їм відповідну інформацію та

допомагають вирішити будь-які проблеми, включаючи захист від нечесних торговельних практик чи недобросовісної реклами.

Суворі загальні стандарти безпеки продукції та послуг, що існують на внутрішньому ринку ЄС, є життєво важливими для збереження здоров'я споживачів. Європейський Союз встановив загальні правила безпеки, що застосовуються до послуг, продуктів харчування і непродовольчих товарів, і яких повинні дотримуватися виробники та постачальники цих товарів і послуг. Ці правила стосуються систем моніторингу та попередження, створених для аналізу та попередження ризиків, а також для усунення небезпечних ситуацій. Також введені окремі вимоги для продуктів, склад або виготовлення чи використання яких може становити небезпеку для споживачів.

У Європейському Союзі також ефективно працюють правила, спрямовані на захист економічних і правових інтересів споживачів, зокрема у разі виникнення спорів. ЄС, зокрема, було введено заборону на недобросовісну практику торгівлі, прийнято необхідне законодавство, спрямоване на сприяння позасудовому вирішенню суперечок і дрібних скарг, а також гармонізовано процедури припинення порушень в інтересах споживачів.

Також у ЄС, з метою ефективного застосування законодавства про захист прав споживачів, створено Європейську інформаційну мережу з питань захисту прав споживачів та відповідні національні мережі.

Важливе значення також має законодавство ЄС щодо маркування продуктів харчування, упаковок та їх вмісту, а також щодо маркування нехарчових товарів.

Метою законодавства ЄС щодо маркування харчових продуктів є гарантування доступу споживачів до повної та достовірної інформації про склад продуктів. Деякі харчові продукти, зокрема такі як генетично модифіковані організми, алергенні продукти, дитяче харчування і навіть різні напої тощо, підпадають під спеціальні, більш суворі, правила.

Маркування непродовольчих товарів також повинне містити конкретну інформацію, з тим щоб гарантувати їх безпечне використання і надати можливість споживачам здійснити реальний вибір товару. Крім того, встановлені вимоги до упаковки харчових продуктів.

Таким чином, з метою ефективної гармонізації своєї системи захисту прав споживачів Україна має, в середньому протягом трьох років, ефективно імплементувати понад 20 регламентів та директив ЄС з питань, зазначених вище.

Особливий наголос, при цьому здійснюється на ефективному та належному застосуванні вищезазначеного законодавства.

Співпраця у сфері зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей. У рамках цього напряму Сторони зобов'язуються посилити діалог та поглибити співпрацю щодо забезпечення гідної праці, політики зайнятості, безпечних та здорових умов праці, соціального діалогу, соціального захисту, соціального залучення, гендерної рівності та недискримінації.

Метою відповідних заходів, що здійснюватимуться спільно Україною та ЄС буде:

- покращання якості людського життя;
- протистояння спільним викликам, таким як глобалізація та демографічні зміни;
- збільшення кількості та покращення якості робочих місць з гідними умовами праці;
- сприяння розвитку соціальної і правової справедливості у контексті реформуванні ринку праці;
- сприяння створенню на ринку праці таких умов, які б поєднували гнучкість та захищеність працівників;
- сприяння впровадженню активних заходів на ринку праці й підвищення ефективності служб зайнятості з метою задоволення потреб цього ринку;
- стимулювання розвитку ринків праці, що сприяють залученню людей з обмеженими можливостями;
- зменшення об'ємів тіньової економіки шляхом зменшення незадекларованої праці;
- покращання рівня охорони здоров'я та безпечних умов праці, у т.ч. шляхом проведення навчання та тренінгів з питань охорони здоров'я та безпеки праці, сприяння реалізації превентивних заходів, попередження ризиків великих аварій та управління токсичними хімічними речовинами, а також обмін практикою та результатами досліджень в цій сфері;
- посилення рівня соціального захисту та модернізація системи соціального захисту, зокрема, щодо її якості, доступності та фінансової стабільності;
- скорочення бідності та посилення соціальної єдності;
- забезпечення гендерної рівності та рівних можливостей для чоловіків та жінок у сфері зайнятості, освіти та навчання, економічної та суспільної діяльності, а також у процесі прийняття рішень;
- боротьба з дискримінацією в усіх її формах та проявах;
- посилення можливостей соціальних партнерів та сприяння соціальному діалогу, у т.ч. через розвиток законодавства та реальних механізмів діяльності профспілок. Для цього Сторони сприятимуть залученню усіх причетних сторін, зокрема, соціальних партнерів та організацій громадянського суспільства, у контексті впровадження реформ в Україні та співпраці між Сторонами в рамках УА.

Україна зобов'язалась забезпечити протягом 3-4 років поступове наближення до стандартів та практики ЄС у сфері зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей, у т.ч. шляхом належної та ефективної імплементації понад 30 актів законодавства ЄС. Тісна співпраця з ЄС – зокрема щодо впровадження таких пріоритетів, як: підвищення рівня зайнятості та мобільності працівників, підвищення якості робочих місць та умов праці, інформування та консультування працівників, боротьба з бідністю та соціальною виключністю, модернізація системи соціального захисту – дадуть можливість приєднання України до відповідного простору ЄС, створеного політикою зайнятості, соціальною політикою та політикою рівних

можливостей, що призведе, у свою чергу, до підвищення стандартів життя людей з ціллю досягнення сталого розвитку та більшої соціальної згуртованості в Україні.

Охорона здоров'я. В рамках розвитку співпраці та поглиблення діалогу у цій сфері Сторони розвиватимуть співпрацю з метою підвищення рівня безпеки та захисту здоров'я людини, як передумови сталого розвитку та економічного зростання. Для цього, а також з метою поступової інтеграції України в європейські мережі охорони здоров'я, відповідні спільні та односторонні заходи зосереджуватимуться на таких цілях:

- зміцнення системи охорони громадського здоров'я України та її потенціалу, зокрема, шляхом впровадження реформ, подальшого розвитку первинної медико-санітарної допомоги та навчання персоналу;

- попередження і контроль над інфекційними хворобами (такими як ВІЛ/СНІД та туберкульоз), підвищення готовності до ризику спалахів високопатогенних хвороб та імплементація Міжнародних медико-санітарних правил;

- попередження та контроль за неінфекційними хворобами шляхом обміну інформацією та кращими практиками, пропагування здорового способу життя, визначення основних детермінант здоров'я та проблем в галузі охорони здоров'я (таких як здоров'я матері і дитини, психічне здоров'я, алкогольна, наркотична й тютюнова залежність), включаючи імплементацію Рамкової конвенції з контролю над тютюном;

- якість та безпечність субстанцій людського походження, таких як кров, тканини та клітини;

- інформація та знання в галузі охорони здоров'я, зокрема, керуючись підходом "охорона здоров'я у всіх політиках держави".

Також з цією метою Україна поступово наблизитиме своє законодавство та практики до принципів законодавства ЄС, зокрема через належну та ефективну імплементацію протягом 2-3 років майже 30 актів законодавства ЄС, зокрема у сфері інфекційних хвороб, служби крові, трансплантації тканин і клітин, а також тютюну, тощо.

Освіта та навчання, молодь. Повною мірою поважаючи права та компетенцію один одного щодо змісту навчання та організації освітніх систем, а також культурне та мовне розмаїття, Україна та ЄС в рамках УА зобов'язались сприяти розвитку співпраці в галузі освіти, навчання та молодіжної політики з метою покращення взаєморозуміння, активізації міжкультурного діалогу та посилення знань щодо відповідних культур.

Так, наприклад, співпраця у сфері освіти, серед іншого, базуватиметься на Болонському процесі, а також на Рекомендаціях Європейського Парламенту та Ради від 15 лютого 2006 року щодо подальшої європейської співпраці щодо якості вищої освіти та від 23 квітня 2008 року щодо встановлення рамок європейських кваліфікацій для навчання протягом життя.

Крім того, в контексті молодіжної політики Україна та ЄС погодилися поглиблювати співпрацю та обмін досвідом у цій сфері. Така співпраця, зокрема, спрямовуватиметься на:

- сприяння інтеграції молоді в суспільство загалом, заохочуючи її активну громадську позицію та ініціативність;
- сприяння молоді в отриманні знань, навичок та професійних умінь поза освітньою системою, включаючи волонтерство, та визнання цінності такого досвіду;
- активізацію співпраці з третіми країнами;
- розвиток співпраці між молодіжними організаціями в Україні, в ЄС та його державах-членах;
- просування здорового способу життя молоді;
- активізацію мобільності студентів та викладачів, полегшення доступу до освіти.

Безпековий вимір співробітництва. Сенс входження України до колективних структур безпеки на Європейському континенті полягає в тому, щоб бути активним учасником європейської безпеки та мати реальні безпекові гарантії. Україні важливо реагувати на ерозію міжнародно-правових механізмів забезпечення безпеки та брак надійних гарантій міжнародної безпеки, що ставить її у ситуацію вакууму безпеки.

Серед невідкладних завдань у відносинах України з ЄС залишається поглиблена робота над демократичними та правовими реформами в Україні, здійснення подальших кроків у боротьбі з корупцією, створення прозорого бізнесового клімату. Активізувалося двостороннє співробітництво у сфері боротьби зі спільними загрозами – міжнародним тероризмом, контрабандою, нелегальною міграцією. Врегулювання питання щодо потоків нелегальних мігрантів становить важливий спільний інтерес України та ЄС.

Визначення ролі України у формуванні нової структури безпекових відносин у Європі має бути фундаментом для просування її ключових інтересів у відносинах як з європейськими країнами, так і провідними організаціями в галузі європейської безпеки, насамперед, з НАТО та ЄС.

Розвиток партнерських відносин України з Північноатлантичним Альянсом є важливою складовою європейської інтеграції держави та її включення у європейську та світову політичну, безпекову і економічну систему. Розширення всебічного співробітництва з НАТО є додатковим фактором інтеграції у світове співтовариство, а для Альянсу – одним із засобів пошуку нової ролі в європейській та світовій політиці.

Україна та ЄС відкривають нові перспективи для партнерства, економічної інтеграції, співробітництва та проведення економічних і соціальних реформ, направлених на розвиток: функціонуючої ринкової економіки, монетарної та фіскальної політики, політики обмінного курсу, соціальної сфери, зайнятості, зменшення бідності, регіональний розвиток, сталий розвиток держави і суспільства.

Сучасна Європа об'єктивно є безпечною, вільною, здоровою, заможною, комфортною і гуманною частиною світу. Тому з процесами євроінтеграції в Україні мусять укріпитись демократичні цінності, положення Європейської конвенції з прав людини, де повага до особистості є найвищою цінністю.

Партнерство України з ЄС у напрямку поступової інтеграції розвивається у взаємозв'язку з розвитком економічного сектору України та економіки ЄС.

На шляху наближення до стандартів Європи, передбачається розвиток регіонів, подолання межі між містом і селом на основі використання стандартів Європи, підтримки різноманітних акцій, направлених на розвиток регіонів на місцевому та регіональних рівнях.

Нові освітні програми, направлені на повноцінний обмін досвідом, знаннями та навичками, сприяють розвитку освіти як у великих містах так і у регіонах та закріплюють конкурентоспроможність українців на світовому ринку праці.

Євроінтеграція також означає поступове набуття такого самого рівня безпекової культури, що і у країнах ЄС.

Вступ до ринку ЄС відкриє нові можливості для ведення бізнесу, зменшить рівень корупції, поступово покращить інвестиційний клімат через збільшення рівня довіри до України і відповідно забезпечить належні умови для ведення бізнесу в Україні.

Також політика євроінтеграції сприятиме врегулюванню статусу кордонів України.

Передумовою успіху модернізаційних процесів в Україні є інтеграція в європейський соціокультурний та науково-освітній простори. Для досягнення прогресу України на цьому шляху необхідно оновити базові концепції розвитку в освітній та інформаційній сферах, прискорити вирішення нагальних питань у галузі освіти, зокрема щодо недостатньої конвергенції наукових досліджень і вищої освіти, невідповідності існуючої мережі вищих навчальних закладів європейським вимогам.

Європейська інтеграція є важливою складовою процесу глобалізації сучасного світу та продовженням магістрального шляху модернізації західної цивілізації. Вона має декілька вимірів: по-перше – поглиблення інтеграційних процесів у різних сферах суспільно-політичного життя країн (політична, економічна, військово-політична), що організаційно утворюють повноцінну спільноту, по-друге – процес географічного розширення європейської спільноти за рахунок вступу нових країн-членів.

В умовах глобалізації зміст і роль державного суверенітету трансформуються. У межах ЄС як інтеграційного утворення новітнього типу йдеться не про відмову від державного суверенітету, а про “об’єднання суверенітетів” – спільні дії країн-членів з метою більш ефективної реалізації власних національних інтересів.

Процес інтеграції до ЄС відкриває для України перспективу підтримки державного суверенітету у нових міжнародних умовах, коли державна незалежність реалізується не у праві на здійснення одноосібних дій, а у реалізації національних інтересів спільно з іншими державами, які поділяють ті ж самі цілі. У разі набуття повноправного членства в ЄС Україна отримає гарантії безпеки, передбачені для країн-членів.

#### 4. Вплив глобалізації та на систему державного управління

У контексті інтегральної структуризації і реструктуризації сучасного світу та відповідного пошуку нових пріоритетів постіндустріального розвитку важлива роль належить ідеології глобалізації як основному критерію, що визначає специфіку та особливості функціонування системи державного управління суспільств сталого й перехідного розвитку. З кінця XX початку XXI ст. реально змінилась формула ідейно-ідеологічних концептів, які панували в суспільній свідомості протягом певного часу. З огляду на сучасну ситуацію сьогодні є всі підстави вважати, що західна цивілізаційна культура переживає пік чергової ідейної революції, яка має пізнавально-креативні наслідки і спрямована на вироблення єдиної методології суспільного розвитку, основним критерієм якої виступає ідея глобальності.

Як було наведено у попередніх параграфах, ще на початку 70-80 рр. XX ст. вчені вдавались до комплексного підходу до проблем сучасного стану світового співтовариства, перспектив та ретроспектив його розвитку. Саме в цей період тематика інтегрованого світу, появи глобальних цивілізаційних процесів була на початковій стадії своєї розробленості, і саме тоді були розроблені ідеологічні концепти глобалізаційного розвитку. Проте, на думку Ф. Флорена та Е. Гофмана, “до кінця XX ст. більшість цих ідеологічних концептів, які колись претендували на універсальне пояснення соціально-політичних реалій сучасного їм світу, на прогнози найбільш імовірних цілей розвитку світового соціуму та шляхи їх досягнення були спростовані або навіть забуті через концептуальну та предметну неспроможність, разючої невідповідності дійсності, яка так мобільно змінюється” [68, с. 371]. Це, у свою чергу, дає підстави свідчити про те, що ідеологія глобалізації прийшла на зміну “глибокій ідейній кризі кінця минулого століття”, яку з повним переконанням деякі вчені назвали “кінцем концептуалізму та класових ідеологій”, який був породжений низкою соціально-політичних та ідеологічних причин. Відповідно до цього, на думку окремих дослідників, можна виокремити основні фактори, що привели до появи нової ідеологічної системи – глобалізму, яка сьогодні визначила новий тип суспільного розвитку. Такими факторами є:

- завершення конфліктного протистояння ідеологічних установок світових держав;
- створення нової системи та структури універсального світопорядку, що є фактором його стабільності;
- інтенсивні інтеграційні процеси, які охопили майже всі регіони світу, що дозволило їм подолати рівень конфліктності між країнами;
- кардинальна трансформація соціально-класових структур більшості розвинутих країн (розмивання не лише чітко стратифікованих параметрів груп, прошарків, класів як носіїв недавньої ідеології, але й меж між ними) [83];
- аморфність ідейних побудов та ідеологічних догматів, які сповідували окремі соціальні групи протягом певного часу;



– утвердження західних стандартів уніфікації демократичних перетворень у країнах колишнього постсоціалістичного простру, що дало змогу їм відносно швидко увійти в систему зв'язків, союзів та політичних структур Заходу;

– культурний та ідейний неокосмополітизм, який уможливив одночасне співіснування різноманітних культур та ідеологій) [71];

– інформаційні процеси у світі, що якісно трансформували характер національно-культурної структури облаштування сучасного світу (сучасний світ, на думку американських політологів, можна сьогодні розглядати як інтегрований глобальний простір насамперед завдяки Інтернету) [78];

– досягнення відповідного рівня міжетнічної та міжрелігійної толерантності, яке стало можливим на кінець ХХ ст. (винятком стало лише конфліктне протистояння між християнством та ісламом (низка війн кінця ХХ ст.)).

У межах даного дослідження на особливу увагу заслуговує аналіз ідейних та ідеологічних концептів глобалізації як важливих складових постіндустріальної цивілізації, які безпосередньо і визначають зміст нового типу суспільного розвитку. Цілком справедливим є підхід німецького вченого У. Бека, в межах якого йому чи не єдиному в західноєвропейській науці вдалося чітко розмежувати категорії глобалізації та глобалізму. Так, на думку вченого, “глобалізація є поняття, що характеризує процеси, в яких національні держави та їх суверенітет влітаються в павутину транснаціональних акторів та підпорядковується їх владним можливостям, їх орієнтації на ідентичність... глобалізм же – це ідеологія та політика залежності світового ринку, яка звужує та викривлює реальні процеси подолання замкненості в усіх сферах суспільного життя” [5, с. 25-26]. Наведене вище обґрунтування вченим доцільності розмежування змісту даних категорій вказують на те, що глобалізація є характеристикою об’єктивного процесу сучасності, тоді як глобалізм є певною ідеологічною доктриною, основу якого становить економічний примат, який обумовлює підпорядкування всіх сфер людської життєдіяльності реалізації економічного інтересу.

У контексті даного аналізу перед нами також постає питання чіткого розмежування ідеї глобалізації, ідеології глобалізації та ідеології глобалізму, адже, з нашої точки зору, між цими категоріями існує певна методологічна відмінність. Нам видається можливим виходити з того, що ідея глобалізації дає безпосереднє розуміння сутності та змісту даного явища, тоді як ідеологія глобалізації характеризує модель сприйняття світу певними соціальними групами або транснаціональними інституціями, а це принципово важливо щодо підтримки або непідтримки як світовою, так і окремою національною спільнотою даного процесу. Ідеологія ж глобалізму являє собою систему ідей, які спрямовані на перетворення світу відповідно до певного стандарту (в даному разі економічного). Остання є однією з ідейних новацій, що слугує утвердженню нового розуміння суспільного розвитку в умовах всезагально інтегральної моделі структурування та реструктурування світу. Саме тому в межах даного дослідження нам надзвичайно важко виробити конкретні

аргументи на користь ідеології глобалізму, а відповідно до цього найбільшу доцільність для нас становила ідеологія глобалізації. Проте слід відзначити, що обидві форми ідеології (глобалізації та глобалізму) є інтелектуальним продуктом, який реально відповідає вимогам часу та являє собою один із типів інтелектуальної реакції на конкретні виклики часу та конкретні умови та форми соціального буття, свідомості й поведінки сучасної людини, мимоволі “втягнутої” в об’єктивний процес глобалізації.

Якщо виходити з того, що складає основу ідеології глобалізації, то відповідь тут буде однозначною – ідея глобалізації. У зв’язку з цим відразу постає питання, який саме зміст слід вкладати в поняття ідеї глобалізації, адже однозначного та тотожного розуміння на сьогодні вона й досі не має. Ідея глобалізації як певна теоретична модель є результатом індивідуального усвідомлення потреби імперативного характеру, яка вказує на доцільність глобалізації як принципово нового типу суспільного розвитку, що приводить до “утвердження високих технологій, реального переважаючого інтелектуальної праці над фізичною, появи індивідуальних мереж та міждержавних інформаційно-комунікативних зв’язків, національно-етнічних, міжкультурних та мовних взаємопроникнень та економічних взаємозалежностей держав у межах цілих регіонів світу” [6, с. 12]. Найявністю такої ідеї також свідчить про те, що в умовах глобалізації змінюється інтелектуальний простір постіндустріального світу. Характерною ознакою цього також стає і той факт, що сьогодні принципово необхідною для будь-якої системи державного управління є адекватна система ідей, яка була б тотожною його типу суспільного розвитку. Це підтверджується також і тим, що “сукупність недавніх ідей та ідеологій вкрай не відповідає тому, що відбувається в мінливому інтелектуальному просторі постіндустріального, інформаційного світу” [6, с. 6]. Тому найбільш адекватна формула ідеології глобалізації сьогодні все ще перебуває на етапі своєї “кристалізації”. На цьому, зокрема, наполягає більшість учених, доводячи, що закономірно “ідеологія постає як конгломерат ідей та політично артикульованих завдань, функцією яких є мобілізація та організація соціальних сил, здатних не лише сприйняти основні постулати тієї чи іншої ідеології, але й забезпечити досягнення переслідуваних нею цілей” [6, с. 4].

На думку В. Борисюка, сам перехід від ідеї глобалізації до ідеології глобалізму є “своєрідним компасом, путівником (хоча й не завжди вираженим та обґрунтованим) по складних соціально-політичних реаліях світу” [6, с. 11]. Етап переходу ідеї глобалізації до ідеології глобалізму, ймовірно, можна визначити як перехідний період утвердження глобалізації.

На думку Н. Косолапова, ідеологія глобалізму являє собою “конгломерат поглядів, що зводиться в цілому до підкреслення ролі та значення глобальних начал у житті сучасного людства” [25, с. 71]. Більше того, сутність глобалізму дослідник розглядає через призму реалізації інтересів США, що тим самим забезпечує створення універсального світового процесу.

Виходячи з цього цілком справедливим є поставити питання про характер і форму замовлення на певну ідеологічну доктрину глобалізації, яке ініціюється

певною соціальною групою (глобалісти та антиглобалісти). Це дає підстави більш конкретно говорити про певну соціальну групу, яка працює над створенням відповідної ідеології, яка визначає доцільність формування інтегрованого простору задля реалізації економічного інтересу (до прикладу, глобалісти), і яку цілком можна інтерпретувати як ідеологію глобалізму. Коли ж соціальна група вказує на позитивні сторони глобалізації, а особливо доводить необхідність її впливу на сучасні державно-управлінські процеси, то тут можна говорити про ідеологію глобалізації. Ідеологія глобалізації також має гіпотетичний характер, оскільки вона не завжди відображає реальну потребу суспільства в глобалізації, адже її призначенням саме і є сформувати реальну потребу суспільства, залучаючись до глобалізаційних процесів.

Особливо важливою проблемою для функціонування національних держав в умовах глобалізації є не спроможність створити власну ідеологічну доктрину глобалізації, а здатність держави через свої інститути управляти певним міжкультурним протистоянням. Можливість віднайти адекватну формулу долання такого протистояння свідчатиме про рівень цивілізованості та історичної самодостатності держави, а отже, і готовність такої держави адаптуватись до сучасних глобалізаційних процесів. Відповідно до цього, на думку Г. Ділігенського, “ідеологію глобалізму можна розглядати як одне з часткових відображень реальної конфліктності суспільства та світу, базових суперечностей соціуму” [14, с. 34]. Розглядаючи саме в такому ракурсі дану проблему, слід виходити з розуміння ідеї глобалізації та ідеології глобалізму як “інтелектуально та політично обґрунтованого трактування особливостей соціуму, становлення нових світоглядних міфологем та занепад старих” [14, с. 35]. У результаті цього цілком зрозумілими стають причини історичного колапсу класичного лібералізму, консерватизму, марксизму, нацизму, советизму та інших ідеологічних догматів, які протягом тривалого відрізка часу формували відповідну суспільну свідомість щодо розуміння сутності глобалізації в цілому. В цьому контексті слід відзначити, що дані ідеологічні концепції жодною мірою не припинили свого існування за умов сучасної глобалізаційної моделі розвитку, а точніше кажучи, саме вони дали певний поштовх до появи кількох інваріантів ідеологій розвитку державного управління за умов впливу глобалізації.

Слід також відзначити, що в умовах глобалізації відбувається реальне конкурування ідеологій окремих національних держав. Передусім це пов'язане з тим, що сама ідея глобалізації розглядається кожною спільнотою по-своєму, виходячи з певної ментальної структури, яка регламентує вибір пріоритетів її розвитку. А тому ідеологія глобалізму як сукупність поглядів та уявлень, репрезентованих певною соціальною групою на предмет створення інтегрованого простору, є необхідною умовою суспільного розвитку. Це все свідчить про те, що в умовах глобалізації радикально змінюється ідеологічне сприйняття світу, а саме “соціально-класове протистояння підміняється національно-культурним та особливо міждержавним” [4, с. 62]. Прикладом цього можуть слугувати такі ультрарадикальні форми, як міжнародний тероризм та державно-конфесійне протистояння, яке останнім часом набуває

особливо небезпечних форм. На думку З. Баумана, саме протистояння є важливою передумовою для зародження нових політичних ідей та формування нової ідеології глобалізації [3].

Ідея глобалізації як структурний елемент ідеології глобалізації має такі основні форми:

1. Ідея глобальної ідентичності характеризує процес ідентифікації розвитку сучасного світу, визначає методологію нових підходів до аналізу змісту об'єктивної дійсності і є основним критерієм пояснення сучасних суспільно-політичних процесів та явищ. Ідея глобальної ідентичності, на нашу думку, дає змогу адекватно сприймати інтеграційні реалії сучасного світу та справляти на нього відповідний зворотний вплив шляхом ототожнення себе з певною глобальною реальністю. На сьогодні є всі підстави вважати, що ідея глобальної ідентичності найбільшою мірою вплинула на еволюцію сучасного світоустрою. На думку англійського дослідника К. Вудворда, “ми живемо у сучасному світі, головною сутністю якого є численні форми ідентичності... вони проявляються і як концепт, теоретична основа пізнання, і як спірні, суперечливі обставини сучасного політичного життя” [13, с. 301].

Відповідно до цього важливою проблемою для суспільного розвитку є створення умов для ідентифікаційних змін, які, у свою чергу, мають супроводжуватись наданням свободи для держав здійснення багатоваріантного ідеологічного та етнокультурного вибору шляхом забезпечення демократизації власних національних інститутів управління. Тут важливим аспектом лишається проблема того, як саме ідентифікують себе громадяни певної країни (з якою саме транснаціональною реальністю вони себе ототожнюють), і наскільки при цьому є розвиненою національна свідомість та національна система цінностей, національно-культурна гомогенність, відповідно до чого держава стоїть на позиції традиційного етнокультурного консерватизму і не прагне до певної ідентифікації з глобальним простором.

Формою досягнення глобальної ідентичності є глобальна ідентифікація. На нашу думку, жодною мірою не можна виключати і той факт, що глобалізація як об'єктивний процес призводить до певного розриву в трансформації національної ідентифікації, національно-культурних традицій, адже в цей процес включаються, незважаючи на бажання або навіть і небажання, всі країни світу. Процес глобальної ідентифікації, його характер, глибина та причини ідентифікаційних трансформацій у кожному випадку і в межах кожної країни є принципово різними, починаючи з відмінностей національної, соціальної, ідейної та історичної специфікації.

2. Ідея глобалізаційної толерантності характеризує зважену позицію держави щодо необхідності враховувати тенденції сучасних глобалізаційних процесів, а відповідно до цього захищати культурно нерозвинені “інфантильні етноси”, які недостатньою мірою є адаптованими до сучасних умов, створюючи тим самим їм всі необхідні умови для “дорослішання” в рамках власної культурної традиції. Тут важливим аспектом є схильність до збереження мовної, релігійної та культурної ідентичності, компактного проживання, тісної взаємодії та взаємодопомоги.

3. Ідея глобальної автономізації характеризує сприйняття та врахування зовнішніх (світових) стандартів розвитку з одночасним прагненням до збереження власної національної ідентичності (бажання жити за власними стандартами, за власними стереотипізованими моделями, прагнення до постійного протиставлення себе глобальній спільноті). З одного боку, країна ідентифікує себе із світовою спільнотою, з другого, – не хоче і не бачить себе в ній з огляду на ймовірні ризики, які в цьому плані постають перед нею. Це свідчить про намагання сучасної людини та суспільства в цілому уникнути, “захватись” від процесів глобалізації, адже остання як ідейний виклик сучасності є однією із спроб переосмислення сучасного світосприйняття. Дана ідея особливо актуальна в контексті “етнокультурної автономізації”, оскільки саме вона забезпечує кристалізацію національної ідентичності та форми її збереження в умовах глобалізації.

4. Ідея глобальної інтеграції. З нашої точки зору, принципово некоректним є ототожнювати ідеологію глобалізму та інтеграціонізму, на чому наполягає переважна більшість учених. Адже в межах даного дослідження ми виходимо із принципової відмінності між глобалізацією та інтеграцією, оскільки перша являє собою формування єдиного соціально-економічного, політичного та духовного простору і на сьогодні вона має об’єктивний характер, в особливий спосіб підкреслюючи, що розвиток більшості країн світу не опосередковується власною стратегією, а визначається відповідною архітектонікою глобального світу, який жодною мірою обійти неможливо.

Слід відзначити також і те, що ідеологія глобалізму, на відміну від усіх інших форм ідеології, що є надзвичайно важливим, має наднаціональний характер, сукупність ідей, з якої складається така ідеологія, має афірмативний констатаційний характер, а не концептуальний. Це підтверджує і російський учений В. Борисюк, на думку якого, принципова відмінність ідеології глобалізму від всіх інших полягає в тому, що вона “не затребувана конкретним соціальним замовником, а викликана до життя тенденціями глобального розвитку та потребою в самоусвідомленні і самопізнанні світу, який стрімко трансформується та інтегрується [6, с. 9]. Таким чином, це дає підстави розуміти ідеологію глобалізму як сукупний результат колективної думки глобального інформаційного суспільства, як своєрідний “інопродукт”, що дуже швидко стає предметом налагодження міжкомунікативної взаємодії між окремими транснаціональними суб’єктами. Водночас слід відзначити, що ідеологія глобалізму, на відміну від націоналістичних ідеологій, містить чітку ідейну контраргументацію у формі антиглобалізму, яка нерідко протистоїть національно-культурному традиціоналізму і тим самим відкриває ідейно-ідеологічний дискурс навколо перспектив глобалізації. Результатом такого дискурсу і стала ідеологія глобалізму як ідейно-політичний феномен сучасності, який найбільшою мірою впливає на систему цінностей, взаємовідносин між націями та етносами, особистісні та колективні установки, етнічну самоідентифікацію.

Сприйняття ідеології глобалізації, особливо перехідними суспільствами, закономірно приводить до порушення національної та етнокультурної

ідентичності, оскільки йдеться передусім про формування єдиного інформаційного простору, в межах якого і відбувається ідеологічний перетин установок, які сповідують певні соціальні (транснаціональні групи) групи. В умовах глобалізації відбувається трансформація ідеологічних установок, а також і кардинальна зміна ідентифікації та форм ціннісних уявлень. Хоча ці зміни обумовлені певною еволюційною динамікою, їх якість (цих змін) та цільові вектори можуть бути діаметрально протилежними від “стохастичного зближення культур та етносів до вибуху національно-релігійної нетерпимості та штучно створюваних резервацій” [45, с. 321].

Поява ідеології глобалізму не має ще чіткої артикульованої форми своєї реалізації особливо в країнах пострадянського простору, оскільки тут вона являє собою “якісний перехід вербалізованих ідеологем минулого до системи реальних цінностей, реальної ідентичності та реальним ідеологічним концептам теперішнього часу” [71, с. 4-5]. Тому скласти принципову конкуренцію для національних ідеологій перехідних суспільств ідеології глобалізму поки що не вдається.

Таким чином, на основі здійсненого нами теоретико-методологічного аналізу сутності та основних форм ідеології глобалізації та визначення її впливу на систему державного управління нам вдалося розкрити та чітко розмежувати внутрішню методологічну сутність категорій глобалізації та глобалізму, визначити принципову відмінність між ідеологією глобалізації та ідеологією глобалізму (остання нами досліджувалась опосередковано, оскільки не входила до предмета даного аналізу). Відповідно до цього доведено, що ідеологія глобалізації має об’єктивний характер, тоді коли ідеологія глобалізму має суб’єктивний характер (продукується певною суспільною силою). На основі цього нами розроблено структуру ідеології глобалізації та детально проаналізовано кожен із її елементів (ідеї глобальної ідентичності, глобальної толерантності, глобальної автономізації, глобальної інтеграції), що тим самим дало змогу визначити рівень впливу ідеології глобалізації та ідеології глобалізму на суспільну свідомість постмодерного суспільства, а також конкретизувати значення ідеології глобалізації як елемента постмодерного світогляду, який приводить до зміни типу цивілізаційного розвитку.

### *Список використаних джерел*

1. Азроянц Э. А. Размышление о будущем // Глобализация. Конфликт или диалог цивилизаций. – М., 2002. – С. 32-57.
2. Аникеев Е. Н., Семушкин А.В. Диалог цивилизаций: Восток-Запад // Вопр. филос. – 1998. – № 2. – С. 177-210.
3. Бауман З. Индивидуализированное общество / Пер. с англ. В.Л.Иноземцева; ЦИПО, Журнал “Свободная мысль”. – М.: Логос, 2002. – 326 с.
4. Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну: Пер. с нем. – М.: Прогресс-Традиция, 2000. – 489 с.
5. Бек У. Что такое глобализация? Ошибки глобализма – ответы на глобализацию / Пер. с нем. А. Григорьева и В. Седельникова. – М.: Прогресс-Традиция, 2001. – 304 с.
6. Борисюк В. Политические идеи и идеологии постиндустриальной цивилизации // Мировая экономика и междунар. отношения. – 2004. – № 7. – С. 3-14.
7. Валлерстайн И. Анализ мировых систем и ситуация в современном мире. – СПб., 2001. – 711 с.
8. Ватерс М. Глобализация. – М., 2000. – 415 с.
9. Вебер А. Кризис глобализма // Синтез цивилизации и культуры: Междунар. альманах. – М., 2003. – С. 38-54.
10. Гидденс А. Глобализация мира. – М., 2003. – 318 с.
11. Гидденс А. Судьба, риск, безопасность // Thesis. – 1994. – С. 38-52.
12. Делягин М. Мир 2010-2020 годов: некоторые базовые тенденции и требования к России. – М., 2002. – 424 с.
13. Дилеммы “глобализации”. Социумы и цивилизации: иллюзии и риски / Т.Т.Тимофеев (отв. ред.), К. Денчев, Ю. С. Оганисян, М. Эмар. – М., 2002. – 528 с.
14. Дилигенский Г. Хочет ли Россия дружить с Западом? // МЭиМО. – 2002. – № 4. – С. 29-39.
15. Доклад о мировом развитии 2000/2001 года. Борьба с бедностью. – Вашингтон, 2001. – 405 с.
16. Егоров В., Еременко А., Тескина С., Дзугкоева Н. Интеллектуальный потенциал // Государственная служба. – 2001. – № 1 (11). – С. 31-42.
17. Елинеев С. А. Тупики глобализации: торжество прогресса или игры сатанистов? – М., 2004. – 568 с.
18. Еляков А. Д. Современная информационная революция // Социолог. исслед. – 2003. – № 10. – С. 29-38.
19. Емельянов Г. В., Стрельцов А. А. Проблемы обеспечения безопасности информационного общества // [http://www.iis.ru/infosoc/emag.nsf/ ВРА/36cd0b938767a524c32568bd003ffe23](http://www.iis.ru/infosoc/emag.nsf/ВРА/36cd0b938767a524c32568bd003ffe23)
20. История политических и правовых учений / Под ред. В. С. Нерсесянца. – М., 1997. – 399 с.
21. Кара-Мурза С. Г. Глобализация-угроза: Из выступления на Мировом Общественном Форуме “Диалог цивилизаций”. – М., 2003. – С. 74-117.
22. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество, культура: Пер. с англ.; Под науч. ред. О. И. Шкаратана. – М.: СЕУ, 2000. – 606 с.

23. Колесников А. С. Философская компаративистика и диалог культур // Россия и Грузия: диалог и родство культур. – СПб., 2003. – С. 198-244.
24. Коллонтай В. Эволюция западных концепций глобализации // Мировая экономика и междунар. отношения. – 2002. – № 1. – С. 24-30; № 2. – С. 32-39.
25. Косолапов Н. Глобализация: сущностные и международно-политические аспекты // Мировая экономика и междунар. отношения. – 2001. – № 3. – С. 69-73.
26. Круглый стол. Актуальные проблемы глобализации // МЭиМО. – 1999. – № 5. – С. 53-69.
27. Леонтьева Е., Рамзес В., Юрков С., Мартынов В. Япония и глобализация. – М., 2001. – С. 15-23.
28. Лисаковский И. Глобализация: “про” и “за” // Гос. служба. – 2002. – № 2(16) – С. 56-61.
29. Маклуэн М. С появлением Спутника планета стала глобальным театром. – М.: Кентавр, 1994. – № 1. – С. 17-32.
30. Манхейм К. Диагноз нашего времени. – М.: Юристь, 1994. – 567 с.
31. Неклесса А. Глобальная трансформация: сущность, генезис, прогноз // Мировая экономика и междунар. отношения. – 2004. – № 1. – С. 116-123.
32. Неклесса А. Реквием XX веку // Мировая экономика и междунар. отношения. – 2000. – № 1-2. – С. 9-18.
33. Панарин А. С. Испытание глобализмом. – М., 2003. – 356 с.
34. Перегудов С. Антиглобалистские движения – начало великой смуты XXI века? Неолиберальная глобализация: есть ли альтернатива?: Круглый стол // Мировая экономика и междунар. отношения. – 2002. – № 4. – С. 22-28.
35. Переход к современности. Эссе относительно власти, богатства и веры. – М.; Нью-Йорк, 2002. – 568 с.
36. Подберезский И. Глобализация – неотвратимая и желанная // Мировая экономика и междунар. отношения. – 2002. – № 12. – С. 98-103.
37. Ратленд П. Глобализация и посткоммунизм // Мировая экономика и междунар. отношения. – 2002. – № 4. – С. 15-18.
38. Робертсон Р. Цивилизованный плюрализм против миросистемного монизма. – М., 1999. – 459 с.
39. Россия и Евразия: Проблемы государственности: Материалы круглого стола // Мы. – 1999. – № 3 (37). – 26 янв. – С. 34-67.
40. Танскотт Дон. Электронно-цифровое общество. – К., 1999. – 213 с.
41. Толстых В. И. Цивилизационный кризис и диалог идеологий // Труды Фонда Горбачева. – М., 2000. – Т. 1. – С. 168-240.
42. Тоффлер О. Шок будущего: Пер. с англ. – М., 2001. – 389 с.
43. Тоффлер Э., Тоффлер Х. Создание новой цивилизации. Политика третьей волны // [http://www.freenet.bishkek.su/jornal/n5/JRNAL\\_511.htm](http://www.freenet.bishkek.su/jornal/n5/JRNAL_511.htm)
44. Труба – очень важный фактор – Страна.Ru, 15.12.2005 г. // <http://www.strana.ru/print/268077.html>
45. Туровский Р. Баланс отношений “центр-регионы” как основа территориально-государственного строительства // МЭиМО. – 2004. – № 1. – С. 43-50.



46. Уард И. “Комиссары от идеологии” // Монд дипломатик. – 1995. – № 494. – Май. – С. 5.
47. Удовик С. Л. Глобализация: Семиотические подходы – К.: Ваклер, 2002. – 461 с.
48. Уткин А. И. Глобализация: процесс и осмысление. – М., 2001. – 456 с.
49. Фукуяма Ф. Великий разрыв. – М.: АСТ, 2004. – 370 с.
50. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций и преобразование мирового порядка. Новая постиндустриальная волна на Западе. – М., 1999. – 672 с.
51. Цапенко И. От иммиграционного контроля к управлению миграционными процессами // Мировая экономика и междунар. отношения. – 2001. – № 10. – С. 23-33.
52. Человек: соотношение национального и общечеловеческого: Сб. материалов междунар. симпозиума (г. Зугдиди, Грузия, 19-20 мая 2004 г.) Вып. 2 / Под ред. В. В. Парцвания. – СПб.: С.-Петербург. философ. общество, 2004 // [http://anthropology.ru/ru/texts/kvarats\\_va/mannt\\_14.html](http://anthropology.ru/ru/texts/kvarats_va/mannt_14.html)
53. Чешков М. Взгляд на глобализацию через призму глобалистики // Мировая экономика и междунар. отношения. – 2001. – № 2. – С. 52-56.
54. Чешков М. А. Смысл противостояния: не альтернативность, но варибельность // Мировая экономика и междунар. отношения. – 2002. – № 6. – С. 28-39.
55. Чугров С. Глобализация, модернизация или интернационализация? (Заметки на полях статьи П. Ратленда) // Мировая экономика и междунар. отношения. – 2002. – № 4. – С. 19-21.
56. Шевчук О. Б., Голобуцкий О. П. E-Ukraine. Інформаційне суспільство: бути чи не бути. – К., 2001. – 104 с.
57. Шинкаренко Ю. А. Світові структури і криза ідентичності: соціальні наслідки глобалізації // Філософ. думка. – 2000. – № 4. – С. 27-38.
58. Шишков Ю. Глобализация – враг или союзник развивающихся стран? // Мировая экономика и междунар. отношения. – 2003. – № 4. – С. 3-14.
59. Шишков Ю. О гетерогенности глобалистики и стадиях ее развития // Мировая экономика и междунар. отношения. – 2001. – № 2. – С. 57-63.
60. Шматко Н. А., Качанов Ю. Л. Территориальная идентичность как предмет социологического исследования // Социс. – 1998. – № 4. – С. 94-98.
61. Юрлов Ф. Н. Социальные издержки глобализации // Социолог. исслед. – 2001. – № 7. – С. 13-22.
62. Яковец Ю. В. Глобализация и взаимодействие цивилизаций. Междунар. ин-т Питирима Сорокина– Николая Кондратьева. – М.: Экономика, 2001. – 346 с.
63. Global Modernities / Ed. by M. Featherstone, S. Lash, R. L. Robertson. Thousand Oaks; New Delhi. – 2005. – 675 p.
64. Anderson W. All connectedo nove. Vite in Globale Civilizzazione. – Westview Press-Roma. – 2001. – 310 p.
65. Batikary Y. Globalysazzione. – Roma. – 2005. – 569 p.
66. Bentley J. АНР Forum-Crozz-Culturale internazionalismo del periodicamente. – Roma. – 2004. – 618 p.
67. Cardoso F. H. An Age del civita // Foreign Policy. Roma. - Estate. Summer. – 2000. – P. 41-59.

68. Denmarko in internationale IT Perspectivo. Countri di Mano Possibilitico // A. Danis Strategy del informazzione societico. – Roma. – 2003. – P. 314-389.
69. Discourse et interventions. Joint French-Finnish statement on the information society. Finland, 09.10.1998 // <http://www.premier-ministre.gouv.fr/PM/D100998A.htm>
70. Druker P. Informatione del Revoluzione // Forbes ASAP – Roma. – 24.08.1998.
71. Dunkelgrun T. (In)toleranse // Correspondence. An Internazionale Revi del culture di society. Winter-Roma. – 2002/2003. – № 10. – P. 2-18.
72. Face di globalizzazione: Inter a locale dimensione de developmento / Ed. by Shahid Yusuf, Simon Evenett, Weiping Wu. – Washington-Roma: Pace Bank, 2001. – XV. – 278 p.
73. Global Civil Society: 2001 / H. Anheier, M. Glasius, M. Kaldor (eds) / A. Giddens (Foreword). Oxford: Oxford Univ. Press-Roma. – 2001. – 348 p.
74. Global Modernities / Ed. by M. Featherstone, S. Lash, R. L. Robertson. Thousand Oaks; New Delhi. – 2005. – 675 p.
75. Global Trends 2015: A Dialogue About the Future with Nongovernment Exprets (NIC 2000-02, December 2000).
76. Globalization and the Challenge of a New Century: A Reader / P. O'Meara, H. D. Mellinger, M. Krain, D. Marytani (eds). Bloomingthon; Indianapolis: Indiana Univ. – Press, 2000.
77. Globalizzazione: A Reader / P. 'Meara, H. D. Mellinger, M. Krain, D. Marytani (eds). Bloomingthon; Indianapolis: Indiana Univ. Press-Roma. – 2000. – 781 p.
78. Hausken K., Plumper T. Hegemons. Leaders and Followers: A Game-Theoretic Approach to the Postwar Dynamics of International Political Economy // Journal of World-Systems Research, 1997. – V. 3. – № 1. – P. 40, 42.
79. In Search of an East Asian Development Model / Ed. By P.L.Berger and H. –H. M. Hsiao. New Brunswick, 2004. – P. 4. – 456 p.
80. Perspectivo in Developmento, Springo 2004 / Pace Bank. – Washington. – Roma, 2004. – 187 p.
81. Perspectivo in Developmento Springo 2005 / Pace Bank. – Europe-Roma. – 213 p.
82. Pieters J. N. Globalization et integrazione // Intern. sociologhico. – 1999. – Vol. 9. – № 2. – P. 145-184.
83. Rosten B. Seven Theories of Human Society. – Oxford, 2001. – P. 139-168.

*Ю. В. Ковбасюк, І. О. Дегтярьова*

**КЛАСТЕРНИЙ ПІДХІД ДО РЕГІОНАЛЬНОГО  
ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ**

*Навчально-методичні матеріали*

УДК 334.724:332  
К56

*Схвалено Науково-методичною радою  
Національної академії державного управління при Президентові України  
(протокол № 48 від 18 травня 2015 р.)*

**А в т о р и:**

**Ю. В. Ковбасюк**, доктор наук з державного управління, професор, президент Національної академії державного управління при Президентові України, професор кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою, заслужений економіст України;

**І. О. Дегтярьова**, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України.

**Р е ц е н з е н т и:**

**Л. І. Даниленко**, доктор педагогічних наук, професор, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України;

**М. М. Газізов**, кандидат політичних наук, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.

Навчально-методичні матеріали присвячені проблемі застосування кластерного підходу до регіонального економічного розвитку в Україні. З цією метою розглянуто теоретичні основи кластерного підходу, переваги та можливі негативні аспекти розвитку кластерів, роль соціальних чинників щодо їх формування та функціонування, типовий алгоритм підготовки і реалізації кластерних програм та проектів у регіоні, методи з'ясування кластерного потенціалу регіону, зарубіжний і вітчизняний досвід формування та підтримки кластерів.

Матеріали підготовлено для професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування в Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України.

**УДК 334.724:332**

- © Ковбасюк Ю. В., Дегтярьова І. О., 2015
- © Національна академія державного управління при Президентові України, 2015

## ВСТУП

Поява економічних кластерів – об'єктивне явище: з розвитком конкуренції підприємства та інші суб'єкти все більше співпрацюють між собою, формуючи таким чином кластерні об'єднання – форми консолідації суб'єктів державного, приватного і навіть громадського секторів, які мають спільні цілі та зацікавлені у співробітництві.

Світовий досвід доводить, що кластерний підхід є необхідною умовою і навіть безальтернативним шляхом для забезпечення конкурентоспроможності країни та її регіонів у сучасних умовах глобалізації та мережевої конкуренції. Завдяки кластерам у регіонах більш активно розвиваються інноваційні технології, поліпшується якість продукції й послуг, розширюється їх асортимент, формуються ділова та виробнича сучасна інфраструктура, розвивається якісне конкурентне середовище, створюються нові робочі місця і т.д.

У світі кластери відіграють суттєву роль у регіональному розвитку та забезпеченні регіональної й одночасно національної конкурентоспроможності. Успішне функціонування кластерів та їх широку державну й регіональну підтримку демонструють Австрія, Індія, Італія, Канада, Китай, Німеччина, Фінляндія, Франція, США, Японія та інші країни.

Поглиблення інтеграційних процесів та загострення територіальної конкуренції, зумовлюють необхідність кооперації підприємств та системної підтримки з боку органів публічної влади процесів формування й розвитку кластерів в Україні.

Навчально-методичні матеріали системно розкривають специфіку та методи впровадження кластерного підходу до регіонального економічного розвитку, мають як наукову, так і практичну спрямованість. З огляду на це видання може бути корисним для посадових осіб місцевого самоврядування, державних службовців регіональних і центральних органів виконавчої влади, в обов'язки яких входить забезпечення розвитку територій і галузей, а також учасників і потенційних учасників регіональних кластерів, науковців, слухачів Національної академії державного управління при Президентові України та її Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів, студентів вищих навчальних закладів та загалом усіх зацікавлених осіб.

## 1. ПОНЯТТЯ, СТРУКТУРА ТА ОЗНАКИ КЛАСТЕРА

На сьогодні існують вже десятки визначень поняття “кластер”. Наведемо лише основні з них, зокрема які розкривають їх головну суть та призначення.

**Загальне визначення кластера**

**Кластер** (англ. “cluster” – пучок, група, гроно, купа, скупчення) – це форма ведення бізнесу через добровільно об'єднану групу незалежних підприємств та різних видів інституцій, які: географічно зосереджені у одному чи у сусідніх регіонах (територіях); конкурують і водночас співпрацюють у спільних напрямках діяльності; спеціалізуються у конкретній сфері діяльності та пов'язані спільними технологіями.

**Поняття кластера за М.Портером**

М.Портер, який вважається одним основоположників кластерної теорії, кластери розглядає як сконцентровані за географічними ознаками групи взаємопов'язаних компаній, спеціалізованих постачальників і постачальників послуг; фірм у відповідних галузях, а також пов'язаних з їхньою діяльністю організацій (наприклад, університетів, агенцій із стандартизації, а також торгових об'єднань) у певних галузях, що конкурують, але разом з тим ведуть спільну діяльність<sup>1</sup>.

**Поняття кластера в ЄС**

У документі Європейської Комісії – Концепція кластерів і кластерної політики та їх роль для конкурентоспроможності й інновацій (2008 р.)<sup>2</sup> “кластери – це групи незалежних підприємств (малих, середніх і великих), а також науково-дослідницьких організацій, які задіяні в певному секторі. Їх діяльність направлена на розвиток інноваційної активності шляхом стимулювання інтенсивної взаємодії, спільного використання певних ресурсів, обміну знаннями та досвідом, а також ефективного сприяння передачі технологій, мереж і поширення інформації серед підприємств, що входять до кластера”.

Отже, згідно європейського підходу, сьогодні кластер розглядається насамперед у контексті інноваційного розвитку.

**Основне призначення кластера**

Основне призначення кластера полягає у виробництві якогонебудь виду кінцевої продукції, яке пов'язане з діяльністю багатьох підприємств. Так, кластери можуть виготовляти одяг, взуття, харчові продукти, ювелірні вироби, паперові вироби, фармацевтичну і хімічну продукцію, меблі, будівельні матеріали, машини і т.д. Крім того, існують кластери, які надають послуги: фінансові, будівельні, транспортні, логістичні тощо.

**Головні ознаки кластера**

Щоб зрозуміти, чи дійсно певне об'єднання підприємств є кластером, треба знати **ознаки кластера**. За М. Портером – це насамперед: 1) територіальна спеціалізація; 2) конкуренція;

<sup>1</sup> Портер М. Международная конкуренция / М.Портер. – М. : Международные отношения, 1993. – С. 206.

<sup>2</sup> The Concept of Clusters and Cluster Policies and their Role for Competitiveness and Innovation [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ec/europe.en/enterprise/policies/innovation/files/clusters>

### 3) кооперація.

Крім зазначених, й є інші важливі ознаки кластера, зокрема такі як:

- високий рівень територіальної концентрації підприємств, які спеціалізуються в певній галузі;
- наявність підприємства-лідера, що визначає довгострокову спільну стратегію;
- територіальна локалізація основної маси господарюючих суб'єктів – учасників кластерної системи;
- стійкість стратегічних господарських зв'язків у межах кластерної системи, включаючи її міжрегіональні та міжнародні зв'язки;
- наявність спільних корпоративних систем управління, бізнес-процесів, централізованого контролю та аналізу;
- наявність підприємств, установ, організацій, які забезпечують (або обслуговують) основний процес кластера;
- наявність виробничого ланцюжка, який, у свою чергу, й забезпечує стійкість кластера як системи;
- спеціалізація у виробництві товарів і послуг, чітко виражений фактор лідируючого (інтегруючого) продукту або послуги;
- критична маса (обсяг діяльності, за яким кластер стає стійким і впливовим);
- є сприятливим середовищем для розвитку інновацій;
- наявність спільної сировинної бази;
- спільність моделей виробничо-коопераційних та інших взаємодій суб'єктів господарювання.



*Варто зауважити, що незважаючи на значний розвиток протягом останнього десятиліття інформаційних технологій та значні можливості оперативного інформаційного обміну між компаніями, територіальна ознака кластера не втрачає своєї актуальності й до сьогодні, оскільки особливе значення у кластерному об'єднанні мають сталі спільні інтереси та регулярні неформальні зв'язки, що передбачає необхідність територіальної близькості.*

Першопричиною саме географічної концентрації компаній є конкуренція. Згідно висновку М.Портера, якщо на місцевому ринку з'явилася висококонкурентоспроможна компанія, вибір для решти стає вкрай жорстким – або підвищити свою конкурентоспроможність, або піти з ринку. Поступово виникає співтовариство фірм з високим рівнем конкурентоспроможністю. Виходячи на інші регіони та іноземні ринки, ці фірми легко знищують тих місцевих конкурентів, які не пройшли настільки жорсткий відбір. У результаті на галузевому ринку домінує кластер компаній, зосереджених на одній території.

На рис. 1 представлено умовне зображення кластера.

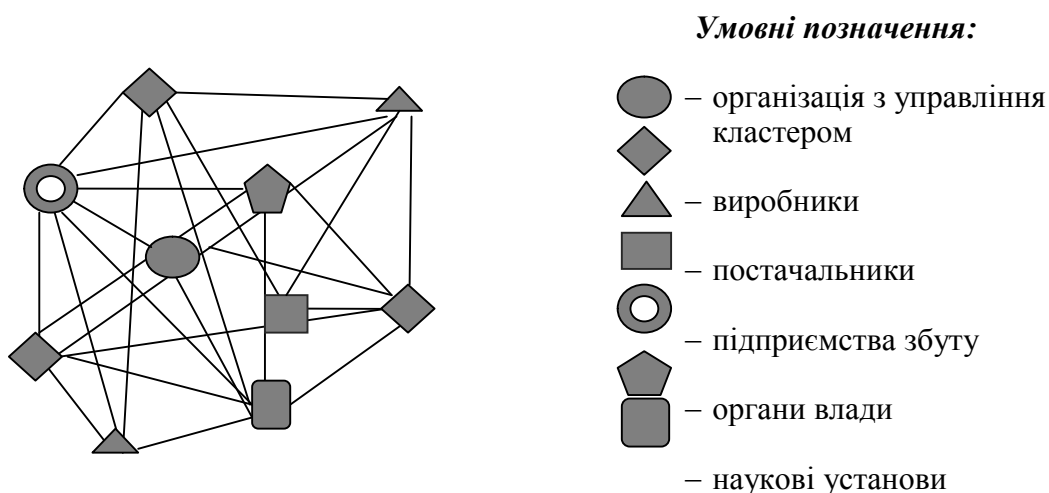


Рис. 1. Типова модель кластера

*Основні категорії учасників кластера:*

<b>Категорії учасників кластера</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– організація з управління кластером (створюється учасниками кластеру);</li> <li>– підприємства та індивідуальні підприємці, які спеціалізуються на профільних видах діяльності;</li> <li>– підприємства та індивідуальні підприємці, які постачають продукцію або надають послуги;</li> <li>– організації, що забезпечують функціонування транспортної, енергетичної, інженерної, природоохоронної, інформаційно-телекомунікаційної та іншої інфраструктури;</li> <li>– підприємства та індивідуальні підприємці, які надають відповідні послуги ринкової інфраструктури (аудиторські, консалтингові, кредитні, страхові, лізингові, логістики, торгівлі, операцій з нерухомістю);</li> <li>– наукові організації та установи;</li> <li>– заклади професійно-технічної, середньої спеціальної, вищої і післядипломної освіти;</li> <li>– некомерційні, громадські організації, у тому числі об'єднання юридичних осіб та (або) індивідуальних підприємців (асоціації та спілки);</li> <li>– торгово-промислові палати;</li> <li>– суб'єкти інноваційної інфраструктури та інфраструктури підтримки малого та середнього підприємництва і т.ін.</li> </ul>
<b>Головні завдання організації управління кластером</b>	<p><i>Організація з управління кластером</i> виступає в якості керуючої компанії з питань розвитку кластера, що забезпечує організацію виконання рішень ради кластера, а також реалізацію кластерних проектів.</p>



*Типові функції організації з управління кластером:*

- організація взаємодії учасників кластера між собою і забезпечення законних прав та спільних інтересів учасників кластера у відносинах з державними органами;
- організація розробки та виконання кластерних проектів;
- організація управління та експлуатація об'єктів спеціалізованої інфраструктури кластера в інтересах усіх учасників кластера.

**Приклади  
спільних  
цілей  
кластера**

*Спільними цілями учасників кластерів* можуть бути такі, як наприклад, використання можливостей розвитку за рахунок налагодженої взаємодії, трансферу технологій, реклами, маркетингу, підвищення рівня професійної компетентності працівників та ін.

Відповідно, *спільними напрямками діяльності* можуть бути такі, як придбання продуктів і проміжних товарів в інших галузях, технічна взаємодія, а саме спільне патентування, замовлення і використання наукових результатів в кількох суміжних галузях, розвиток інфраструктури, навчання персоналу з метою дотримання єдиних для кластера стандартів, обмін кадрами, що сприяє поширенню кращих досягнень управління, маркетингові стратегії тощо.

*Чисельність компаній у межах кластера* може бути різною: від десяти до сотень компаній та організацій.

## 2. ТИПОЛОГІЯ ТА ЖИТТЄВИЙ ЦИКЛ КЛАСТЕРІВ

Слід зазначити, що кожен кластер володіє великою кількістю специфічних характеристик. Аналітична робота, що передуює кластерній політиці, полегшується за наявності їх класифікації, що охоплює різні ознаками (табл. 1). Загалом класифікація сприяє конкретизації заходів та забезпечує системний підхід у кластерній політиці.

Таблиця 1

Типологія кластерів

<i>Ознака</i>	<i>Види кластерів</i>
<i>Адміністративно-територіальна основа</i>	міжрегіональні, локальні, транскордонні
<i>Масштаб поширення діяльності</i>	національні, міжрегіональні, локальні, транскордонні
<i>Галузева належність</i>	харчовий, освітній, фармацевтичний, туристичний, автомобільний, телекомунікаційний та ін.
<i>Вид кінцевого продукту</i>	промисловий кластер; кластер, що надає послуги
<i>Рівень використання знань</i>	індустріальний, інноваційний
<i>Юридичний статус</i>	формальний, неформальний
<i>Ідентифікація</i>	явний (реальний), невиявлений
<i>Стадія життєвого циклу</i>	кластер, що зароджується; кластер, що розвивається; зрілий кластер; кластер, що трансформується

<i>Ступінь сформованості</i>	потенційні, стабільні, неповноцінні
<i>Ступінь розвитку міжфірмових зв'язків</i>	сильний, слабкий
<i>Характер походження</i>	створений самими компаніями (ринкові); створений за участі органів публічної влади (директивні)
<i>Тип поведінки на ринку</i>	захисний, агресивний
<i>Розмір</i>	малий, середній, великий
<i>Структура</i>	однорідний, різнорідний
<i>Орієнтовність на ринки</i>	внутрішньоринкові, зовнішньоринкові
<i>Характер власності</i>	приватні, публічно-приватні, створені за участі іноземного капіталу
<i>Період роботи</i>	постійні, сезонні
<i>Динаміка зайнятості</i>	зростаючий, зменшуваний, стабільний

Безумовно, представлена типологія не є вичерпною та повною. Розвиток кластерів та інструментарію кластерного аналізу постійно зумовлюють появу нових підходів до групування кластерів, а отже, поліпшують наукові засади для практичного проектування кластерної політики.

**Закономірні стадії розвитку кластера** *Будь-який кластер проходить певні стадії розвитку. Вони можуть бути різними, їх динаміка може змінюватися у залежності від інтенсивності різних факторів, але існує певна закономірність процесу життєдіяльності кластера, яка дозволяє визначити основні стадії його розвитку (рис. 2).*

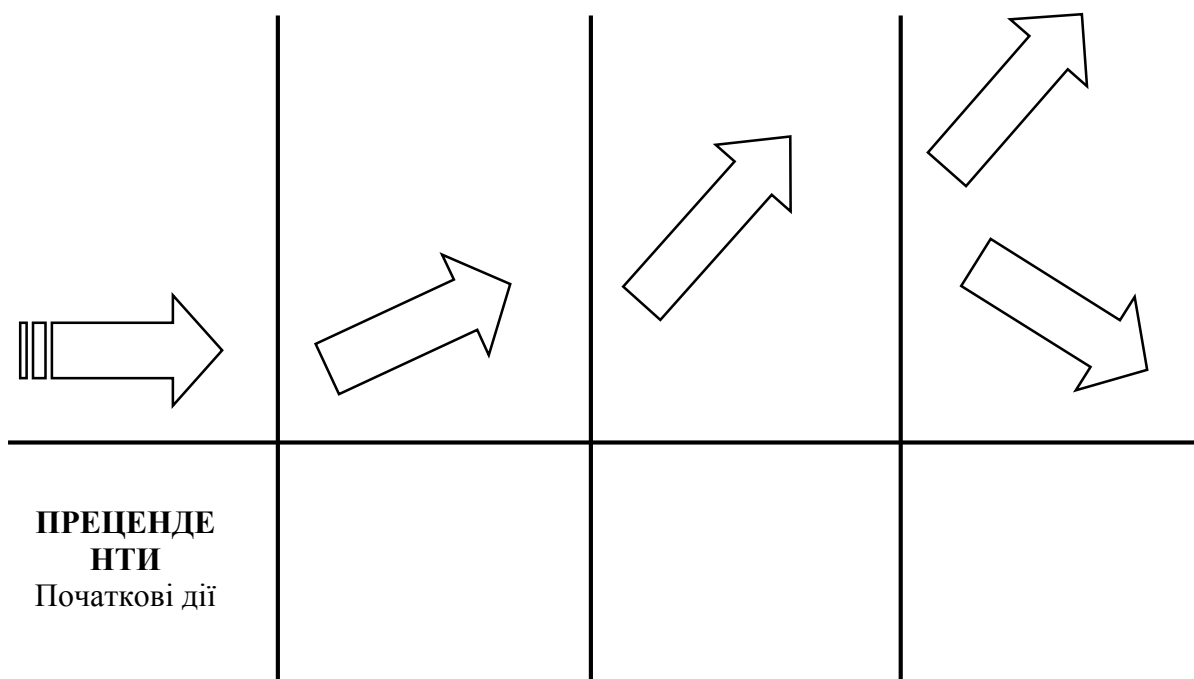


Рис. 2. Закономірні стадії розвитку кластерів

*Прецедентна, або ембріональна стадія.* У даному випадку мова йде про те, що існує критична маса підприємства, навчальних закладів тощо, однак

кооперації як такої між ними не ведеться, в силу того, що організації ще не визнали важливість співпраці. На даній стадії переважають розрізнені дії й лише окремі коопераційні прецеденти.

*Стадія виникнення і зростання.* На цій стадії починають відбуватися регулярні зустрічі учасників потенційного кластера, вже існує розуміння про важливість кооперації та кластерних ініціатив. Може також вестися розробка спільних проектів і створюватися основа для подальшого розвитку.

*Стадія зростання та стабільності.* На цій стадії відбувається активна реалізація спільних проектів, у тому числі й щодо розвитку кластерів, у яких беруть участь публічний, приватний та освітній сектори. Зростання довіри між учасниками на цій стадії досягає свого піку. Йде розширення учасників та зміцнення кластера.

*Стадія подальшого зростання, або зникнення.* На даному етапі кластер або продовжує розвиватися, або зникає, або навіть заново починає проходити свій життєвий цикл. Причини зникнення можуть бути різними: завершення якогось великого проекту, неможливість вийти на самоокупність, зниження довіри між учасниками та інше. У даному випадку можуть мати місце і стагнаційні процеси.



*Знаючи закономірність життєвого циклу кластера, можна завчасно передбачити стадії його подальшого розвитку і запобігати негативним стагнаційним процесам.*

### 3. СУТНІСТЬ КЛАСТЕРНОГО ПІДХОДУ ДО РЕГІОНАЛЬНОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ



*Якщо категорія “кластер” означає конкретно інтегративне утворення з визначеним статусом, то “кластерний підхід” є ширшим поняттям.*


**Поняття  
кластерного  
підходу**

**Кластерний підхід** – це спосіб реалізації інтегративного потенціалу підприємств, установ та організацій території шляхом застосування комплексу організаційно-економічних заходів, що здійснюються державними, приватними або громадськими інститутами з метою об'єднання підприємств, установ та організацій навколо спільних інтересів, встановлення між ними формальних і неформальних взаємовідносин, мережевої економічної співпраці.

Так, коли відносини між учасниками кластерного утворення ще не формалізовані шляхом створення спільних адміністративно-управлінських структур та не визначено правовий статус кластера, у практичній діяльності підприємств вже може мати місце кластерний підхід – якщо вони мають спільні цілі та спільну постійну діяльність з іншими суб'єктами. Наприклад, асоціації, корпорації, консорціуми, концерни, господарські товариства функціонують на основі кластерного підходу. Проте, ключовою ознакою саме кластерного підходу є довготривалі договірні відносини та спільні цілі з підприємствами і організаціями, розміщеними неподалік.


Таким чином, кластерний підхід долає вузькогалузеве бачення економіки регіону і передбачає комплексне використання потенціалу розвитку території. Відтак, фокус регіональної політики зміщується з окремих компаній на їх взаємозв'язані системи.

Застосування кластерного підходу в управлінні регіональним розвитком означає поєднання інтересів і співпрацю не тільки господарюючих суб'єктів, а й органів публічної влади регіону та сусідніх територій, наукових і освітніх установ, громадських організацій, інших зацікавлених сторін, що дозволяє концентрувати ресурси (матеріальні, фінансові, організаційні, людські, інформаційні та ін.) і таким чином знижувати загальні витрати та підвищувати ефективність діяльності. Саме цей підхід дозволяє формувати і реалізовувати конкурентний потенціал регіону як економіко-соціальної системи та специфічного економічного суб'єкта.

 *Необхідно відзначити, що кластерний підхід не є новим, у світі він застосовується вже не одне століття. В період СРСР він реалізувався, зокрема, у створених державою виробничих комбінатах, компактному розміщенні промислових підприємств, наукових і освітніх закладів, формуванні виробничих районів та ін.*

Уперше на феномен кластеризації було звернено увагу лише близько ста років тому, зокрема А.Маршаллом, який помітив тенденцію до концентрації спеціалізованих компаній у промислових регіонах. Згодом Й. Шумпетер у своїй роботі про “креативні сили руйнування” в економічній діяльності (1934 р.) звернув увагу на факт більш інтенсивної інноваційної діяльності у межах об'єднань підприємств, ніж коли вони функціонують автономно.

Роль держави у реалізації кластерного підходу з того часу змінилась: раніше вона була визначальною у створенні та організації функціонування кластерних структур, а на сьогодні полягає більше у підтримці їх діяльності і стимулюванні розвитку, тоді як провідна роль відводиться приватному сектору. У старій моделі держава зосереджує свою увагу на прямій підтримці окремих підприємств і галузей, а сучасний кластерний підхід передбачає багаторівневе управління в певній сфері, співробітництво суб'єктів різних галузей та формування сприятливого середовища для співробітництва і розвитку.

 *З розвитком суспільних відносин кластерний підхід суттєво трансформувалася і сьогодні реалізується згідно нових принципів, серед яких найбільш важливі добровільність кооперації, розвинені конкуренція та партнерство.*

**Основні переваги кластерного підходу**

Слід навести основні блоки переваг кластерного підходу<sup>3</sup>.

1. *Зниження виробничих витрат підприємств.* Перш за все, скорочення витрат може бути забезпечено за рахунок ефективної реалізації довготривалих контрактів між підприємствами, установами фінансово кредитної сфери, організаціями торгівлі, науковими та інноваційними організаціями.

<sup>3</sup> Руководство по развитию кластеров : Проект "Развитие кластеров и интернационализация предприятий приграничных регионов. – Брюссель : “EstRuClusters Development”, 2009. – С.13-14.

Централізоване виконання низки загальних функцій, оптимізація спільних технологій і систем послуг, наприклад транспортних, дозволяє певною мірою скоротити витрати. У свою чергу, впровадження загальної інформаційно-аналітичної системи всередині кластера, прискорює інформаційний обмін між учасниками кластера та зумовлює більш ефективне використання ресурсів кластера.

2. *Можливості забезпечення конкурентних переваг кластера перед конкурентами.* Заходи щодо оптимізації якості та ціноутворення продуктів і послуг кластера, а також наявність довгострокової стратегії діяльності учасників кластера дозволяє найбільш ефективно забезпечити зростання конкурентоспроможності. При цьому слід звернути увагу на той факт, що інноваційна складова та існування сучасних виробничих потужностей усередині кластера повинні бути достатньою мірою розвиненими. Ще одним супутнім фактором необхідним для конкурентоспроможності кластера є оптимізовані зовнішні і внутрішні кластерні взаємовідносини.

3. *Розширення ролі кластера на зовнішніх і внутрішньому ринках.* Даний результат може бути досягнутий за рахунок підвищення експортної спроможності кластерних фірм, посилення маркетингу, підвищення іміджу кластера на місцевому та міжнародному рівні, а також просування кластера, розвиток управління людськими ресурсами і реклами. При цьому для компаній кластера знижуються ризики подальшого функціонування за рахунок загального фінансового внеску в ті чи інші заходи щодо розширення частки ринку. Даний синергічний ефект полягає в тому, що загальний результат перевершує суму окремих ефектів. Однак слід звернути увагу на той факт, що відносини між підприємствами та учасниками кластеру повинні будуватися на принципах довіри і добровільної співпраці, а не примусу.

4. *Зміцнення мереж співробітництва.* Побудова зв'язків як усередині кластера, так і між секторами може бути досягнуто за рахунок налагодження мережеских зв'язків з кластерними організаціями в подібному секторі в регіоні і за кордоном, зростання коопераційних зв'язків із зарубіжними партнерами, розвитку співпраці з навчальними закладами, науково-дослідними інститутами та інституціями з питань державного, регіонального та місцевого розвитку, зміцнення публічно-приватного партнерства з органами місцевого самоврядування регіону.

#### **4. ОСНОВНІ КЛАСТЕРНІ ТЕОРІЇ**

Еволюція категоріального і методологічного апаратів у теорії кластерів почалася в ХІХ ст. з описаних А.Маршаллом переваг створення агломерації в економічній діяльності, з урахуванням певної спеціалізації та наявності кваліфікованої робочої сили. Агломераційні ідеї були підтримані у ХХ ст. Й. Шумпетером, який висунув ідею “скупчення”, по суті кластеризації, промисловості. У подальшому було не лише уточнено цю теорію, а й запропоновано модель її диференціації; вона обґрунтовувала ідею регіональної концентрації, яка зводилася до формування зон швидкого економічного

зростання. З часом, уже на зламі тисячоліть, почали виокремлювати національні та регіональні інноваційні системи, креативні регіони тощо<sup>4</sup>.



*Основоположником загальної теорії кластерного підходу вважається лауреат Нобелівської премії М.Портер.*

М.Портер визнавав, що використовував окремі ідеї та висновки, що належали А.Маршаллу, однак його теорія базувалася на більш широкому, динамічному баченні процесу конкуренції й співпраці між фірмами і регіонами. В той час як промислова політика має тенденцію до порушення конкуренції на користь окремого регіону, теорія кластерів фокусує увагу на усуненні обмежень щодо виробництва і підвищення продуктивності.

Державна політика в даному випадку має полягати як у знятті бар'єрів для ведення підприємницької діяльності, так і в адміністративній підтримці вибудовування цільових конструктивних взаємин місцевих і потенційних партнерів. Також М.Портер неодноразово робить акцент на значущості для розвитку кластерів міжособистісних відносин. І це не випадково, адже часто кластерні переваги забезпечуються особистими контактами. Вчений підкреслює важливість установлення формальних і неформальних коопераційних зв'язків у кластері, а також потребу максимальної заміни “чужих” постачальників на місцевих.

Теоретичні основи формування кластерів розвивали та активно розвивають і досі багато вчених, серед них слід відзначити таких, як Е.Лимер, М.Лоренц, С.Розенфельд, Р.Сабела, В.Фельдман, Дж.Харрісон, та ін. Актуалізацію кластерного підходу для України, його відповідне наукове обґрунтування, а також аналіз вітчизняної та зарубіжної практики формування кластерів здійснено у працях багатьох вчених, серед яких слід відмітити праці Ю.Бажала, О.Крайника, Д.Крисанова, С.Соколенка, О.Тищенко, Л.Федулової. Різні аспекти формування інноваційних кластерів досліджують А.Бутенко, В.Дубовик, О.Кузьмін, Є. Лазарева, Н.Мікула, В.Чужиков та ін.

Автором *теорії регіональних кластерів* вважається М.Енрайт. Центральною проблемою його теорії є спроба з'ясування причин щодо відмінності рівня конкурентоспроможності різних регіонів. Так, учений висунув гіпотезу, що конкурентні переваги країн генеруються саме на рівні регіонів, передусім завдяки регіональним кластерам, а ключовими чинниками їх появи є історичні передумови розвитку регіонів, розмаїтість культур ведення бізнесу, якість організації виробництва та рівень освіти. Саме М. Энрайт, відзначив, що кластеризація спостерігається навіть у підсекторах економіки, наприклад, таких, як телемаркетинг, чи обробка кредитних карток.

С. Розенфельд розвиває *теорію взаємовідносин регіональних кластерів*, тобто він надає особливого значення взаємовідносинам у межах кластера та кластера із зовнішнім середовищем. Так, учений досліджує способи розвитку

---

<sup>4</sup> Чужиков В.І. Кластерна політика Європейського Союзу / В.І.Чужиков, О.Д.Лук'яненко // Економіка України. – 2013. – 2 (615). – С. 81-82.

зв'язків між фірмами, обґрунтовуючи їх як суттєвий чинник формування кластерів<sup>5</sup>.

*Теорія розвитку конкурентоспроможності на основі кластерів* розроблені В.Фельдманом. Переваги даної теорії полягають у тому, що вони засновані на великих емпіричних дослідженнях диверсифікованих форм бізнесу у різних країнах світу. Сутність теорії полягає в наступному: диверсифікованість часто потребує наявності матриці “витрати – випуск” або контактам між галузями, що пов'язані відносинами поставки та придбання. Згодом це призводить до утворення кластерів. На його думку, найбільш життєздатні кластери інноваційної активності або високотехнологічні кластери формуються на основі диверсифікації<sup>6</sup>.

*Теорія “ідеального регіонального кластера”* розроблена експертами Європейської Комісії на основі аналізу різних типів кластерів і досліджень М.Сторпера. Модель розвитку “ідеального регіонального кластера” включає в себе шість стадій: 1) утворення фірм-піонерів на основі місцевих специфічних навичок виробництва, процес “спін-офф” (з англ. – додаткова вигода); 2) створення системи постачальників і спеціалізованого ринку робочої сили; 3) утворення нових організацій (часто урядових) для надання підтримки фірмам; 4) залучення в кластер зовнішніх вітчизняних, потім й іноземних фірм, висококваліфікованої робочої сили як стимулів для організації нових кластерних фірм; 5) формування неявних активів (знань) між фірмами, які стимулювали б дифузію інновації, інформації та знань; 6) можливий період занепаду кластера через вичерпання свого інноваційного потенціалу та закритості для зовнішніх інновацій. Природно, не всі кластери проходять ці шість стадій розвитку, деякі стадії випадають, інші стадії, можливо, будуть пройдені в майбутньому. Водночас ці стадії не розкривають життєвий цикл кластера, про який йшлося раніше, а лише вказують на певні ідеальні стадії, за яких кластер буде висококонкурентоспроможним.

На думку М.Сторпера, досить важливою для розвитку кластера є конкуренція, а для підтримки конкуренції на високому рівні необхідно виробляти не тільки продукти, які б коштували дешевше, ніж продукти фірм-конкурентів, але й продукти, які б відрізнялися більш інноваційними характеристиками. Виходячи з цього, конкуренцію він поділяє на два типи: 1) сильна конкуренція між фірмами; 2) слабка конкуренція між фірмами. А звідси М.Сторпер робить такий висновок для практики: оскільки фірми з країн, що розвиваються, мають переваги в слабкій конкуренції, то фірмам з розвинених країн необхідно зосередитися на сильній конкуренції, де прибутки більш високі. Виділені типи конкуренції відіграють важливу роль у розробці та проведенні країнами або регіонами політики економічного розвитку, однак

---

<sup>5</sup> Rosenfeld S. A. Bringing Business Clusters into the mainstream of Economic Development // European Planning Studies. – № 5. – 1997. – P. 3-23


<sup>6</sup> Хмара М.П. Розвиток високотехнологічних кластерів, як закономірність світового господарства [Електронний ресурс] / М.П.Хмара. – Режим доступу : <http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/33253/29-Hmara.pdf>

реалізація в ідеальному вигляді того чи іншого типу конкуренції в одній країні або регіоні практично неможлива<sup>7</sup>.

*Взаємозв'язок розвитку кластерів з інноваційним розвитком* було встановлено в 70-х рр. ХХ ст. у роботах французьких вчених К. ДеБрессона, І. Толенадо і Д. Сольє, якими серед іншого розроблено методику оцінки міжгалузевих інноваційних потоків як основи формування кластерів, а також обґрунтовано принципи забезпечення міжгалузевого балансу.

Пов'язаною з кластерною теорією є *концепція регіональних інноваційних систем (РІС)*, поняття якої було введено в науковий обіг К.Фріманом. Головними її характеристиками є акцент на кластерах і мережах співпраці як локомотивах економічного розвитку регіонів та обмеженість пріоритетів регіонального розвитку (базуються на сильних галузях, які потребують інновацій).

Одним з розробників концепції РІС був також професор Ф.Кук (Великобританія). Саме він запропонував визначення РІС як набору вузлів в інноваційному ланцюжку, який включає фірми, що безпосередньо генерують знання організації, підприємства, які використовують ці знання, а також різноманітні структури, які виконують спеціалізовані посередницькі функції: інфраструктурне забезпечення, фінансування інноваційних проектів, їх ринкову експертизу і політичну підтримку<sup>8</sup>.

 *Отже, головним досягненням теорії кластерів як нових форм територіальної організації виробництва є визнання особливої важливості просторового чинника, співробітництва й конкуренції, інновацій та освіти.*

З урахуванням накопичення кластерної практики, з часом з'являться й інші теорії кластерів, які розкриватимуть нові умови та чинники ведення підприємницької діяльності.

**Принцип  
“потрійної спіралі”  
взаємодії у кластері**

Останніми роками досить активно пропагується серед науковців та практиків *принцип “потрійної спіралі” (Triple Helix)<sup>9</sup>*, що забезпечує співпрацю публічного сектора, бізнесу та науки у межах кластера (рис. 3).

<sup>7</sup>Гаджиев Ю. А. Новые формы территориальной организации производства и другие теории регионального экономического роста и развития [Электронный ресурс] / Ю. А. Гаджиев // Вест. науч.-исслед. центра корпоративн. права, управ. и венчурн. инвестирования Сыктывкар. гос. ун-та. – 2008. – № 3. – Режим доступа : <http://www.koet.syktsu.ru/vestnik/2008/2008-3/3/3.htm>

<sup>8</sup> Directorate General Enterprise and Industry of European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступа : [http://ec.europa.eu/enterprise/dg/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/dg/index_en.htm)

<sup>9</sup> Руководство по развитию кластеров : Проект "Развитие кластеров и интернационализация предприятий приграничных регионов. – Брюссель : “EstRuClusters Development”, 2009. – С.10.



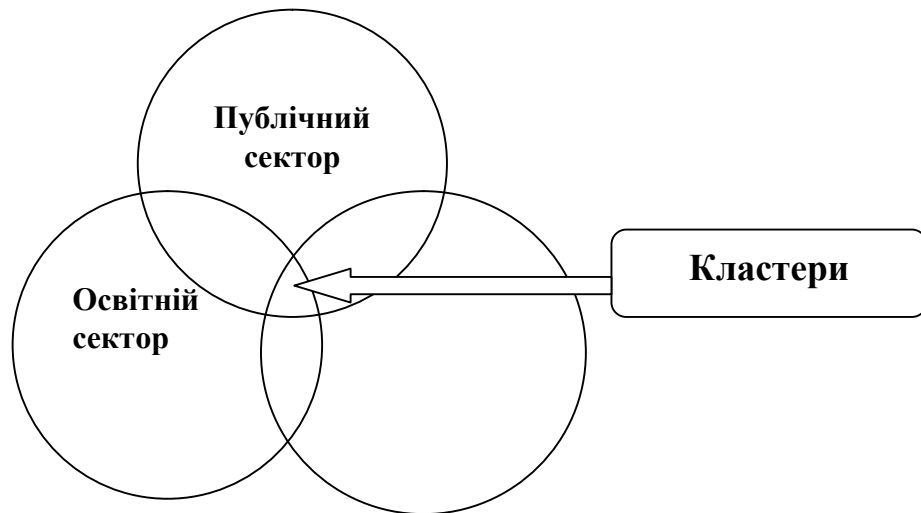


Рис. 3. “Потрійна спіраль” взаємодії у кластері

## 5. СОЦІАЛЬНІ ЧИННИКИ ТА МОЖЛИВІ НЕГАТИВНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ КЛАСТЕРІВ

Переважна частка публікацій з проблематики кластерів розглядає кластеризацію виключно з економічних і адміністративних позицій та в позитивному ракурсі, не приділяючи увагу її соціальним чинникам й можливим негативним соціальним наслідкам.



*Кластер слід розглядати не лише в економічному контексті, адже він є й соціальним утворенням, а також існує та функціонує в певному соціальному середовищі.*

Насамперед варто звернути увагу на таку категорію, як соціальний капітал, який є невидимим для людського ока, але значущим фактором для формування кластерів.

**Соціальний капітал як чинник розвитку кластерів**

**Соціальний капітал** – різновид соціальних зв'язків, які можуть виступати ресурсом для отримання певних вигод, у т.ч. засобом досягнення групової солідарності (введене П.Бурдьє у 1980 рр.).

У зазначеному розумінні соціальний капітал виступає не тільки і не стільки причиною економічних вигод, скільки проявом соціально-економічних умов та обставин, дотримання певних колективних поведінкових норм, тобто він є груповим ресурсом і не може бути вимірний на індивідуальному рівні<sup>10</sup>.

Будучи, по своїй суті, капіталом відносин, соціальний капітал визначається рівнем соціальної відповідальності учасників кластера, тому являє собою потужний фактор його розвитку, і в певному сенсі є обов'язковою умовою стійкості кластера щодо зовнішніх впливів. При відсутності соціального капіталу кластери можуть набувати ознак кланових угруповань,

<sup>10</sup> Соціальний капітал : матеріал Вікіпедії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://uk.wikipedia.org/wiki/соціальний\\_капітал](http://uk.wikipedia.org/wiki/соціальний_капітал)

особливо в країнах, що розвиваються. Враховуючи масштаби злиття політичної та економічної влади в сучасному суспільстві, подібні утворення можуть зробити істотний вплив на соціально-економічні процеси всередині країни чи регіону, причому скоріш за все, не в кращу сторону.

**Довіра як базовий чинник розвитку кластерів**

Базовим чинником соціального капіталу та ефективного функціонування кластерів є **довіра** – *позитивні взаємовідносини між людьми (сторонами), що відображають впевненість у порядності й доброзичливості іншої сторони, з котрою людина (сторона) знаходиться в тих чи інших відносинах, та базуються на її досвіді.*

Довіра створює джерело конкурентних переваг і розвитку у внутрішньому середовищі кластерів – співробітництво, яке базується на тривалих формальних і неформальних відносинах, по-перше, між суб'єктами у сфері схожих інтересів (інноваційного розвитку, інвестиційної діяльності, освіти, маркетингових досліджень і збуту, захисту від зовнішніх конкурентів та ін.) – мережеве співробітництво, по-друге, між суб'єктами кластеру та регіональними органами державного управління – публічно-приватне партнерство.

**Час як визначальний чинник розвитку кластерів**

Слід враховувати, що *встановлення ефективних партнерських відносин у кластері потребує тривалого періоду*, що пов'язано з потребою формування нових ціннісних орієнтацій суспільства і бізнесу, нової культури у сфері підприємництва, нової якості управління регіональним розвитком тощо. Водночас діяти щодо створення кластерів варто швидко, адже темп, швидкість може суттєво вплинути на становлення кластерів.

Так, темпоральний чинник визначає стратегічний характер кластерів та значною мірою пояснює їх нерозвиненість в Україні. Невипадково суттєві результати від створення кластерів забезпечуються в середньому через 5-10 років. Варто зауважити, що державне управління в Україні й досі орієнтоване на швидкі результати, що є основною суперечністю щодо застосування таких стратегічно важливих інструментів як кластери і часто стримуючим чинником розвитку регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності.

**Негативні соціальні наслідки розвитку кластерів**

Соціальне середовище і кластер, безумовно, вступають у взаємодію, яка не завжди приводить до обопільної вигоди сторін. Найчастіше виграє в цьому процесі одна зі сторін, а та, яка виявилася “слабкішою”, несе певні втрати. Вивчаючи вплив кластерів на рівень бідності, фахівці<sup>11</sup> відзначають той факт, що конфлікти між конкуруючими інтересами великих і дрібних фірм стають більш очевидними і є явні ознаки того, що окремі категорії працівників, особливо жінки і некваліфіковані робітники, нерідко кластеризації опиняються в складній економічній ситуації. Тому важливо попередньо ідентифікувати кластери за ймовірним впливом на рівень бідності та

<sup>11</sup> Filippova I. Cluster strategy and cluster initiatives: prospects and factors of effective clustering : MPRA Paper No. 52765, posted 8. – January 2014 / I.Filippova, Y.Mindlin [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://mpr.ub.uni-muenchen.de/52765/14/MPRA\\_paper\\_50049.pdf](http://mpr.ub.uni-muenchen.de/52765/14/MPRA_paper_50049.pdf)

розробляти кластерні ініціативи з урахуванням прогнозованих доходів населення.

Неважко припустити, що вузька професійна спеціалізація найманих працівників у межах кластера виключає зі “сфери благополуччя” тих працівників, які мають “невідповідну”, або більш широку кваліфікацію. Зрештою це створює реальну загрозу перетворення суспільства в сукупність безперервно мігруючих слідом за капіталом соціально розрізаних та збіднелих індивідів.

Таким чином, позитивний вплив кластеризації на рівень зайнятості не означає автоматичного зростання соціальної мобільності, доходів працюючих і зниження рівня бідності. Залишаються відкритими питання впливу кластеризації на рівень соціальної (класової) мобільності найманих працівників, а так само їх географічної та галузевої мобільності.



*Хоча численні наукові дослідження обґрунтовують позитивний синергетичний ефект кластеризації в економічному розвитку та продуктивності регіонів, проте, кластери не є неодмінною умовою підвищення конкурентоспроможності регіонів, тобто вони не завжди можуть бути ефективними, про що свідчить світова практика.*

Зазначене пов'язано з тим, що ефективність кластерів зумовлена дією цілого комплексу чинників, які мають важливе значення для їх функціонування та які повинні еволюціонувати до певного рівня, наприклад, культура ведення бізнесу, реалізація людського капіталу, якість менеджменту, співробітництво та ін.

У зв'язку з “незрілістю” певних факторів у світовій практиці існує багато кластерів, які не досягли успіху і не мають суттєвих конкурентних переваг. Відтак, у кожному конкретному випадку необхідний індивідуальний підхід до визначення технологій формування таких утворень у регіоні та попередження неефективної діяльності кластерів.

## 6. ПОНЯТТЯ, МОДЕЛІ, ЗАВДАННЯ ТА ІНСТРУМЕНТАРІЙ КЛАСТЕРНОЇ ПОЛІТИКИ

Кластерна політика є альтернативною політикою традиційній промисловій політиці, яка підтримує конкретні підприємства або галузі, і таким чином, перешкоджає конкуренції.

**Поняття  
кластерної  
політики**

**Кластерна політика** – це система державних, муніципальних та громадських організаційних, інформаційних, економічних і правових заходів, направлених на формування і розвиток кластерів.

*Види кластерної політики:* державна кластерна політика, регіональні/місцеві кластерні політики та галузеві кластерні політики.

**Поняття  
державної /  
регіональної  
кластерної  
політики**

**Державна/регіональна кластерна політика** – це складова державної соціально-економічної політики, що здійснюється через комплекс організаційних, інформаційних, економічних і правових заходів, спрямованих на формування і розвиток кластерів з метою підвищення конкурентоспроможності

національної/регіональної економіки.

**Моделі  
кластерної  
політики**

Виділяють такі моделі кластерної політики залежно від ролі держави в ній (згідно міжнародного досвіду)<sup>12</sup>:

– *каталітична*, коли держава зводить зацікавлені сторони та забезпечує обмежену фінансову підтримку цього проекту;

– *підтримуюча*, коли каталітична функція держави доповнюється її інвестуванням в інфраструктуру регіонів, освіту, семінари, тренінги та маркетинг для стимулювання розвитку кластерів);

– *директивна*, коли підтримуюча функція держави доповнюється проведенням спеціальних програм, націлених на трансформацію спеціалізації регіонів через розвиток кластерів;

– *інтервенціоністська*, коли держава крім директивної функції переймає у приватного сектора відповідальність за прийняття рішень про подальший розвиток кластерів і за участю трансфертів, субсидій, обмежень і регулювань формує його спеціалізацію та стимулює розвиток.



*Створення кластерів не може бути забезпечено тільки адміністративними заходами. Провідну роль відіграє розвиток ділових відносин та рівень довіри між потенційними учасниками кластерів, що зумовлюють їх об'єднання на засадах самоорганізації. Водночас завданням органів публічної влади є постійне формування умов, які спонукають до створення та ефективної діяльності кластерів.*

Кластери можуть утворюватися або за ініціативи самих підприємств, або за ініціативи органів публічної влади, проте їх роль може бути визначальною на початковому етапі, коли апробуються правові, організаційні та фінансові умови функціонування кластерів. Якою б активною не була ця діяльність, створення кластерів, а тим більше функціонування, залежить від готовності самих господарюючих суб'єктів до якісно нової взаємодії з іншими суб'єктами. Найоптимальнішим варіантом є той, коли підприємства об'єднуються у кластери самостійно, без втручання державних та регіональних органів влади. В будь-якому випадку, кластерні ініціативи слід розпочинати лише тоді, коли кластерні об'єднання вже існують, хоча й не формалізовані як окремий корпоративний суб'єкт. Їх наявність означає, що вони пройшли перевірку ринком<sup>13</sup>. За цих умов державна та зокрема регіональна підтримка може забезпечити суттєві позитивні ефекти, однак, цьому має передувати досягнення консенсусу інтересів підприємницьких структур, органів публічної влади усіх рівнів і місцевого населення, що потребує довготривалої та копіткої роботи ініціаторів створення кластерів.

<sup>12</sup> Жарун О.В. Теоретичні засади дослідження економічної суті кластерів [Електронний ресурс] / О.В.Жарун. – Режим доступу : [oaji.net/articles/2015/797-1426331724.pdf](http://oaji.net/articles/2015/797-1426331724.pdf)

<sup>13</sup> Muro M. The New “Cluster Moment”: How Regional Innovation Clusters Can Foster the Next Economy [Електронний ресурс] / М. Muro, В. Katz . – Режим доступу : [http://www.brookings.edu/papers/2010/0921\\_clusters\\_muro\\_katz.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2010/0921_clusters_muro_katz.aspx)

Формування кластерів має здійснюватися на основі конкурентних переваг регіону з урахуванням їхніх можливих змін у перспективі.

**Сутність кластерної ініціативи**

*Діяльність по створенню і розвитку конкретного кластера називається “кластерною ініціативою”.*

*Кластерні ініціативи можуть формуватися:*

- організаціями підприємців регіону та окремими їх представниками;
- органами публічної влади та їх організаціями.

Відповідно, кластерна політика країни або регіону може бути представлена як портфель кластерних ініціатив, які оптимізуються з точки зору ефектів і ризиків від їх реалізації.

**Ролі держави щодо розвитку кластерів**

Аналіз світового досвіду щодо функцій держави в процесі формування кластерів дозволяє відзначити його троїсту роль. При цьому держава виступає як:

- *регулятор*, який визначає правила взаємодії між усіма елементами “потрійної спіралі” (тобто самої держави, бізнесу та науково-освітніх структур);
- *гарант збереження і розвитку сприятливих умов* для інвестицій, інновацій та розвитку горизонтально орієнтованих мережевих бізнес-співтовариств;
- *підприємець*, тобто власник підприємств і безпосередній учасник інноваційно-промислових кластерів<sup>14</sup>.

**Головна мета кластерної політики**

*Головною метою державної/регіональної кластерної політики зазвичай є створення умов для підвищення рівня конкурентоспроможності національної та регіональних економік, захист від негативних зовнішніх конкурентних впливів та використання інтегративного потенціалу господарюючих суб'єктів, що досягається за допомогою впровадження кластерної моделі розвитку економік.*

**Основні завдання кластерної політики**

- У відповідності з вище представленою метою визначаються наступні основні завдання кластерної політики:*
- формування нормативно-правової бази, що регламентує діяльність у галузі кластерного розвитку економіки, у т.ч. визначення організаційно-правових форм кластерів;
  - визначення пріоритетних напрямів для формування й розвитку кластерів та здійснення моніторингу щодо кластерного розвитку економіки;
  - ідентифікація й оцінка перспективності кластерних об'єднань та розробка ефективних управлінських технологій стимулювання їх розвитку;
  - організація інформаційно-роз'яснювальної роботи з питань використання кластерної моделі розвитку економіки;

<sup>14</sup> Об утверждении концепции формирования и развития инновационно-промышленных кластеров в Республике Беларусь и мероприятий по ее реализации : Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 16 января 2014 г. № 27 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : cluster.by/images/psm\_2014\_01\_16\_27.doc

- ініціативи, посередництво та участь у діяльності щодо залучення потенційних учасників кластера до продуктивного діалогу, їх кооперації;
- підтримка самоорганізації суб'єктів малого та середнього підприємництва щодо формування кластерів;
- виконання ролі координатора на перших етапах формування кластерних структур;
- створення умов для професійної підготовки керівників та фахівців з питань кластерного розвитку економіки;
- створення умов для розробки та реалізації кластерних ініціатив і проектів, у т.ч. через інвестування в інфраструктуру та реалізацію людського і соціального капіталу;
- проведення заходів щодо формування нової культури життєдіяльності в регіонах, в основі якої консолідація і людський розвиток тощо.

<p><b>Інструменти кластерної політики</b></p>
-------------------------------------------------------

Стимулювання та підтримка кластерного розвитку економіки регіонів може передбачати розробку та використання низки різних інструментів, у тому числі:

*нормативно-правові інструменти*

- розробка і затвердження концепцій, програм і проектів кластерного розвитку регіонів;
  - прийняття регуляторних документів;
- матеріальні інструменти*
- надання організаціям з управління кластером обладнаних приміщень для роботи;
  - надання земельних ділянок у користування організаціям кластерного розвитку, які реалізують кластерні проекти;
  - обладнання індустріальних майданчиків кластерів необхідною інженерною та транспортною інфраструктурою, необхідною для організації виробництва певних товарів (робіт, послуг);

*фінансові інструменти*

- субсидування з державного та місцевих бюджетів витрат на створення та підтримку діяльності організацій з управління кластером;
- субсидування частини витрат на створення спеціалізованої інфраструктури кластерного розвитку (наприклад, випробувальних лабораторій, центрів трансферу технологій, дослідних виробництв, придбання та введення в експлуатацію приладів контролю, створення та забезпечення функціонування інтернет-порталів тощо);
- субсидування частини витрат щодо аналіз ринку науково-технічної продукції, патентування за кордоном об'єктів інтелектуальної власності учасників кластера, придбання ліцензій і патентів для організації виробництва наукомісткої та високотехнологічної продукції (товарів) для реалізації кластерних проектів;
- субсидування частини витрат на організацію підвищення кваліфікації керівників та спеціалістів учасників кластера з питань розробки та реалізації кластерних проектів;

– субсидування частини витрат на розробку, впровадження та сертифікацію систем менеджменту якості, у т.ч. щодо управління якістю, екологічної безпеки та охорони праці;

– субсидування частини витрат на проведення випробувань і сертифікацію продукції учасників кластера;

*інституційні інструменти*

– формування інституцій/інституційних елементів щодо кластерного розвитку, які б розробляли та впроваджували заходи щодо підтримки кластерів (центрів, рад, структурних підрозділів з питань кластерного розвитку органів публічної влади тощо);

*організаційно-інформаційні інструменти*

– координація діяльності стосовно розвитку кластерів у державі чи регіоні;

– організація та здійснення регулярного моніторингу процесів формування та розвитку кластерів;

– організаційно-методичне сприяння в розробці та реалізації кластерних ініціатив і проектів;

– супровід (особливо на початкових етапах) кластерних проектів за допомогою надання організаційних, інформаційних та аналітичних послуг учасникам кластерів, у тому числі консалтингових послуг (юридичних, фінансових, інжинірингових та ін.);

– пошук додаткових джерел фінансування для реалізації кластерних проектів;

– просування на ринок продукції кластерів;

– організація конференцій, семінарів та інших інформаційних заходів для учасників кластерів;

– аналіз та поширення інформації щодо конкретних кластерних проектів і т.ін.



*Реалізація передбачених заходів підтримки розвитку кластерів потребує розробки спеціальних програм і проектів з визначеними джерелами, обсягами фінансування та механізмами надання підтримки.*

Фінансування може здійснюватися як через організації з управління кластером, або через створені органами публічної влади спеціальні структури з питань підтримки кластерів (центрів, рад, структурних підрозділів з питань кластерного розвитку органів публічної влади тощо), які відіграють ключову роль у створенні та розвитку кластерів.

**Основні функції регіональних структур з питань розвитку кластерів**

**Основні типові функції регіональних структур стосовно розвитку кластерів:**

*організаційно-інформаційні функції*

– організаційний та інформаційний супровід діяльності кластерів;

– організація та проведення засідань рад (чи інших форм) кластерного розвитку регіону;

– проведення конференцій, прес-конференцій, семінарів

та круглих столів з метою інформування населення регіону та суб'єктів малого і середнього підприємництва про кластерну модель взаємодії та її переваги;

- створення та ведення Інтернет-порталу кластерних ініціатив регіону;
- ініціація і супровід інфраструктурних проектів кластерів;
- координація учасників інноваційної та кластерної інфраструктури;
- надання маркетингової підтримки кластерам;

*прогнозно-аналітичні функції*

– аналіз локалізації виробництва та виявлення перспектив кластерних ініціатив;

- організація і проведення форсайт-аналізу щодо розвитку кластерів;
- маркетингові дослідження;

– аналіз кластерного потенціалу регіону та реалізації кластерних ініціатив;

- організація роботи щодо формування програм розвитку кластерів;
- бенчмаркінг кластерного розвитку;

– організація підтримки кластерів, вироблення відповідних рішень і заходів;

- взаємодія з вітчизняними та зарубіжними аналогічними структурами;

*моніторингові функції*

– визначення критеріїв підтримки кластерів; – аналіз та оцінювання мережевої взаємодії підприємств та інших структур;

- моніторинг виконання програм і проектів щодо розвитку кластерів;

– проведення заходів з оцінки кластерів на відповідність критеріям підтримки кластерів;

*освітні функції*

– організація навчання персоналу кластерів, а також суб'єктів малого та середнього підприємництва, консультування та навчання з питань кластерної взаємодії;

– організація стажувань стосовно організації діяльності кластерів та кластерної політики.

Судячи з представлених функцій, виконання такого обсягу робіт на належному рівні може забезпечити структура з відповідною чисельністю працівників.

## **7. ТИПОВИЙ АЛГОРИТМ ПІДГОТОВКИ І РЕАЛІЗАЦІЇ КЛАСТЕРНИХ ПРОГРАМ ТА ПРОЕКТІВ У РЕГІОНІ**

Кластерна політика регіону може бути успішною у разі виявлення і підтримки усіх потенційних кластерних утворень, незважаючи на їх сильні та слабкі сторони, адже з часом, у зв'язку із зміною ринкових умов, вони можуть демонструвати різні, навіть неочікувані результати. Так, більш успішними можуть виявитися кластери, які перш не демонстрували суттєвих успіхів. Створення кожного кластера потребує розробки спеціального проекту, який є складовою програми кластерного розвитку економіки регіону.

На рис. 4 представлено типовий алгоритм підготовки і реалізації кластерних програм і проектів у регіоні.





Рис. 4. Типовий алгоритм підготовки і реалізації кластерних програм та проектів у регіоні

При створенні кластерних об'єднань та відповідних програмних документів значну роль відіграє наявність досвіду створення та управління кластерними структурами, а також кваліфікаційний рівень тих, хто розроблятиме кластерну політику та керівництва кластера.



*Сьогодні з'явилася навіть така професія, як **кластер-менеджер**.*

До основних вимог, що ставляться до кластер-менеджерів відносяться вміння застосовувати інструменти стратегічного, проектного та інноваційного менеджменту, знання системи управління розвитком територій та галузевої специфіки діяльності підприємств кластера, комунікативні здібності тощо. Крім того, кластер-менеджер повинен володіти не лише знаннями, а й досвідом у галузі управління підприємствами та регіонального управління.

Так, наявність фахівців, які здатні впроваджувати поточні проекти кластера та генерувати ідеї нових, є вирішальним фактором успіху проектів кластерного розвитку.

## 8. МЕТОДИ З'ЯСУВАННЯ КЛАСТЕРНОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ

Процес кластеризації економічних систем регіонів має спиратися на дані системного дослідження архітектури регіональної чи міської економіки. Результатом аналізу повинна бути систематизована інформація про склад секторів, галузей і видів економічної діяльності в територіальному просторі, структурні форми організації процесів економічної діяльності, структура форм власності, аналітичні дані динаміки і тенденцій розвитку, ієрархічність (супідрядність) складових економічного простору (економічних, соціальних, технічних, правових та інших), дані про матеріально-технічний і фізичний базис економіки, кількість суб'єктів господарювання і їх галузеві й функціональні перетинання у складі системної цілісності територіального простору тощо.

Здійснення інформаційно-аналітичного дослідження з метою визначення доцільності кластеризації економіки потребує і особливих методів досліджень її стану.

**Метод  
кластерного  
аналізу**

До найбільш відомих належить метод багатовимірного статистичного дослідження – **метод кластерного аналізу**, що передбачає здійснення класифікації об'єктів за допомогою численних обчислювальних процедур за кількома ознаками одночасно.

У складі методів кластерного аналізу найбільш поширеними у практиці стали методи: метод Варда, EM-алгоритм, кластеризація k-середніми, FOREL (Формальний Елемент), нейронні мережі Кохонена, центроїдний метод (метод зважених груп), метод дальнього сусіда, метод ближнього сусіда та ін.<sup>15</sup>

*Мета кластерного аналізу* полягає в пошуку схожих між собою груп суб'єктів господарювання для визначення прийнятих концептуальних схем групування об'єктів у кластери. Результативність кластерного аналізу залежить від чітко сформованих характеристик, за якими будуть оцінюватись об'єкти аналізу і показників, обраних для визначення міри подібності. Вхідними даними кластерного аналізу можуть бути вектор характеристик порівнюваних об'єктів, матриця відстаней, споріднена функціонально-змістовна діяльність, видова структура ресурсної бази, щільність коопераційних взаємозв'язків, спільність цілей, однаковість технологій створення продукції чи послуг тощо. При цьому вимогами до цих аналізованих об'єктів стають: відсутність корелювання між собою, однорідність і стійкість даних об'єкта.

Методологічне забезпечення кластеризації економіки вирішується визначенням підходів до встановлення пріоритетних цілей розвитку для вирішення існуючих проблем на засадах кластерного підходу шляхом обґрунтування і реалізації нових можливостей спираючись на результати попередніх інформаційно-аналітичних досліджень.

<sup>15</sup>Бобровська О.Ю. Кластерна організація муніципальної економіки: від теорії до практичного здійснення / О.Ю.Бобровська // Кластери як інструмент регіонального розвитку : матеріали науково-практичного семінару (м. Феодосія, 16–20 липня 2012 р.) / За ред. проф. В.В. Мамонової. – Х. : ХарPI НАДУ, 2012. – С. 13.

Оскільки зазвичай кластери створюються на базі вже існуючих підприємств певної галузі, то для з'ясування потенціалу до формування кластерних структур використовують методи аналізу концентрації, локалізації виробничих структур.

**Коефіцієнт локалізації як метод кластерного аналізу**

*Коефіцієнт локалізації (Кл) – це показник співвідношення частки обсягу випуску певної галузі в обсязі валового випуску в регіоні до частки загального обсягу випуску цієї ж галузі в обсязі валового випуску в країні.*

Кл визначають за формулою:

$$Кл = (Ор/Пр) / (Ос/Пс),$$

де Ор – показники галузі регіону (згідно з обсягом валової товарної продукції, чисельності робітників, вартості основних фондів);

Ос – аналогічний показник для галузі по країні в цілому;

Пр – загальний показник промисловості регіону (згідно з обсягом валової товарної продукції, чисельності робітників, вартості основних фондів);

Пс – аналогічний показник для промисловості країни в цілому.

При значенні коефіцієнта локалізації 1,5 і більше вбачаються достатні передумови для формування кластера на території регіону (адміністративно-територіальній одиниці).



*Належне застосування державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування вказаних та інших методів аналізу кластерного потенціалу територій потребує набуття спеціальних знань, умінь та навичок, що набуваються як у процесі навчання, так і в результаті практики формування кластерної політики.*

## **9. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ “КЛАСТЕР” І ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ У ВІТЧИЗНЯНИХ ДОКУМЕНТАХ ДЕРЖАВНОЇ ТА РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ**



*На відміну від інших форм об'єднань, кластер зазвичай не має правового статусу юридичної особи.*

Створення і забезпечення функціонування кластера характеризується такими основними особливостями:

– формування кластера відбувається з ініціативи та за узгодженим рішенням учасників майбутнього кластера;

– створення координуючої структури кластера здійснюється безпосередньо учасниками кластеру на основі угоди про співпрацю;

– учасники кластера є незалежними один від одного й від координуючої структури кластера.

Водночас визначення поняття “кластер” як особливої форми кооперації у нормативно-правовому полі державної і регіональної політики необхідне для організації державою та регіонами відповідних заходів щодо кластерів – правових, організаційних, фінансових і т.д. Оскільки ж це поняття не визначено, то неможливо точно з'ясувати і їх фактичну кількість в державі.



Станом на 2015 р. у нормативно-правовому полі України немає визначення категорії “кластер”.

## 10. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА ПІДТРИМКИ КЛАСТЕРІВ

У багатьох країнах світу вже сформувалися кластери в різних галузях економіки, які успішно функціонують і свідчать не лише про ефективність їх роботи, й економічної політики регіону або країни в цілому.

### Приклади всесвітньо відомих кластерів

*Всесвітньо відомі кластери, що змогли забезпечити співробітництво виробників продукції, наукових установ та органів публічної влади:*

- Силіконова долина (Silicon valley, Каліфорнія, США)  
– у сфері комп’ютерних технологій;
- Центр нанотехнологій, біотехнологій, відновлювальних джерел енергії та цифрового друку у Нью-Мексико (США);
- Бангалор (Bangalore, Індія) – програмне забезпечення;
- долина Дахран (Саудівська Аравія) – енергетика;
- Лондонський поштовий та логістичний центр Сохо (Великобританія);
- авіаційна та космічна галузь у Тулузі (Франція);
- контейнерний порт Роттердаму (Нідерланди);
- технологічний парк, машинобудування для друкарської галузі Гейдельберг (Німеччина)<sup>16</sup>.



*США раніше за інші країни почали займатися розвитком регіональних економік на основі кластерного підходу. Такі штати, як Аризона, Каліфорнія, Коннектикут, Флорида, Мінесота, Північна Кароліна, Огайо, Орегон і м.Вашингтон реалізували низку кластерних програм розвитку і згодом стали лідерами у створенні кластерів.*

*США.* Незважаючи на великий досвід формування кластерів, у США досі не існує єдиної моделі побудови кластерних структур. Кластерна політика реалізується на базі Інституту регіональних досліджень. Фінансування розвитку кластерів здійснюється шляхом надання грантів на розвиток інноваційної інфраструктури регіонів, включаючи поширення інформації про створені інновації серед потенційних покупців, маркетинг інновацій, усунення інформаційних диспропорцій на регіональному та федеральному рівні і т.д. Додаткові заходи вживаються на рівні штатів. Так, центральна влада виступає у якості певного стимулятора для кластерної політики регіонів. На сьогодні повністю кластеризовані датська, фінська, норвезька і шведська промисловість. У США в рамках кластерів працює більше половини підприємств, а частка

<sup>16</sup> The European Cluster Observatory [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.clusterobservatory.eu/index.html>

ВВП, що забезпечується кластерами, станом на 2008 р. перевищила 60%. В ЄС налічується понад 2 тис. кластерів, в яких зайнято 38% його робочої сили<sup>17</sup>.

*Канада.* У Канаді на сьогодні сформована велика мережа високотехнологічних кластерів, що входять до міжрегіональної мережі, на чолі якої Науково-дослідницька рада, що фінансує фундаментальні та прикладні дослідження та здійснює інформаційне забезпечення розвитку кластерів. Кластерна політика тут реалізовується в двох напрямках: ядром кластера зазвичай є дослідний центр регіону, навколо якого створюється мережа взаємодії між різними компаніями, що входять в кластер. Найсуттєвішу роль у реалізації кластерної політики в Канаді відіграють органи місцевого самоврядування. До їх завдань входить широкий спектр питань – від створення освітніх програм з питань кластерів до формування інфраструктури для задоволення потреб кластерів.

*Китай.* Китайські кластери створюються за ініціативою держави, фінансуються за рахунок грантів та венчурних фондів, характеризуються орієнтацією на принципово нові продукти, технології, залучення в єдиний виробничий ланцюжок інноваційної продукції наукового і виробничого потенціалу.

Ще з початку 50-х рр. минулого століття в Китаї почали формувати промислові кластери. Тоді необхідність розосередити виробничі бази була обумовлена політичною ситуацією – Китай прагнув убезпечити свою промисловість від можливих американських, а згодом і радянських атак. Результат цієї політики ми спостерігаємо і сьогодні. Сьогодні більшість китайських підприємств, що виробляють певну продукцію, зосереджено в одному регіоні, а іноді навіть і в одному місті. Для їх успішної роботи був продуманий не тільки ефективний з логістичних позицій ланцюжок постачання, але й освітні установи, що забезпечують кваліфіковані кадри<sup>18</sup>.

*Японія.* Особливостями японської моделі кластерної політики є побудова кластерів на основі найбільших підприємств, які мають довгострокові виробничі відносини, а також закритість високотехнологічного сектора.

Активне створення кластерів як ефективної форми генерації інновацій ведеться в Японії з прийняттям у 2001 р. двох проектів з розвитку промислових та інтелектуальних кластерів. Вони розроблялися з урахуванням зарубіжного досвіду, насамперед американського, однак мають деякі особливості. У Японії вирішальна роль відводиться регіонам в особі органів місцевого самоврядування і компаній. Передбачається, що префектури і муніципалітети повинні самостійно планувати будівництво різних об'єктів, вирішувати питання розміщення приватних підприємств і лабораторій, виділяти земельні ділянки, брати на себе значну частину витрат з розвитку необхідної інфраструктури.

Як і в США, в Японії кластери створюються для просування найбільш сучасних науково-технічних напрямів: розробки і виробництва великих

<sup>17</sup> Main Drivers of Europe's Competitiveness [Електронний ресурс]. – Brussel, 2008. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/enterprise/innovation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/innovation/index_en.htm)

<sup>18</sup> Профессиональные кластеры или специализация образовательных центров в Китае [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bumafan.ru/news/misc/entry/2132>


інтегральних схем, нанотехнологій, робототехніки. Особливе значення надається так званим змішаним галузями: біовиробництва, екологічної та біоінформатики. У цьому полягає одна з основних відмінностей японських програм від їх аналогів у Європі, де нерідко переважають кластери в таких “традиційних” галузях, як, наприклад, сільське (Данія), морське (Норвегія) і лісове (Фінляндія) господарство.

Велике значення в кластерному політиці Японії надається налагодженню кооперації між приватними промисловими компаніями, науково-дослідними, навчальними закладами, відповідними державними організаціями. Справа в тому, що роз'єднаність між ними є слабким місцем японської інноваційної системи<sup>19</sup>.

*Білоруська Республіка.* Вже є усвідомлення важливості кластерів і в сусідніх країнах. Наприклад, Постановою Ради Міністрів Республіки Білорусь від 16 січня 2014 р. № 27 затверджені Концепція формування і розвитку інноваційно-промислових кластерів в Республіці Білорусь, а також заходи щодо її реалізації<sup>20</sup>.

*Казахстан.* В останні роки у зверненнях Президента Казахстану до народу країни ідея кластерного розвитку визначена як основний метод диверсифікації її економіки. Вже створені пілотні кластери у провідних напрямках:

- металургія (Центральний Казахстан);
- нафтогазове машинобудування (Західний Казахстан);
- текстильне виробництво (Південний Казахстан);
- харчова промисловість (у сільськогосподарських областях);
- виробництво будівельних матеріалів (Алматинська обл.);
- туризм (Алмати);
- транспортної логістики (трансп. коридор Китай – Європа)<sup>21</sup>.

 З урахуванням прагнення європейської інтеграції, для України особливо значущим є європейський досвід кластерної політики.

ЄС. Європейська кластерна політика базується насамперед відповідно до документів та цілей європейської регіональної політики. Директоратом Європейської Комісії з регіональної політики в 90-х рр. були прийняті загальні положення Європейської кластерної політики. “Зелена книга кластерних ініціатив”, яка була представлена в 2003 р., визначає важливість кластерних ініціатив і розкриває низку факторів, необхідних для ефективного формування кластерів.

<sup>19</sup> Масленников Н. Кластерная стратегия / Н.Масленников // Независимая газета. – 10 марта 2010 г.

<sup>20</sup> Об утверждении концепции формирования и развития инновационно-промышленных кластеров в Республике Беларусь и мероприятий по ее реализации : Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 16 января 2014 г. № 27 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [cluster.by/images/psm\\_2014\\_01\\_16\\_27.doc](http://cluster.by/images/psm_2014_01_16_27.doc)

<sup>21</sup> Звіт про діяльність секції розвитку конкурентоспроможності економіки на основі кластерної моделі за 2013 рік // Українські кластери [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ucluster.org/blog/2014/04/zvit-pro-diyalnist-sekcii-rozvitku-konkurentospromozhnosti-ekonomiki-na-osnovi-klasternoi-modeli-za-2013-rik/?fb\\_ref=AL2FB](http://ucluster.org/blog/2014/04/zvit-pro-diyalnist-sekcii-rozvitku-konkurentospromozhnosti-ekonomiki-na-osnovi-klasternoi-modeli-za-2013-rik/?fb_ref=AL2FB)

У 2006 р. був створений Європейський Кластерний Альянс, який об'єднав партнерів, що беруть участь у 4-х великомасштабних кластерних проектах на державному рівні, що фінансуються через програму “PRO INNO Europe initiative” Європейської Комісії. У січні 2008 р. Альянс почав розширювати свій склад за рахунок включення у свої ряди органи місцевої та регіональної влади, кластерні організації та інші структури. Метою Альянсу на сьогоднішній день є створення зрозумілої і доступної загальноєвропейської кластерної політики.

На сьогоднішній день, ЄС розглядає кластерну політику в якості ключового інструменту конкурентоспроможності галузей і регіонів, підвищення інноваційного потенціалу та економічного розвитку в середньостроковій і довготерміновій перспективі. ЄС також планує сформувати загальноєвропейську модель або політику, яка буде стимулювати, і доповнювати національні та регіональні заходи, включаючи також розвиток кооперації між кластерами, в тому числі прикордонними. Кластерний підхід в ЄС розглядався також як один із заходів протистояння наслідкам фінансової світової кризи.



*Протягом останніх десятиліть ЄС змістив свою політичну спрямованість до інновацій, економіки знань і стійкої конкурентоспроможності. Кластерні стратегії зайняли центральне місце в промисловій політиці Співдружності.*

Нового імпульсу інституалізації розвитку кластерів у Євросоюзі надала реалізація спеціального проекту “Europe INNOVA Communications”, який був підготовлений Генеральним директором підприємництва і промисловості Європейської Комісії і визначив суть “кластерної політики в контексті стратегії ЄС-2020”. У відповідному документі було здійснено аналіз еволюції кластерних систем у ЄС та оцінку ефективності ухвалених свого часу Єврокомісією рішень (“Більше досліджень та інновацій” (2005 р.); “Розширена інноваційна стратегія” (2006 р.); “Огляд інноваційної стратегії Співтовариства у світі, що міняється” (2009 р.); “Уперед до світового класу кластерів у ЄС” (2008 р.); “Європа-2020: стратегія розумного, сталого та всеосяжного зростання”; “Європа-2020 – Флагманські ініціативи інновацій Союзу: перетворення Європи в посткризовому світі”).

Значну роль у становленні в ЄС кластерів відіграли також ухвалені законодавчі акти про розвиток малого та середнього бізнесу, а також фінансові можливості Сьомої Рамкової угоди (EP7), згідно з якою впродовж лише 2007–2013 рр. профінансовано інноваційних заходів на суму 86 млрд. євро завдяки схваленню та підтримці цілого ряду спільних технологічних ініціатив.



*У країнах ЄС фінансування створення кластерів здійснюється переважно через державні та регіональні субсидії, меншою мірою – самими підприємцями. Для цього сформовано низку фінансових інструментів.*

Слід зазначити, що успішному запровадженню кластерних систем певним чином сприяла діяльність Європейського інституту інновацій і технологій.

Останнім часом важливим і продуктивним органом підтримки кластерної політики в ЄС стала Рада з конкурентоспроможності, яка у травні 2010 р.


затвердила такі фундаментальні положення стосовно локальних форм економічного зростання:

– регіональний рівень (у документі – фактор) є ключовим у розвитку інновацій, тому Європейська інноваційна політика повинна забезпечувати підтримку інновацій основних гравців (у тому числі малого і середнього бізнесу) через інструменти регіонального розвитку, європейські ініціативи (“Рамкова програма з конкурентоспроможності та інновацій”, “Структурні фонди ЄС”, “Рамкова угода R&D (дослідження та розвиток)”, “Співтовариства знань та інновацій”);

– кластери відіграють важливу роль у доборі дослідників, творчих людей, підприємств і технологій заради створення нових продуктів і послуг на світовому ринку, а також підвищення інноваційної привабливості регіону. Зусилля ЄС у майбутньому мають бути скеровані на усунення перешкод для трансформації кластерів світового рівня та підвищення їх конкурентоспроможності<sup>22</sup>.

У країнах ЄС існує достатня кількість інституцій та ініціатив, спрямованих на розвиток кластерів. Зокрема, *Європейська Кластерна Обсерваторія* (The European Cluster Observatory (ECO)), яка створена з метою узгодженої інституційної підтримки розвитку кластерів та націлена на виявлення кластерів в Європі, збір та обробку даних щодо європейських кластерних організацій, забезпечує єдину точку доступу до інформації про кластери та сприяє виробленню кластерної політики в Європі.

Серед основних функцій ECO – підготовка звітів про кластери і регіональну конкурентоспроможність, надання бенчмаркінгових послуг, оцінка кластерних програм та коучинг кластерних структур (на платній основі). Обсерваторія спрямована на три основні цільові групи: дослідників (база даних), органи публічної влади і громадські структури та їх персонал (звіти і аналіз, оцінка програм), кластерні організації (оцінка ефективності кластера та коучинг). Обсерваторія пропонує безкоштовну інформацію про кластери більш ніж 600 галузей промисловості, більше 400 регіонів. На сьогодні вона має дані про тисячі кластерів<sup>23</sup>.

 В ЄС на сьогодні існують десятки інституцій та програм, які підтримують кластерні ініціативи.

*Німеччина.* Кластерна політика в Німеччині почала формуватися з середини 1990-х рр. через низку програм кластерної підтримки від національного і одночасно федерального рівнів (рис. 5).

<sup>22</sup> Чужиков В.І. Кластерна політика Європейського Союзу / В.І.Чужиков, О.Д.Лук’яненко // Економіка України. – 2013. – 2 (615). – С. 90.

<sup>23</sup> What is the Cluster Observatory? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.clusterobservatory.eu/index.html#!view=aboutobservatory:url=/about-observatory/>



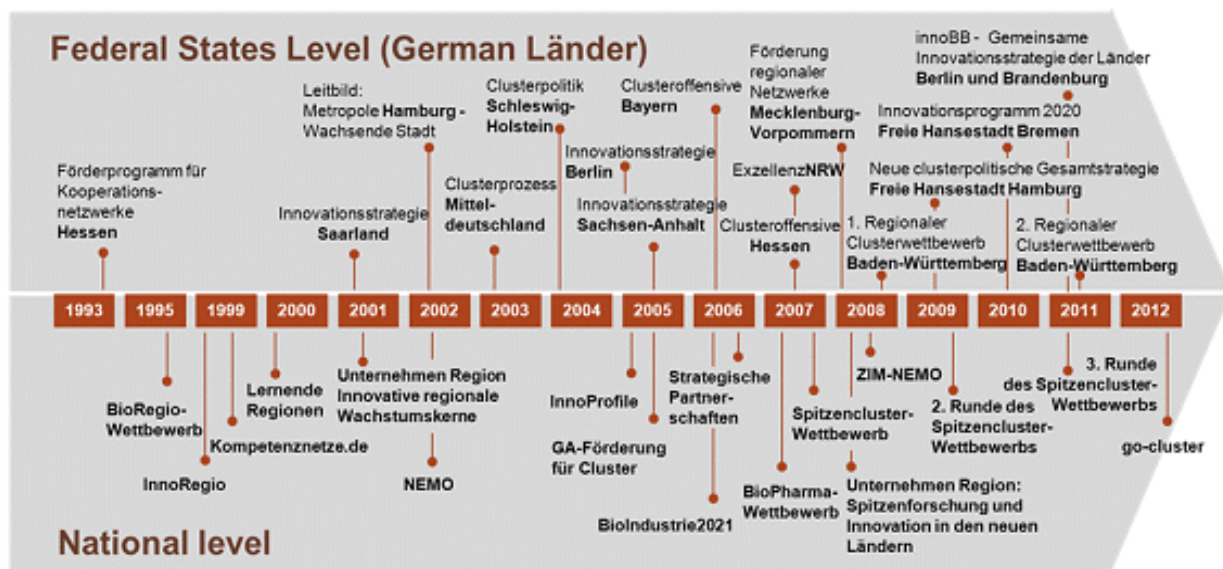


Рис. 5. Національні та регіональні програми підтримки кластерів у Німеччині

Як бачимо з рис. 5, ініціативи щодо створення і підтримки кластерів у Німеччині перш виникли на регіональному рівні (1993 р.), а вже через два роки з'явилася перша національна програма. Згодом запроваджено цілу низку взаємодоповнюючих національних та регіональних програм підтримки кластерного розвитку економіки.

#### Швейцарія

*Швейцарія.* Діяльність Уряду Швейцарської Конфедерації щодо кластерного підходу здійснюється в чотирьох наступних напрямках:

1. Фінансова та технічна підтримка інноваційних проєктів, зокрема тих, що передбачають розвиток кластерів.
2. Виділення коштів місцевим громадам для проведення дослідження щодо їх потенційних можливостей, з питань розвитку кластерів.
3. Збільшення фінансової допомоги Уряду з питань кластерної діяльності.
4. Реалізація заходів і проєктів, які можуть сприяти успішному розвитку кластерів, зокрема, з питань територіального/просторового планування, транспорту, охорони навколишнього середовища, соціальної політики, житлового будівництва, культури та спорту.

Ці заходи довели свою ефективність, зокрема через покращення координації між громадами та кантонами, представниками ділових кіл<sup>24</sup>.

*Естонія.* В Естонії підтримка створення кластерів відбувається на національному рівні. Головним завданням цієї політики є збільшення інноваційних та експортних підприємств, які виробляють додаткову вартість. “Програма розвитку кластерів”<sup>25</sup> започаткована в другій половині 2008 р.

<sup>24</sup> Передовий досвід розвитку кластерів: проєкт GTZ. – Київ, 2009. – С. 68.

<sup>25</sup> Klastrite arendamise toetamise tingimused ja kord : Vastu võetud 13.08.2008 nr 71 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.riigiteataja.ee/akt/13015096>

Метою даної програми є збільшення міжнародної конкурентоспроможності підприємств через реалізацію спільних кластерних проектів.

Дана програма передбачає підтримку кластерів на конкурсних засадах і забезпечує реалізацію таких основних заходів:

- картування спільних інтересів партнерів кластера;
- дослідження здійсненності можливостей співпраці всередині і за межами кластера;
- організація навчальних поїздок для ознайомлення з кластерними ініціативами в інших країнах;
- пошук необхідних партнерів для співпраці;
- розробка спільної стратегії розвитку та стану діяльності кластерів;
- проведення маркетингових досліджень для кластерів;
- ініціювання та координація інших спільних проектів учасників кластера.

*Польща.* Станом на березень 2012 р. у Польщі реалізувалося 212 кластерних ініціатив. У цьому напрямі лідером є Мазовецьке воєводство, де їх найбільше (26). Тут найчастіше ініціативи йдуть не від влади, а від підприємств, що свідчить про високий ступінь самоорганізації та співробітництва в діловому середовищі. Суттєву роль у реалізації кластерного підходу відіграють такі організації, як, наприклад, агентства регіонального розвитку, товариства, фонди, дослідницькі та наукові організації.

Структура польських кластерних ініціатив по галузях свідчить, що вони діють в рівній мірі як в галузях, що вважаються інноваційними, так і в більш традиційних. На першому місці за кількістю виявилася сфера інформаційно-комунікаційних технологій (представлена 28 кластерними ініціативами). Також тут функціонують кластери в екоенергетичній, деревопереробній, автомобільній та ін. галузях.

Щодо кластерної політики, то для Польщі характерною є провідна роль, насамперед, регіональних органів влади та установ.

Розглянутий досвід кластерної політики підкреслює усвідомлене значення кластерів урядами багатьох країн та їх потенційну корисність для України.

## **11. РОЗВИТОК КЛАСТЕРІВ ТА ПОЛІТИКА ЇХ ПІДТРИМКИ В УКРАЇНІ**

В Україні перші спроби запровадити кластерний підхід почалися з середини 90-х рр. Піонером кластеризації вважається Хмельницька область. Наразі ж кластерні утворення функціонують у багатьох регіонах, наприклад у Запорізькій області – машинобудівельний кластер, Івано-Франківській – хутряний, Рівненській – деревообробний, Миколаївській – суднобудівний, електроніки, Одеській – транспортно-логістичний та ін. Щоправда, варто відзначити, що оскільки в правовому полі відсутнє визначення поняття кластера, то нині відсутні й точні дані щодо їх створення. Переважно така інформація збирається обласними державними адміністраціями оперативним шляхом.

Наведемо деякі *приклади створення кластерів в Україні*.

У 2000-2001 рр. було створено та офіційно зареєстровано громадські об'єднання “Будівельний кластер” та “Швейний кластер”, а також “Туристичний кластер “Кам'янець”.

У 2007 р. було утворено *будівельний кластер* за участю Харківського державного технічного університету будівництва та архітектури, Белгородського державного технологічного університету ім. В. Шухова, Белгородського обласного фонду підтримки малого підприємництва та ВАТ “Харківський регіональний фонд підтримки підприємництва”. Головною метою даного кластеру є налагодження співпраці у сфері проектування та будівництва між російськими та українськими компаніями.


У 2008 р. на базі Харківського національного економічного університету (кафедра туризму), ВАТ “Харківський регіональний фонд підтримки підприємництва”, Белгородського державного університету (кафедра туризму) та Белгородського обласного фонду підтримки малого підприємництва було створено *транскордонний туристичний кластер*. Його діяльність поширюється на Золочівський та Гайворонський райони України та Російської Федерації. Основною метою транскордонного туристичного кластеру є відродження маршрутів сільського туризму та історичних пам'яток культури<sup>26</sup>.

*Подільсько-Буковинський туристичний кластер* розташований на південному заході України, складається з двох історичних регіонів – Поділля та Буковини. Створення такого кластера базувалось на ідеї об'єднання різних об'єктів туристичної інфраструктури в один конгломерат. А також, по-перше, географічне розташування перерахованих міст, що знаходяться в межах 90 км одне від одного, що підсилює інтерес і дає можливість туристу відвідати три міста протягом одного дня.

Завдяки зусиллям окремих киян покинуті території заводів м.Києва перетворюються на *арт-кластери* європейського зразку. Так, приблизно станом на 2014 р. з'явилися такі арт-кластери: ПЛАТФОРМА, G13 project studio та Closer. Територія арт-заводу ПЛАТФОРМА стала відома проведенням фестивалів вуличної їжі, а нещодавно тут пройшло і Міське Свято Їжі. До промзони у районі станції метро “Лісова” з'їжджаються тисячі киян<sup>27</sup>.

Особливістю розвитку кластерів в Україні є орієнтація більшості з них на традиційні галузі промисловості – легку промисловість, будівництво, АПК, металургію та ін.

Звичайно, у цих навчальних матеріалах неможливо навести приклади щодо усіх вітчизняних кластерів, однак навіть побіжний аналіз щодо функціонування вітчизняних кластерів дозволяє з'ясувати як їх малу кількість, так і початковий етап діяльності.

 *За інформацією Національного інституту стратегічних досліджень, у регіонах України в 2011 р. налічувалося близько 50 кластерів, переважна більшість з яких перебувала на стадії становлення (дод. А). Водночас*

<sup>26</sup> Передовий досвід розвитку кластерів: проект GTZ. – Київ, 2009. – С. 15-19.

<sup>27</sup> Друге дихання: арт-кластери на території київських промзон, 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hmarochos.kiev.ua/2014/10/24/druge-dihannya-art-klasteri-na-teritoriyi-kiyivskih-promzon/>

*можна наполягати на тому, що за кластерним підходом функціонує більша кількість підприємств в усіх галузях.*

**Політика  
формування  
кластерів у  
регіонах  
України**

*Досі державна та регіональна кластерна політика в Україні не була послідовною. Мало того, навіть перші кроки, які робилися в напрямі кластеризації, не були здійснені належним чином. Так, у 2008 р. Міністерством економіки України було розроблено проект розпорядження Кабінету міністрів України “Про схвалення Концепції створення кластерів в*

*Україні”, проте станом на травень місяць 2015 р. її не було затверджено.*

*У 2009 р. Міністерством регіонального розвитку та будівництва України спільно з Національною академією наук України розроблено проект Національної стратегії формування та розвитку транскордонних кластерів, який також на вказаний час не набув статусу офіційного документа.*

*Відповідно до Державної цільової економічної програми “Створення в Україні інноваційної інфраструктури” протягом 2012-2013 рр. в державі мало б бути утворено 17 інноваційно-технологічних кластерів, однак цього також не було забезпечено.*

*На жаль, сьогодні категорія “кластер” не знайшла відображення у таких стратегічних документах, як Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020”<sup>28</sup>, Програма діяльності Кабінету Міністрів України, що сформована на період до 2020 р.<sup>29</sup>.*

*Водночас Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року серед іншого передбачено запровадження такого інструмента як *кластери*, які зокрема орієнтуються на місцеві джерела сировини та задовольняють потреби внутрішнього ринку<sup>30</sup>. Разом з тим, визнання поняття “кластер” у документі не наводиться.*

*Важливість формування кластерів більше усвідомлено сьогодні на регіональному рівні, адже їх створення передбачено новими стратегіями розвитку окремих регіонів України, у т.ч.:*

*– Стратегією збалансованого регіонального розвитку *Вінницької області* на період до 2020 року передбачені заходи щодо створення ІТ-кластера, кластерів переробної промисловості, а також організаційні заходи з розвитку кластерних відносин;*

*– Стратегією розвитку *Волинської області* на період до 2020 року – створення ІТ-кластера та міжнародного туристичного кластера;*

*– Стратегією розвитку *Житомирської області* на період до 2020 року – галузевих і територіальних кластерів з виробництва і переробки окремих видів сільськогосподарської продукції, організаційної допомоги при створенні кластерів;*

<sup>28</sup> Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/201 // Уряд. кур'єр. – 2015. – 15 січ. – № 6.

<sup>29</sup> Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. № 26-VIII // Офіц. вісн. України. – 30 груд. 2014 р. – № 102. – Ст. 7.

<sup>30</sup> Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 // Уряд. кур'єр. – 03 верес. 2014 р. № 160.

– Стратегією розвитку *Київської області* на період до 2020 р. – інноваційно-промислових кластерів, агрокластерів навколо малих міст;

– Стратегією розвитку *Кіровоградської області* на період до 2020 року розроблення концепції розвитку регіональних кластерів; розроблення системи заходів щодо фінансового стимулювання кластерних ініціатив та існуючих у регіоні кластерів; створення веб-сайту та єдиної інформаційної бази з інформацією про існуючі в регіоні кластери; організації та проведення тематичних конференцій, семінарів і “круглих столів” для зацікавлених осіб, чинних та потенційних учасників кластера, із залученням фахівців відомих вітчизняних й зарубіжних кластерних об’єднань;

– Стратегією розвитку *Львівської області* на період до 2020 рік – формування кластеру легкої промисловості та транспортно-логістичного кластеру, у т.ч. налагодження співпраці між підприємствами кластеру та профільними навчальними закладами області, стимулювання розвитку власних брендів підприємств кластеру як способу підвищення доданої вартості їх продукції.

– Стратегією розвитку *Полтавської області* на період до 2020 року – розвиток кластерів переробної промисловості, туризму і виробництва традиційних товарів, заходи з підтримки їх зв’язків із інноваційним центрами;

– Стратегією розвитку *Рівненської області* на період до 2020 року – розвиток кластерів, що орієнтуються на місцеві джерела сировини, задовольняють насамперед потреби внутрішнього ринку.

Деякі регіони розробляють окремі спеціальні заходи щодо розвитку кластерів. Наприклад, у Закарпатській області обласною радою 24 квітня 2009 р. було ухвалено рішення № 835 “Про створення транскордонних транспортно-логістичних центрів як структурних ланок інноваційних кластерів на території Закарпатської області на 2009-2011 роки”. Одночасно в рамках транскордонних зв’язків Закарпатська область в якості спостерігача ввійшла в Програму ЄС “SPINEUROPE”, метою якої є поширення європейського досвіду створення та управління технологічними парками, інноваційними інкубаторами та кластерами.

**Громадські  
кластерні  
ініціативи**

Варто відзначити й громадські ініціативи. Понад 20 років питанням розвитку кластерів в Україні займається *Спілка економістів України*. Вже кілька років вчені Спілки працюють над Національною Концепцією формування перспективних кластерів в Україні, подають свої пропозиції Президенту України та урядовим структурам. Ці вчені визнають, що рух у кластерному розвитку відбувається поки що лише на регіональному рівні<sup>31</sup>. З метою поширення ідей кластеризації, пропаганди кращого світового досвіду науковці Спілки ведуть широку науково-просвітницьку роботу, беруть участь у розробці

<sup>31</sup> Звіт про діяльність секції розвитку конкурентоспроможності економіки на основі кластерної моделі за 2013 рік // Українські кластери [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ucluster.org/blog/2014/04/zvit-pro-diyalnist-sekcii-rozvitku-konkurentospromozhnosti-ekonomiki-na-osnovi-klasternoi-modeli-za-2013-rik/?fb\\_ref=AL2FB](http://ucluster.org/blog/2014/04/zvit-pro-diyalnist-sekcii-rozvitku-konkurentospromozhnosti-ekonomiki-na-osnovi-klasternoi-modeli-za-2013-rik/?fb_ref=AL2FB)

та підготовці проектів законодавчих та нормативних документів, які прямо чи опосередковано стосуються кластерів.

Портал “Українські кластери” був створений за ініціативою Міжнародної Фундації сприяння ринку (МФСР) та Інституту конкурентоспроможності. Сьогодні він містить недостатньо інформації про вітчизняні кластери, однак навіть така інформаційна підтримка кластерного руху в Україні є важливою. Сторінка з аналогічною назвою створена на Фейсбуці.

Слід визнати суттєву роль усіх дослідників кластерів та кластерної політики України, які своїми працями ведуть пропагандистську та інформаційну роботу в цьому напрямі.

**Основні проблеми розвитку кластерів в Україні**

Найбільш суттєвими загальними проблемами, що стримують розвиток кластерних структур в регіонах України, є такі:

– низький рівень прозорості та довіри між потенційними учасниками кластерів, у т.ч. довіри до органів влади;  
– відсутність достатнього досвіду публічно-приватного партнерства, а також правові й організаційні проблеми в його реалізації;

– недостатнє розуміння сутності кластерного підходу, його переваг та ефективності з боку органів публічної влади та господарюючих суб’єктів, а відтак, і відсутність кластерних ініціатив та відповідної політики їх реалізації.

Діяльність органів влади державного і регіонального рівня має бути спрямована на розв’язання зазначених суперечностей та пошук форм і механізмів максимально ефективної взаємодії усіх сторін. Окрім того, кожен регіон має свої особливі проблеми і можливості щодо розвитку кластерних об’єднань.

**Напрями розвитку кластерів в Україні**

Щодо напрямів розвитку кластерів в Україні, то слід відзначити потенційну ефективність транскордонних кластерів, адже суттєва частина території держави межує з країнами ЄС. В Україні є певні передумови для розвитку інноваційних кластерів зокрема на базі інноваційних центрів та підприємств.

Базою для подальшого створення кластерів є розвиток індустріальних парків, технопарків, наукових парків, розвиток асоціативних структур підприємців. Також необхідно й надалі розвивати кластери в традиційних галузях, які згодом можуть перетворитися на інноваційні.

Для розробки кластерної політики в регіонах України можна скористатися світовим та європейським досвідом, який на сьогодні описаний у сотнях інформаційних джерел. Водночас важливим є вироблення саме української кластерної політики з урахуванням вітчизняної специфіки ведення господарської діяльності та регіонального управління.

## ПИТАННЯ І ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ТА КОНТРОЛЮ ЗНАНЬ

1. Що означає категорія “кластер”?
2. Назвіть основні категорії учасників кластера та їх можливі спільні напрями діяльності.
3. Розкрийте призначення та функції організації з управління кластером?
4. Які види кластерів Ви знаєте?
5. Опишіть основні закономірні стадії розвитку кластера.
6. У чому полягає сутність кластерного підходу та які його переваги щодо регіонального економічного розвитку?
7. Які теорії розкривають суть економічних кластерів та процеси їх розвитку?
8. Чому для розвитку кластерів важливим є дотримання принципу “потрійної спіралі”?
9. Наведіть приклади соціальних чинників формування кластерів.
10. Чому для ефективного функціонування кластерів необхідною є довіра між його учасниками?
11. Обґрунтуйте можливі негативні соціальні та економічні наслідки формування кластерів.
12. Яке значення часового (темпорального) чинника для розвитку кластерів?
13. Що означає кластерна політика та яка її відмінність від державної / регіональної кластерної політики?
14. Назвіть види та моделі кластерної політики.
15. За чиєї ініціативи можуть утворюватися кластери? Який варіант є більш прийнятним у контексті їх подальшого ефективного функціонування?
16. Як називається діяльність по створенню і розвитку конкретного кластера?
17. У яких конкретних ролях може виступати держава щодо розвитку кластерів?
18. Назвіть основні завдання кластерної політики.
19. Які використовуються інструменти для стимулювання розвитку кластерів?
20. Чому необхідним є створення регіональних структур з питань розвитку кластерів?
21. Які основні функції регіональних структур з питань розвитку кластерів?
22. Опишіть типовий алгоритм підготовки і реалізації кластерних програм і проектів у регіоні.
23. Які методи аналізу кластерного потенціалу регіону Ви знаєте?
24. Чи є необхідним правове визначення статусу кластера як юридичної особи?
25. Чи є в нормативно-правовому полі України визначення категорії “кластер”?
26. Наведіть приклади успішної зарубіжної підтримки розвитку кластерів.
27. У який спосіб підтримують розвиток кластерів у країнах ЄС?
28. Охарактеризуйте процес становлення кластерної політики в Україні.
29. Чи всі регіони передбачили у своїх стратегіях формування кластерів?
30. Обґрунтуйте напрями державної та регіональної політики щодо розвитку кластерів в Україні.

## ПРОГРАМА ТРЕНІНГУ ЩОДО ФОРМУВАННЯ КЛАСТЕРНОЇ ПОЛІТИКИ В РЕГІОНІ

Програма тренінгу розрахована для посадових осіб місцевого самоврядування, державних службовців регіональних, місцевих і центральних органів виконавчої влади, в обов'язки яких входить забезпечення розвитку територій і галузей.

9:00 – 10:30	Знайомство та виявлення очікувань учасників тренінгу
10:30 – 11:30	<b>Інтерактивна лекція</b> «Розвиток кластерів як інструмент підвищення конкурентоспроможності регіону в умовах глобалізації економіки. Основні поняття за темою».
11:30 – 13:00	<b>Робота в групах - практична вправа</b> «Методи виявлення та аналізу кластерних утворень»  <i>Учасники тренінгу шляхом використання методів кластерного аналізу та використовуючи статистичні та описові дані щодо обраних регіонів, визначають потенціал регіону до створення кластерів, обґрунтовують та презентують свої висновки.</i>
13:00 – 14:00	<b>Перерва на обід</b>
14:00 – 14:30	<b>Міні-лекція</b> «Підходи до визначення основних груп учасників кластерів та їх інтересу щодо участі в кластерах»
14:30 – 15:30	<b>Робота в групах - практична вправа</b> «Визначення основних груп учасників кластерів та їх інтересу щодо участі в кластерах» <i>Учасники тренінгу на прикладі конкретних кластерів (які були запропоновані ними за результатами кластерного аналізу):</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- уточнюють групи учасників цих кластерів;</li> <li>- обґрунтовують, чому ці групи зараз мало співпрацюють у спільному напрямі;</li> <li>- наводять аргументи для їх кооперації.</li> </ul> <i>Результати роботи презентуються.</i>
15:30 – 16:30	<b>Перерва</b>
16:30 – 17:30	<b>Робота в групах - практична вправа</b> «Розробка кластерних ініціатив органами публічної влади» <i>Користуючись наданим тренером роздатковим матеріалом про підходи і завдання щодо створення кластерів, учасники тренінгу:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- розробляють власні технології кластерних ініціатив;</li> <li>- визначають ресурсне забезпечення заходів з урахуванням реальної їх наявності в органах публічної влади;</li> <li>- виявляють фактори, які можуть негативно позначитися на процесі реалізації запропонованої технології та заходи щодо мінімізації їх впливу.</li> </ul>
17:30 – 18:00	<b>Підведення підсумків.</b>



## ВИСНОВКИ

Кластерний підхід виступає своєрідним механізмом взаємодії у регіоні та має стратегічну значущість для розвитку усіх його суб'єктів – економічних, соціальних, політичних, тоді як кластер слід розглядати скоріше як форму господарювання. Цей підхід базується на широкому баченні процесів конкуренції і взаємодії між суб'єктами регіонального розвитку та їх об'єднаннями, передбачає вигідне поєднання потенціалів та взаємне доповнення. В результаті він забезпечує формування регіональних конкурентних переваг, які формуються у місцях локалізації суб'єктів кластерних об'єднань.

Появу кластерів можна розглядати як своєрідний критерій розвитку бізнесу і суспільства зокрема, що, у свою чергу, залежить від загальної політичної, економічної та соціальної ситуації у державі. Невипадково динамічний розвиток кластерів за кордоном відбувався у періоди, коли суспільні відносини набували високого рівня демократизації, а місцеве самоврядування і регіональне управління ставали провідними інститутами у забезпеченні місцевого та регіонального розвитку. Цього неможливо було б досягти без певного рівня довіри у суспільстві.

Багато країн розробили політику та програми з посилення ролі кластерів у розвитку їх економік, особливо які розвиваються на інноваційних засадах. Кластери надають владі додаткові можливості для вирішення соціальних та економічних проблем територій. Тим не менш, кластери слід розглядати в якості інструменту економічної територіальної політики, а не як мету саму по собі. Так, призначення кластерів – збільшити продуктивність та ефективність економік на благо людей.

Хоча органи публічної влади можуть і почасти навіть мають виступати ініціаторами створення кластерів, проте зазвичай вони розвиваються більш ефективно, якщо ініціатива виходить від самих майбутніх учасників кластера.

В сучасних умовах кластерна політика має бути обов'язковою складовою політики розвитку України та її регіонів. Об'єктами управлінського впливу – базою створення кластерів можуть бути підприємства, які вже успішні на ринку товарів і послуг. На сучасному етапі головна роль держави та її органів у розвитку кластерів полягає у розробці механізмів стимулювання різноманітної кооперації в регіонах: між підприємствами, науковими та освітніми установами, громадськістю, регіональними органами публічної влади та іншими суб'єктами, з метою встановлення довготривалого партнерства.

Регіональним органам публічної влади на сьогодні слід виявити існуючі кластерні утворення та акцентувати увагу на стимулюванні їх розвитку, а не створенні нових регіональних кластерів. Регіональну економічну політику слід розробляти, передусім, згідно потреб самих кластерних утворень. При цьому базовою необхідною умовою кластеризації є створення сприятливого бізнес-середовища у регіоні, комунікативної культури, тоді як форми діяльності та кооперації господарюючі суб'єкти повинні обирати собі самі.

Одним з ключових інституційних чинників ефективної кластеризації є соціальний капітал, динаміка якого безпосередньо пов'язана з рівнем соціальної відповідальності влади і бізнесу. Кластерні ініціативи повинні мати, в першу чергу, соціальну орієнтацію, тобто орієнтацію на розвиток людського потенціалу і приріст соціального капіталу кластерного товариства, а також унеможливлення погіршення економічного становища працівників кластера.

Враховуючи, що для України кластерний підхід в регіональній політиці є ще досить новим та зважаючи на практично відсутній досвід державного стимулювання кластерів, особливо важливим завданням на сьогодні є підготовка фахівців з питань організації утворення та діяльності кластерів, які б формували якісні регіональні кластерні стратегії.

## ДОДАТКИ

Додаток А

Регіонально-галузевий розподіл кластерів в Україні у 2011 р.<sup>32</sup>

Галузь економіки	Адміністративно-територіальна одиниця
Туристично-рекреаційна	м.Севастополь, АР Крим, Одеська, Черкаська, Львівська області
Харчова промисловість	АР Крим, Полтавська, Запорізька, Хмельницька, Одеська, Вінницька, Харківська області
Машинобудування	Одеська, Миколаївська, Запорізька, Донецька, Харківська, Закарпатська області
Сільське господарство	Донецька, Дніпропетровська, Сумська, Вінницька, Харківська, Чернівецька області
Транспортно-логістична	Одеська, Херсонська, Черкаська, Харківська області
Деревообробна	Рівненська, Львівська, Закарпатська області
Легка промисловість	Хмельницька, Луганська, Івано-Франківська області
Рибальство та рибне господарство	АР Крим, Одеська, Херсонська області
Будівництво	Хмельницька, Дніпропетровська області
Альтернативна енергетика	м.Севастополь, Львівська область
Металургія	Донецька, Луганська області
Електроніка	Миколаївська область
Нанотехнології	Донецька область
Інформаційні технології	Львівська, Харківська області
Фармацевтика	Харківська область

<sup>32</sup> Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні: аналіт. доп. – К. : НІДС, 2011. – С.24-25.

## ГЛОСАРІЙ

**Адміністративні методи** – заходи державної влади (управління), змістом яких є заборона, дозвіл або примусові дії щодо діяльності суб'єктів економіки.

**Адміністративно-територіальна одиниця** – це частина території України, що є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

**Аналіз** – метод наукового дослідження явищ, предметів та ін. Шляхом розкладу, розчленування їх на складові частини з метою з'ясування їхньої структури, якостей, зв'язків.

**Бенчмаркінг** – це процес пошуку стандартного чи еталонного більш ефективнішого суб'єкта (підприємства, організації, установи, тощо) з метою порівняння з власним та переймання його найкращих методів роботи.

**Бюджетні кошти (кошти бюджету)** – належні відповідно до законодавства надходження бюджету та витрати бюджету.

**Державна/регіональна кластерна політика** – це складова державної соціально-економічної політики, що здійснюється через комплекс організаційних, інформаційних, економічних і правових заходів, спрямованих на формування і розвиток кластерів з метою підвищення конкурентоспроможності національної/регіональної економіки.

**Державна регіональна політика** – сукупність стратегічних заходів, засобів, механізмів, інструментів та взаємоузгоджених дій органів державної влади та місцевого самоврядування для забезпечення розвитку держави в цілому та сталого збалансованого розвитку її регіонів відповідно до поставлених цілей; створення повноцінного життєвого середовища для людей на усій території України; забезпечення просторової єдності держави.

**Довіра** – позитивні взаємовідносини між людьми (сторонами), що відображають впевненість у порядності й доброзичливості іншої сторони, з котрою людина (сторона) знаходиться в тих чи інших відносинах, та базуються на її досвіді.

**Закономірність** – категорія, що відображає сутнісні, загальні, необхідні, стійкі, повторювані відношення, залежності між предметами і явищами об'єктивної дійсності, які впливають на їх суть.

**Земельна ділянка** – частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами.

**Інновації** – новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоздатні 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;

**Інноваційна діяльність** – діяльність, що спрямована на використання і комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок і зумовлює випуск на ринок нових конкурентоздатних товарів і послуг.

**Інноваційний проект** – комплект документів, що визначає процедуру і комплекс усіх необхідних заходів (у тому числі інвестиційних) щодо створення і реалізації інноваційного продукту і (або) інноваційної продукції.

**Інноваційна інфраструктура** – сукупність підприємств, організацій, установ, їх об'єднань, асоціацій будь-якої форми власності, що надають послуги із забезпечення інноваційної діяльності (фінансові, консалтингові, маркетингові, інформаційно – комунікативні, юридичні, освітні тощо).

**Інтеграція** – процес і механізм об'єднання і зв'язаності елементів, характеризується інтегративністю, системоутворювальними змінними, чинниками, зв'язками тощо.

**Інструмент** – засіб впливу на об'єкт.

**Класифікація** – це система супідрядних понять будь-якої галузі науки чи діяльності людини, використовується як засіб для встановлення зв'язків між цими поняттями, а також для точного орієнтування в різноманітті понять та об'єктів.

**Кваліфікація працівника** – рівень професійної підготовки, технічних знань та практичний досвід і кваліфікаційна праця працівника, що потребує його спеціальної підготовки, наявності у нього необхідних знань, умінь і навичок для виконання певних видів робіт.

**Кластер** – це форма ведення бізнесу через добровільно об'єднану групу незалежних підприємств та різних видів інституцій, які: географічно зосереджені у одному чи у сусідніх регіонах (територіях), у тому числі зарубіжних; конкурують і водночас співпрацюють у спільних напрямках діяльності; спеціалізуються у конкретній сфері діяльності та пов'язані спільними технологіями.

**Кластерний підхід** – це реалізація інтеграційних процесів у сфері виробництва, започаткування нових форм економічної активності, які функціонують на високому рівні агрегації, що забезпечує високу ефективність управління, цілеспрямоване використання сукупного виробничого потенціалу та організаційно-економічного ресурсу всіх учасників кластерного утворення.

**Кластерна ініціатива** – діяльність по створенню і розвитку конкретного кластера називається.

**Кластерна політика** – це система державних, муніципальних та громадських організаційних, інформаційних, економічних і правових заходів, направлених на формування і розвиток кластерів.

**Коефіцієнт локалізації** – це показник співвідношення частки обсягу випуску певної галузі в обсязі валового випуску в регіоні до частки загального обсягу випуску цієї ж галузі в обсязі валового випуску в країні.

**Концепція** – певний спосіб розуміння, трактування якого-небудь предмета, явища, процесу, всебічний погляд на предмет тощо, загальний задум, керівна ідея для систематичного висвітлення.

**Кооперація** – добровільне об'єднання з метою спільного вирішення економічних, соціально-побутових та інших питань.

**Коучинг** – метод консалтингу та тренінгу; від класичних методів консалтингу та тренінгу відрізняється тим, що коуч не дає порад і жорстких рекомендацій, а шукає вирішення спільно з клієнтом.

**Метод** – сукупність певних правил, прийомів, норм пізнання, оцінки або дії.

**Методика** – складова методології, сукупність форм, операцій, прийомів, алгоритмів теоретичного або практичного освоєння дійсності, механізм реалізації методів.

**Метод кластерного аналізу** – здійснення класифікації об'єктів за допомогою численних обчислювальних процедур за декількома ознаками одночасно.

**Моніторинг** – це постійне спостереження за будь-яким процесом з метою виявлення його відповідності бажаному або запланованому результату.

**Органи публічної влади** – центральні та місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

**Персонал** – весь особистий склад працюючих на підприємстві, в установі, організації (на постійній основі та тимчасові працівники) спеціалістів та робітників і службовців, що обслуговують їх діяльність. Цим терміном також визначають окремі категорії працюючих, об'єднаних за професійними чи іншими ознаками (персонал управління, персонал державної служби, медичинський персонал).

**Регіон** як категорія державного управління – (від лат. “*regio*” – країна, область, простір; *region* – англ.) – визначені законодавством територіальні утворення з системою органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (Автономна республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь). Для цілей планування та регіонального розвитку можуть визначатись макрорегіони у складі декількох регіонів чи їх частин, які характеризуються специфічністю, цілісністю та спільністю розвитку, і визначені законодавством для досягнення особливих цілей розвитку території.

**Регіональний розвиток** – позитивна динаміка процесу соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних, етнонаціональних змін у відповідних регіонах як складова здійснення загальнодержавної стратегії розвитку країни відповідно до сформульованих цілей прогресивного цивілізаційного розвитку.

**Регіональна інноваційна система** – це сукупність підприємств, установ, організацій (будь-яких форм власності), органів державної влади, органів місцевого самоврядування, окремих фізичних осіб, що задіяні в інноваційній сфері регіону та поєднані між собою партнерськими взаємовідносинами у процесі виробництва наукових знань та інноваційної продукції.

**Регіональне управління** – система цілеспрямованого впливу суб'єктів управління регіональним розвитком (Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; центральні органи виконавчої влади; місцеві органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування) на суспільно-політичні, соціально-економічні, гуманітарні процеси у межах *регіону* з метою отримання очікуваного синергетичного позитивного ефекту.

**Соціальний капітал** – це різновид соціальних зв'язків, які можуть виступати ресурсом, засобом досягнення групової солідарності.

**Стратегічне управління** – діяльність з управління, пов'язана з постановкою цілей і завдань організації та з підтримкою взаємовідносин між нею і оточенням, що дає їй можливість досягти своїх цілей, залишатись такою, що сприймає зовнішні запити та відповідає їй внутрішнім можливостям.

**Стратегія** – довгостроковий курс розвитку суб'єкта, загальний, всебічний план досягнення цілей.

**Стратегія економічного розвитку** – економічна політика, спрямована на досягнення економічного розвитку в довгостроковому періоді.

**Теорія** – найбільш розвинута абстрактна система знання, яка відображає і пояснює певну сферу дійсності обґрунтуванням закономірних та істотних властивостей і зв'язків; включає поняття, принципи, закони, аксіоми тощо.

**Функція** – обов'язки, сфера діяльності, призначення, роль.

## СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Концепція створення кластерів в Україні від 29.08.2008 р. (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ved.odessa.gov.ua/files/ved\\_documents/normativno-pravova-baza-tks/rozporyadzhennya\\_km\\_ukra\\_ni\\_pro\\_shvalennya\\_koncepc\\_nac\\_onal\\_no\\_strateg\\_formuvannya\\_ta\\_rozvitku\\_t\\_ranskordonnih\\_klaster\\_v.doc](http://ved.odessa.gov.ua/files/ved_documents/normativno-pravova-baza-tks/rozporyadzhennya_km_ukra_ni_pro_shvalennya_koncepc_nac_onal_no_strateg_formuvannya_ta_rozvitku_t_ranskordonnih_klaster_v.doc)

2. Передовий досвід розвитку кластерів: проект GTZ [Електронний ресурс]. – Київ, 2009. – Режим доступу : <http://eep.org.ua/files/Leading-experience-of-clusters-development.doc>

3. Портер М. Международная конкуренция / М.Портер. – М. : Международные отношения, 1993. – 896 с.

4. Посібник з кластерного розвитку : Послуги з підтримки МСП в пріоритетних регіонах (EuropeAid/121495/C/SV/UA). – К., 2006. – 38 с.

5. Развитие кластеров: сущность, актуальные подходы, зарубежный опыт / авт.-сост. С. Ф. Пятинкин, Т. П. Быкова, Минск : Тесей, 2008. – 72 с.

6. Руководство по развитию кластеров : Проект "Развитие кластеров и интернационализация предприятий приграничных регионов. – Брюссель : "EstRuClusters Development", 2009. – 35 с.

7. Українські кластери : інтернет-портал. – Режим доступу : <http://ucluster.org/>

8. The Cluster Initiative Greenbook (2003) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.hse.ru/data/2012/08/08/1256393499/GreenbookSep031.pdf>

9. The cluster policies whitebook (2004) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.clusterplattform.at/fileadmin/user\\_upload/clusterbibliothek/916\\_TheClusterPoliciesWhitebook.pdf](http://www.clusterplattform.at/fileadmin/user_upload/clusterbibliothek/916_TheClusterPoliciesWhitebook.pdf)

10. The European Cluster Observatory (ECO) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.clusterobservatory.eu>

*В. А. Гошовська*

**ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНОЇ  
ОПОЗИЦІЇ ЯК КОНСТРУКТИВ**

*Навчально-методичні матеріали*

УДК 328.123(4)  
Г74

*Схвалено Науково-методичною радою  
Національної академії державного управління при Президентові України  
(протокол № 48 від 18 травня 2015 р.)*

### **А в т о р**

**В. А. Гошовська**, доктор політичних наук, професор, директор Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів, завідувач кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України, заслужений працівник освіти України.

### **У п о р я д н и к**

**Л. С. Савчук**, аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту, провідний фахівець відділу координації підвищення кваліфікації та комунікативного забезпечення Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України.

### **Р е ц е н з е н т и:**

**Ю. М. Кисіль**, кандидат політичних наук, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України;

**М. М. Газізов**, кандидат політичних наук, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.

Проведено методологічне обґрунтування взаємодії інституту політичної опозиції та державного управління, показано методику розрахунку рівня впливу інституту політичної опозиції на державне управління з метою виявлення тенденцій суспільного розвитку. Визначено моделі відповідної взаємодії у провідних країнах Європи та їх вплив на державно-управлінський процес. З'ясовано взаємозалежність/взаємовплив еволюційних і функціональних змін інституту політичної опозиції та державного управління, їх структур, принципів і методів, характеру, тенденцій розвитку. Доведено, що оптимізація взаємодії інституту політичної опозиції та державного управління потребує удосконалення законодавчого забезпечення, зокрема інституалізації політичної опозиції.

**УДК 328.123(4)**

- © Гошовська В. А., 2015
- © Національна академія державного управління при Президентові України, 2015



## ВСТУП

Опозиціонерність є інтегративною характеристикою прояву активності опозиції, яку слід вважати однією із закономірностей розвитку суспільства, що йде шляхом демократизації. Проблеми опозиціонерності пов'язані з політичною значимістю опозиції як соціально-політичного явища.

Політична опозиція є предметом наукових досліджень з огляду на кілька перспектив. У найширшому розумінні це елемент цілісної моделі суспільства, співтворець механізму і процесу політичної діяльності, що трактується як одна зі сфер існування і розвитку суспільного буття.

Наявність політичної опозиції в політичній системі передбачає публічність політики та багатоваріантність, альтернативність, більш чітку аргументованість у прийнятті рішень органами влади, формування оптимальної політики. Контроль з боку опозиції примушує уряд виконувати свої функції більш ефективно, обмежує зловживання владою, порушення громадянських і політичних прав свобод населення, запобігає різкому коливанню політичного курсу уряду, а отже, сприяє підтриманню соціальної стабільності.

Перебування партій в опозиції сприяє вихованню серед її членів дисципліни та відповідальності, необхідних для перемоги над опонентами, підвищенню рівня політичної культури та професіоналізму партійних керівників, виявленню найбільш обдарованих партійних кадрів.

Ефективність діяльності політичної опозиції, належне виконання нею суспільних функцій залежить від багатьох факторів. Серед них: законодавче визначення статусу опозиції; гарантії її прав; наявність механізмів урахування позиції меншості під час прийняття рішень у парламенті; наявність громадської підтримки вимог опозиції, згуртованість сил опозиції, наявність авторитетного лідера.

Досвід демократичних держав засвідчує, що надання політичній опозиції повноцінних прав для представлення та обстоювання своєї точки зору, конкуренції з правлячими політичними силами стабілізує політичну структуру суспільства, запобігає виникненню гострих політичних конфліктів і кризових ситуацій, слугує засобом пом'якшення соціального напруження та зменшення вірогідності помилок при прийнятті важливих державних рішень. Разом з тим відсутність дієздатної опозиції або легітимних каналів для реалізації її поглядів спричиняє підвищення рівня соціальної нестабільності, провокує політичну апатію суспільства, або навпаки, розвиток подій за конфліктним, силовим сценарієм.

Виникнення й становлення інституту політичної опозиції відбувалися відповідно до змін у системі державного управління, під впливом соціально-економічного розвитку суспільства, еволюції психології, філософської та правової думки, політичної системи. Відмінності в еволюції державного управління обумовили специфіку існування та розвитку інституту політичної опозиції. А останнє вплинуло на всю систему державного управління: законодавчий процес, взаємодію з урядом, структуру державних органів тощо. Неоднакові характер і рівень цього взаємовпливу в різних країнах обумовили

відмінності моделей взаємодії інституту політичної опозиції з системою державного управління в таких розвинених західноєвропейських країнах, як Великобританія, Франція, Німеччина.

### *1. Генезис та еволюція функцій інституту політичної опозиції в контексті трансформації державного управління*

Досвід розвинених демократичних країн показує, що інститут політичної опозиції є ефективним засобом цивілізованого розв'язання суперечностей між інтересами різних суспільних груп у політичній сфері, а також невід'ємною складовою механізму стримувань і противаг у структурі владних відносин. Проте статус суспільного інституту політична опозиція отримала не відразу, набуваючи його відповідно до потреб певних політичних систем. М. Кармазіна і О. Шурбована називають невід'ємними характеристиками, що свідчать про організаційні форми функціонування політичного інституту, психологічність, історичність, структурність і функціональність [16, с. 14]. Так, суспільний інститут за своїм генезисом є психологічним утворенням, стійким продуктом обміну діяльністю. Його виникнення можливе за умов існування певних світоглядних домінант і цінностей. Він позиціонується як певний кінцевий продукт історичного розвитку суспільної сфери. Структурність є підтвердженням того, що кожен інститут існує як наслідок своїх взаємодій з іншими інститутами соціальної системи. Функціональність означає, що інститути існують доти, доки виконують визначені для них суспільством функції, сприяючи інтеграції суспільства й досягненню стабільності.

Політична опозиція як інститут можлива не в усякому суспільстві. Виникнення та існування політичної опозиції як інституту в системі державного управління Стародавнього Сходу (в Єгипті, Вавилоні, Китаї, Індії) було неможливим. Невиділення політичної думки в самостійну галузь знання через так звану магічну свідомість, сакралізація влади, виживання людини в умовах існування централізованої держави, відсутність приватної власності на землю, а відтак, поглинання суспільства і людини державою, – усе це та інше унеможлиблювало існування легальної політичної опозиції. Остання неможлива також там, де владне становище слугувало основним джерелом засобів існування (“азійський” тип розвитку) [23, с. 23]. Низький рівень соціально-економічного розвитку країни, як доводить Г. Атаманчук, збільшує залежність добробуту окремої людини від “розподільчих” дій державної влади щодо неї, а значить, її готовність терпіти будь-яку владу, щоб отримати від останньої очікувані блага [1, с. 401].

Первісно опозиція не буває “суто політичною” і може угніздитися в галузевих і проблемних закутках економіки, культури, релігії, побуту, науки [4, с. 95], “острівках” громадянського суспільства [40, р. 265, 267]. Поступово “об’єктом дії опозиції постає “комплекс державних регламентів та урядових програм, певний спосіб їх впровадження, а також політика розв’язання суспільних проблем” [25, с. 12].

Виникнення вперше легальної політичної опозиції дослідники пов’язують з античною добою [199, с. 24; 52], розуміючи під цим феноменом (опозицією) народні збори (як інститут народовладдя) та трибунів плебсу. Так, народні збори обирали уряд (колегії), який був їм підзвітний. У Римській республіці трибуни плебсу мали право накладати вето (латин. “*ius intercessionis*”) на рішення патриціанських магістратів і сенату, “право протесту” (за висловом

Л. Червоної), охороняли громадян від зловживань влади [12, с. 62; 37, с. 84, 86; 36, с. 15]. Захищаючи громадянські права плебеїв (дрібних землевласників), народні обранці, по суті, обстоювали їхні політичні права. За наявними законами лише римські землевласники, які сплачували податки за землю, мали можливість бути включеними в систему управління державою.

Основою цих інститутів, якщо, з певними застереженнями, погодитися з думкою Л. Маймескулова, була економічна автономія громадянського суспільства, яке виникло на засадах античної власності [23, с. 24]. Звичайно, висновок про існування громадянського суспільства за античних часів дещо перебільшено. Проте цілком слушно, що виникнення приватної земельної власності надало громадянам Римської республіки певну автономність від влади, уявлення про подальше розмежування приватної і публічної сфер влади. Це змінило ставлення до влади, від сакралізації до раціонального обґрунтування, навіть організації й обмеження її. Владу уявляли як інституцію, спрямовану на збереження та розвиток власної ідентичності. Передбачалося можливість участі кожного в управлінні суспільними справами [15, с. 501-511].

Управління державою в античному світі ускладнилося, порівняно з Давнім Сходом. Наявність дрібних землевласників змусила римську владу запровадити трибунат з метою ліквідації суперечностей між заможними та незаможними громадянами. Можна погодитися з характеристикою цього феномена, запропонованою Л. Червоною, – “прояв опозиції як легалізованої форми опору” [36, с. 15].

Трибунат дійсно виконував певні функції політичної опозиції. Між тим не слід перебільшувати його статус і вплив на урядовий курс. Спираючись на критерії суспільного інституту [16, с. 14] та визначення політичної опозиції, можна констатувати, що трибунат не став реальним інститутом політичної опозиції. По-перше, він не був “стійким продуктом обміну діяльністю”: кількість трибунів змінювалась (від двох до десяти), обмежуючи їхні можливості щодо накладання вето на рішення сенату. Це була суто плебейська установа, контрольована державною владою і спрямована на взаємодію певної верстви суспільства (плебсу) з владою з приводу громадянських, а не політичних (тобто боротьби за владу та управління суспільством) прав цієї верстви. По-друге, його діяльність не зумовлювалась подальшим історичним розвитком суспільної сфери, а була залишком, “відголоском” минулої системи народовладдя, що знаходилася в умовах трансформації. Не правильно було б вважати, буцімто політична опозиція в цей час мала глибоку традицію, що спиралася на певну політико-правову базу. По-третє, викликає сумніви структурність трибунату, оскільки трибуни іноді обиралися серед патрициїв. Вони не претендували на те, щоб посісти місце у владі: вони були її часткою. Їхні дії не розповсюджувалися на всю територію держави, часто обмежувалися окремими випадками. По-четверте, трибунат не мав повноважень запобігання прийняттю рішень правлячою верхівкою, справжніх функцій контролю над владою, що призвело до його занепаду.

Проте інститут трибунату можна розглядати як офіційний канал державного управління в умовах античної демократії для налагодження зворотного зв'язку з верствою населення, незадоволеною урядовим курсом. На думку Л. Червоної, у стародавніх Греції та Римі законодавці та можновладці загалом розглядали опозицію як необхідний інструмент досягнення політичної

гармонії, результат динамічності державних форм та політико-правових відносин, у центрі яких дискусійність, діалогічність і відкритість мислення [36, с. 16]. Зазначена установа цікава з точок зору її офіційної легалізації з боку влади та “вмонтованості” в систему державного управління. Її можна вважати прототипом сучасної парламентської комісії, складовою механізму державного управління на початкових стадіях демократії.

У період раннього середньовіччя не було соціально-економічних та психологічних підстав для легалізації політичної опозиції. Розвиток феодалізації, посилення центральної влади, реформи системи державного управління спричинили ліквідацію общинних порядків, старих форм самоуправління. Проте натуральне господарство не сприяло політичній цілісності держав. Державне управління в умовах феодалної роздробленості, на наш погляд, було нескладним, спрямованим за вертикаллю, побудованим на зв'язках особистої залежності людини від людини. Соціально-економічні функції були централізовані та зосереджені в руках землевласників, які уособлювали управлінську структуру. Християнство як світоглядна домінанта європейця середньовічної доби сприяло ставленню до влади як до даності, що легітимна, незаперечна, бо здійснюється від імені Бога привілейованим, керівним прошарком знаті. Правитель / господар має виконувати функції керівництва добрими підданими, виправляти поганих, підтримувати порядок; підданий – виконувати накази правителя / господаря [28]. Влада спиралась на авторитет патріархальних установ, традицій, звичаїв, відчуття “великої сім’ї”. Тому опозиція сприймалася як державна зрада, була позасистемною у вигляді бунтів, повстань, державних переворотів, придворних інтриг.

Частково легалізація політичної опозиції в пізньому середньовіччі відбулася у станово-представницьких установах XIII-XIV ст. З одного боку, піднесення міст, зміцнення торговельних (економічних) зв'язків усередині країни сприяло посиленню централізації державної влади та управління. З іншого – виникнення грошових повинностей, які поступово витіснили натуральні, вплинуло на соціальну структуру населення – зародження буржуазії, а також збільшення кількості дрібних землевласників після розкріпачення селян. Державна влада в особі короля наділяла певною автономією (Магдебурзьким правом) свою соціальну опору – міста.

Збільшення кількості відносно автономних від влади суб'єктів управління привело до запровадження з боку влади міського самоврядування. Державне управління ускладнювалося через перетворення суворо вертикальної системи підпорядкування “центр – князівство – місто” на розгалужену систему управління “центр-князівство” та “центр – місто”, з виникненням самоврядування, власного суду і земельної власності міст.

Початок вивільнення від церковних догм, поява гуманістичного світогляду, на наш погляд, могло стати непоганим психологічним підґрунтям для легалізації політичної опозиції. У XIII-XIV ст. влада запровадила станово-представницькі установи – парламенти, до складу яких ввела дрібних землевласників та заможних міщан як опору в боротьбі з аристократією [37, с. 143]. Соціокультурні зміни потребували ускладнення управлінської системи.

Отже, на цьому етапі історичного розвитку владі пізньосередньовічних держав контроль над опозицією давався складніше. Створення спеціальних державних установ із представницькими функціями потребувало з боку

правителів набагато більше зусиль і коштів для здійснення контролю над легалізованою політичною опозицією та легітимізації політичних рішень.

Проте процес перетворення політичної опозиції на суспільний інститут у системі державного управління був перерваний трансформацією традиційного суспільства в раціональне. Перехідний період від феодалізму до капіталізму, а за словами А. Токвіля – до “національної держави Нового часу”, викликав до життя таку форму правління, як абсолютна монархія. Розвиток буржуазних відносин на певному етапі привів до встановлення рівноваги сил між автономними суб’єктами управлінського процесу – буржуазією, яка розквітала, але ще не стала панівним класом, та феодальним дворянством, яке занепадало як історичний клас. За умов відносної самостійності державної влади щодо обох класів бюрократія перетворилася на основний інструмент політичної централізації та централізації державного управління. Класичним прикладом такої форми правління став французький абсолютизм, який ліквідував станові права та привілеї, незалежні соціальні інститути.

У XV-XVI ст. у більшості європейських країн створилася стабільна соціально-політична система, за якої держава насаджувала згори нові суспільні відносини. Її головним недоліком була відсутність внутрішніх пружин саморегуляції [24, с. 49–50]. На наш погляд, за умов існування певної автономності особистості від держави, таку функцію мала б виконувати політична опозиція. Ліквідація аристократії, а в її особі – індивідуальних свобод на провінційному рівні перед центральною владою, створила умови для загальної рівності, що супроводжувалося зменшенням ступеня політичної свободи [24, с. 51]. Жорстка централізація влади, авторитарні режими унеможлилювали існування легальної опозиції.

Реформація, затвердження раціоналізму як світоглядної домінанти Нового часу (XVII – XIX ст.) викликали зміни у ставленні до влади. Місце релігійного обґрунтування посідає раціональне пояснення походження влади, у тому числі концепція суспільної угоди рівноправних членів. Виникає критичне переосмислення підвалин влади, критикують її діяльність у всіх сферах життя.

У Новий час визріла необхідність переходу суспільства від станових відносин до відносин рівності. Але відсутність легальної опозиції призвела до таких соціальних вибухів, як буржуазні революції. Нідерландська (XVI ст.), англійська (XVII ст.), французька (XVIII ст.) революції ознаменували становлення, формування й утвердження в Європі буржуазних соціальних відносин. Це означало, що центр виробничого, культурного, соціально-політичного життя змістився в міста. Поява машинного виробництва кардинально змінила характер людської діяльності, а згодом і суспільні стосунки. Модернізація – перехід від традиційного суспільства до раціонального – тягнула за собою відособлення людини від колективу та соціальних спільнот. Невеликі соціальні спільноти перетворювалися на великі, довіра до людини змінювалася довірою до знакових систем (гроші, право, політичні ідеології, наука), а зв’язки особистого типу розривалися, змінювалися універсальними, абстрактними.

Становлення ринкових відносин, наявність верстви власників засобів виробництва (середнього прошарку), економічної автономії суспільства і громадянина сприяли формуванню демократичної ментальності, розвитку демократичних процесів у суспільстві. Політичною філософією Нового часу

став лібералізм, стрижнем якого є вчення про громадянське суспільство та правову державу. Змінився патерналістський погляд на державу як на єдине джерело благополуччя. Владу почали вважати легітимною й авторитетною, якщо вона спиралася на довіру народу; її намагалися обмежити правовими нормами, суспільними та політичними інституціями. Почалося застосування демократичного принципу здійснення влади: участь індивіда в управлінні державою через вибори [28]. Протягом XVIII ст. отримала свій розвиток теорія правової держави, принцип “відповідального уряду” [37, с. 257].

Безумовно, такі революційні зміни в суспільстві закономірно потягли за собою зміни в державному управлінні кожної з розвинених країн. Відповідно до веберівської теорії, найчіткіше перехід від традиційних відносин в організації суспільства до раціональних проявляється в системі державного управління, структурі формальних організацій і бюрократії на стадії їхнього реформування [24, с. 91]. Тож, у XVII-XVIII ст. не просто відновили свою діяльність парламенти. Їхні статус та характер діяльності змінилися, бо вони набули законодавчих та контрольних (щодо урядів) функцій і своєю діяльністю сприяли обмеженню влади монархів.

Економічна незалежність суспільства від державної влади створила підстави для інституційних передумов формування політичної опозиції. До них, у першу чергу, слід віднести законодавче закріплення самої можливості прав на опозицію, що віддзеркалюють англійські Habeas Corpus Act (Акт про гарантії прав особистості, 1679), Білль про права (1689), Акт про впорядкування (1710), американська Декларація незалежності (1776), французька Декларація прав людини і громадянина (1789) [28, с. 24-25]. Отже, з другої половини XVII ст. виникають інституційні передумови формування політичної опозиції, легалізації опозиційних парламентських фракцій.

Широкого вжитку термін “опозиція” дістав лише в 30-х рр. XVIII ст. Цьому сприяло проголошення англійцями (Дж. Хобхаузом, пізніше лордом Брэгтоном) вислову, який став “крилатим”: “Опозиція Його Величності” (по відношенню до англійської опозиції) [17, с. 108-109]. М. Дюверже навіть писав, що з XVIII ст. “опозиція припинила існування як окрема установа, ...державна створювала інститути опозиції, спрямовані проти власних урядових інститутів, що призвело до протистояння законодавчої та виконавчої гілок влади, до створення внутрішньої опозиції урядові”. Пізніше, на думку М. Дюверже, функцію опозиції уособив окремих орган, зовнішній до уряду, – партія меншин (читай – парламентська опозиція). Проте суспільним інститутом політична опозиція стала пізніше. Як зазначав С. Хантінгтон, виникнення національних демократичних інститутів – це феномен XIX ст. [35, с. 25-26].

XIX ст. характеризувалося інституалізацією політичних рухів і партій, введенням загального виборчого права, завершенням модернізації, індустріальних революцій. Можна вважати, що в цей період у розвинених країнах Європи було сформовано громадянське суспільство, тобто досягнуто певної рівності сторін між тими, хто управляє, і тими, ким управляють. Громадянське суспільство домоглося децентралізації влади держави за рахунок передання частини її самоврядуванню, здійснювало взаємодію більшості та меншості на підставі узгодження їхніх позицій шляхом переговорів, без конфліктів, які б мали відкритий характер [32, с. 448].

У ХІХ ст. в країнах із демократичним режимом політична опозиція набула статусу суспільного інституту, перетворилася на складову механізму державного управління. Лібералізм став філософським і світоглядним підґрунтям для усвідомлення необхідності існування політичної опозиції як невід'ємного компонента держави та суспільства. Юридичне та організаційне оформлення політичної опозиції, її легалізація стали відповіддю на виклик певних історичних умов: рівня економічного розвитку, соціального середовища, політичної думки, системи права. Напрацювання певної практики політичної діяльності, у першу чергу, застосування парламентських процедур, перетворило політичну опозицію на необхідний елемент взаємодії держави (системи управління) і суспільства. Основним завданням системної опозиції стало сприяння інтеграції суспільства й досягнення стабільності соціальної системи. У результаті так званої “джефферсонівської демократії” опозиція вперше здійснила абсолютно легально, без катаклізмів заміщення влади в США на виборах 1800 р. Це стало яскравим свідченням про зміни механізму державного управління. Відомий французький історик, представник лібералізму Ф. Гізо, аналізуючи засоби правління державою, реальні можливості влади та політичної опозиції в умовах постреволюційної Франції ХІХ ст., вказував на опозицію як на один із засобів підвищення ефективності управління державою (особливо в Англії) [8, с. 446]. На думку російських дослідників М. Левіної, З. Черниловського, інститут політичної опозиції у Великобританії в ХІХ ст. став одним з основних легальних механізмів управління державою [37, с. 258; 180, с. 113]. У першій половині ХХ ст. процес інституалізації політичної опозиції у Великобританії завершився: починаючи з 1937 р. (Акт про міністрів корони), лідер опозиції (найбільшої в палаті общин опозиційної фракції) офіційно отримує платню з державної казни.

Значної ролі інститут політичної опозиції набув у середині ХХ ст. у транзитивних суспільствах. Від характеру взаємодії політичної опозиції з урядом залежав тип переходу від авторитаризму до демократії. Такий тип транзиту, як трансформація / реформа / врегулювання, був зумовлений сильнішими позиціями уряду, порівняно з опозицією, а також тим, що ініціативу зі встановлення демократії брала на себе реформаторська частина політико-управлінської еліти. Якщо опозиція була сильнішою за уряд і ставала на чолі керівництва процесом демократизації, відбувався тип транзиту, який назвали заміна / руптура (“демократичний розрив”) / злам. Наслідком такого балансу сил було скидання авторитарного режиму. Тоді політична опозиція брала на себе всю відповідальність за управління державою. У результаті спільних дій уряду та опозиції, за наявності паритету сил, який склався між ними, відбувався тип транзиту у вигляді заміщення (“руптформа”) [35, с. 127, 134-137, 156, 157, 165-167, 176]. Тоді представники опозиції могли увійти до нового уряду і втілювати власні програми. Разом з тим транзит майже завжди включав певні переговори – прямі чи непрямі, відкриті чи таємні – між урядом та опозицією [35, с. 127, 136, 170-173, 176, 180].

Особливістю державного управління в ХХ – на початку ХХІ ст. є ускладнення функцій інституту політичної опозиції. Так, одна й та сама політична сила, виконуючи в законодавчому органі держави роль опозиції, на регіональному / місцевому рівні уособлює владу та здійснює управління регіональним / місцевим розвитком. До того ж це не є особливістю держав із

федеративним чи конфедеративним устроєм (наприклад, ФРН чи США) [279, с. 40]. В Україні після виборів 2006 р. абсолютну чи відносну більшість місць у 15 (з 24) обласних радах України отримали політичні сили, які були в опозиції до створеної парламентської більшості (антикризової коаліції) та уряду. У такий спосіб політична опозиція на місцевому рівні отримала реальні важелі впливу на механізм державного управління.

Отже, інституалізація політичної опозиції, перетворення її на складову демократичного державного механізму відбулося в розвинених країнах Європи та Північної Америки протягом ХІХ – першої половини ХХ ст.

В умовах традиційного суспільства, у періоди демократизації режимів, ускладнення управлінських функцій щодо соціальної системи державна влада в певних межах легалізувала політичну опозицію в державних органах (“умонтовувала” її в державне управління), чітко окреслюючи, регламентуючи та жорстко контролюючи її діяльність. Через нерозвиненість громадянського суспільства, залежність особистості від держави влада могла використовувати опозицію як інструмент для “випускання пари”.

В умовах раціональних відносин, виникнення середнього класу та формування громадянського суспільства відбулася автономізація індивідів, що зумовила плюралізм інтересів. Політична опозиція набула всіх ознак суспільного інституту, вийшла з-під контролю влади, яку почала критикувати, контролювати, складаючи конкуренцію, пропонуючи альтернативні варіанти прийняття політичних рішень. У ХІХ ст. інститут політичної опозиції перетворився на складову демократичного механізму державного управління розвинених країн. У середині ХХ ст. політична опозиція відіграла значну роль у процесах демократизації транзитивних суспільств.

На сучасному етапі світовою тенденцією розвитку державного управління стає децентралізація функцій і повноважень органів держави з одночасним посиленням контролю “згори” (за вертикаллю) і “знизу” (від суспільства, опозиції) над їхньою належною реалізацією. Загальні цивілізаційні процеси приводять до збільшення взаємозв’язків у державі, зростання сукупності установ, через які здійснюється державне керівництво суспільством. Нові політичні інститути впливають на структуру, принципи і методи державного управління, змінюючи та ускладнюючи його характер, систему, механізми. Демократизація сприяє перетворенню інституту політичної опозиції на складову державного механізму.

## *2. Модель обмеженого рівномірного впливу інституту політичної опозиції на державне управління Великобританії*

За рівнем формальної інституалізації, що описує ступінь включення опозиційних партій у діяльність парламенту та його органів, законодавчого впливу, що визначає роль меншості в законодавчому процесі, можна виділити чотири основні моделі парламентської опозиції: вестмінстерську, французьку напівпрезидентську, німецьку та скандинавську [31].

Парламентська опозиція у Великобританії має достатньо високий рівень формальної інституалізації та вплив на законодавчий процес. За її аналогією виділяють вестмінстерську модель, яка існує в Австралії, Індії, Ірландії, Канаді, Новій Зеландії. Найбільша партія, що виступає проти правлячої партії, має статус “офіційної”, або “лояльної”, опозиції. Основна мета офіційної опозиції – пропонувати програмні альтернативи політиці партії влади. Парламентська



опозиція в цих країнах має право: на роботу в комітетах; проведення парламентських дебатів при внесенні поправок до законопроектів; після години запитань урядові (щоденно) позачергове обговорення “особливо важливих і термінових” питань, запропонованих окремими депутатами; 30-хвилинні позачергові дебати наприкінці кожного дня засідань. Існують так звані “дні опозиції”: кожної сесії 20 повних днів віддаються опозиції для формування порядку денного з метою обговорення урядової політики. До того ж 17 днів цим правилом користується лідер офіційної опозиції, три дні – друга за чисельністю опозиційна фракція. За програмою “модернізації палати общин”, що її на початку XXI ст. здійснив лейбористський уряд, введено обов’язкові консультації правлячої партії з опозицією, включаючи план та порядок законодавчої діяльності [28].

Особливий інтерес викликає взаємодія політичної опозиції з урядом. Функція контролю над урядом цілком покладається на парламентську опозицію. Це відбувається у формі години (дня) запитань (подання усних та письмових запитів) урядові щоденно, поправок окремих депутатів (в основному, від опозиції) до тронної промови, як побажання палати общин до уряду [21, с. 45]. Більшість опозиції має право виступати в дебатах з витрат уряду: три дні кожної сесії відводяться для обговорення витрат, що пропонуються на потреби уряду [27, с. 313]. З метою перевірки фінансової звітності міністерств вищих посадових осіб міністерств, іноді й міністрів, викликають до комітету з публічної звітності, очолюваного одним із керівників офіційної опозиції [21, с. 48]. Лише вотум недовіри ухвалюється парламентом у цілому.

Офіційна опозиція створює в парламенті альтернативний “тіньовий” уряд, до складу якого входять вищі посадові особи опозиційної партії, які дублюють кожного окремого члена урядового кабінету. Показово, що прем’єр-міністр Великобританії Т. Блер, перебуваючи членом “тіньового кабінету” лейбористів, послідовно займав посади міністра фінансів, міністра енергетики, міністра у справах зайнятості, міністра внутрішніх справ [27, с. 312]. Тому в 1997 році, коли лейбористська опозиція посіла місце влади, у неї був необхідний і гідний управлінський кадровий ресурс. Як бачимо, політична опозиція об’єктивно формує кадровий резерв для подальшої державноуправлінської діяльності.

Тіньовий кабінет критикує дії чинного уряду та його законодавчі ініціативи, а також пропонує поправки до законодавства. Керівник тіньового кабінету вважається альтернативним прем’єр-міністром. Як такий він обіймає офіційну посаду в парламенті та отримує платню з державного бюджету. Якщо його партія проходить у новостворений уряд, лідер опозиції та члени тіньового кабінету зазвичай отримують офіційні урядові посади, які вони дублювали.

Така рівноправність “уряду” та “опозиції”, конструктивне співробітництво, а не “придушення” опозиції кореняться в історичних чинниках розвитку системи державного управління Англії. Наприклад, станомо-представницька установа під назвою “парламент”, де мала можливість легалізуватися опозиція, виникла у Великобританії раніше, ніж в інших європейських країнах. Англійський парламент було вперше скликано в 1265 р. (друга половина XIII ст.), а через тридцять років, у 1295 р. він перетворився на постійні законодавчі збори [37, с. 145]. На наш погляд, це певною мірою

пояснюється достатньою тривалістю общинних порядків і доволі повільним розвитком процесу феодалізації, що завершився не раніше XI ст. [37, с. 121].

Лорди та духовенство склали верхню палату лордів. Городяни й лицарі засідали в одній палаті (палаті общин), що свідчило про певну демократичність у відносинах буржуазії, яка народжувалася, з дрібним дворянством. В інших європейських країнах стани чітко розмежовувалися за куріями. Отже, така специфіка парламентської структури мала важливий вплив на всю подальшу політичну історію Англії та систему її державного управління. Уже наприкінці XIII ст. (у 1297 р.) парламент, особливо його нижня палата, отримали повноваження затверджувати податки, і навіть бюджет; а в наступному, XIV ст. – функцію контролю використання податків. Щобільше, коли король вимагав грошей, парламент мав право розглянути скарги на дії уряду [37, с. 146].

Державне управління Великобританії сильно відрізнялося від інших європейських країн своїм демократизмом, особливо у сфері місцевого самоврядування. До кінця XIII ст. більша частина англійських міст отримала самоврядування. А місцеві збори у графствах, різні ради в містах виникали знизу, а не за розпорядженням влади, під керівництвом землевласників, верхівки міської аристократії, священників [37, с. 146, 149]. Посади в них не оплачувалися владою.

Традиції парламентаризму, а з ними можливість легалізації політичної опозиції, збереглися у Великобританії і під час абсолютної монархії. Абсолютизм, що виник як форма правління в більшості європейських країн у XV-XVI ст. в умовах трансформації традиційного суспільства в раціональне (у перехідний період від феодалізму до капіталізму), тут мав свої особливості. Англійський абсолютизм отримав характеристику “незавершеного”, бо на відміну від класичного французького зберіг парламент і місцеве самоврядування [37, с. 167].

Формування демократичної ментальності, демократизація системи державного управління в Новий час (XVII – XIX ст.) були пов’язані зі збільшенням економічної автономії суспільства і громадянина. Це пов’язано з періодом Реформації, супроводжуваним виникненням протестантизму і зміною у ставленні людини до праці. Саме протестантизм, на думку З. Черниловського, сприяв тому, що Англія найшвидше домоглася лідерства в економічному (і політичному) розвитку [37, с. 247]. Почали розвиватися ринкові відносини, з’явилася верства власників засобів виробництва (середнього прошарку).

Затвердження раціоналізму як світоглядної домінанти Просвітництва викликало зміни у ставленні до влади. Замість релігійного обґрунтування виникнення влади з’явилося раціональне пояснення її походження. У цей час (XVII ст.) саме англійські просвітителі Т. Гоббс, Дж. Локк доповнили ідею “природних прав” концепцією “суспільного договору” рівноправних членів. Переосмислення підвалин влади сприяло виникненню критики її діяльності в усіх сферах життя. Англійська революція XVII ст. затвердила в країні буржуазні соціальні відносини.

Економічна незалежність суспільства від державної влади в XVII-XVIII ст. створила підстави для зміни статусу та характеру діяльності парламенту: він набув законодавчих та контрольних (щодо уряду) функцій і своєю діяльністю сприяв обмеженню влади монархів. У ньому політична опозиція отримала можливість для обґрунтування самої можливості права на своє існування. У Великобританії це

віддзеркалюють такі документи, як Habeas Corpus Act (1679), Білль про права (1689), Акт про впорядкування (1710) [37, с. 24-25]. Так, завдяки Habeas Corpus Act (1679) противники урядової політики (опозиція) уникали репресій [37, с. 251]. Білль про права склав юридичну основу англійської конституційної монархії. За ним будь-який закон і податок мали виходити лише з парламенту; узаконювалася свобода дебатів у парламенті; бюджет мав затверджуватися щорічно, що визначило періодичність скликання парламенту [37, с. 252, 255]. Серед законів, що доповнили Білль про права, були Трирічний акт (1694), що встановив трирічний термін повноважень парламенту, а також Акт про впорядкування (1710), яким помилування міністрів, засуджених нижньою палатою, було заборонено [37, с. 255, 256]. Протягом XVIII ст. отримали свій розвиток теорія правової держави, принцип “відповідального перед парламентом уряду”. Парламент узяв на себе контроль виконавчої влади [37, с. 257].

Політичну опозицію було легалізовано в англійському парламенті у другій половині XVII ст., майже на 100 років раніше, ніж в Америці та Франції (відповідно, 1776 та 1789 рр.). І протягом цього століття поступово парламентські процедури стали переважно процедурами опозиції, які призначалися для захисту прав меншості. В англійському суспільстві термін “опозиція” (“опозиція Його Величності”) вже з 30-х рр. XVIII ст. дістав поширення [17, с. 108-109].

З початку XIX ст. політична опозиція в Англії перетворилася на суспільний інститут. Англія раніше за інших стала індустріальною державою (завершення промислової революції кінця XVIII ст. – 30-х рр. XIX ст.).

Розвиток середнього класу, подальше формування громадянського суспільства сприяли утвердженню в першій половині XIX ст. нового напрямку політичної думки – лібералізму. Його стрижнем було вчення про громадянське суспільство та правову державу. Саме англійські філософи І. Бентам, Г. Спенсер, Дж. Ст. Мілль поглибили теорії просвітителів про поділ влади на законодавчу й виконавчу, про визнання прав людини, свободи вибору занять, свободи конкуренції, сформулювали принципи лібералізму [32, с. 45].

Почалося застосування демократичного принципу здійснення влади: участь індивіда в управлінні державою через вибори [15, с. 526-534]. Зміни у виборчому законодавстві (1867), введення таємного голосування (1872) остаточно сформували двопартійну систему, що зумовило ротацію правлячої та опозиційної еліт. Партія, що перемагала на виборах приходила до влади, тобто формувала уряд; партія, що програвала, переходила в опозицію [37, с. 258, 263]. Інститут політичної опозиції у Великобританії став часткою державної системи [37, с. 258; 13, с. 113].

У першій половині XX ст. державна влада Великобританії підтвердила існування інституту політичної опозиції як складової системи державного управління. У ст. 5, 7 Акта про міністрів корони (1937) державою була встановлена щорічна платня лідерів опозиції в розмірі 2000 фунтів стерлінгів. Вона не залежить від сум, встановлених парламентом, а сплачується з Консолідованого фонду Об'єднаного королівства [29, с. 19-20]. На наш погляд, така “фінансова підтримка” зобов'язала політичну опозицію Великобританії виконувати певні функції щодо державного управління країною. Політична нейтральність англійських державних службовців, що вкорінена в традиції британського суспільства та в систему його правових норм, дозволила

британській системі державного управління отримати найпомітніші результати у процесі обмеження ступеня політизованості державного управління [9, с. 169]. Це сприяє рівноправній взаємодії інституту політичної опозиції з органами державного управління, побудованій на принципах демократії, психологічної рівності партнерів, альтернативності, узгодження, інформованості, відповідальності, децентрації, добровільності, конкурентності та ухвалення спільних рішень.

Отже, функціонування інституту опозиції у Великобританії сприяє стабілізації суспільної системи. Особливості статусу політичної опозиції, її “рівноправна” взаємодія з парламентською більшістю й урядом зумовлені низкою історичних чинників. До них слід віднести значний досвід парламентаризму, відсутність жорсткої централізації державної влади та певну демократичність державного управління на всіх історичних етапах, швидкі темпи економічного розвитку, формування середнього класу та громадянського суспільства, а також розвиток філософської та політичної думки.

Перевагами так званої Вестмінстерської моделі взаємодії уряду та опозиції (двопартійна система, парламентська система правління, унітарний територіальний устрій) є чітка політична відповідальність кожної політичної сили. Ніхто не має права ставити собі в заслугу чужі досягнення, перекладати на інших відповідальність за невдачі в політиці. Партія влади не може заявити, що їй щось не вдалося через протистояння опозиції. Таку модель взаємодії інституту політичної опозиції з урядом можна назвати конкурентною.

Вестмінстерська модель (на прикладі Великобританії), за оцінками експертів, вважається найкращою для ефективного визначення та захисту прав опозиції, формалізована інституційна роль якої тут висока. Однак на практиці політична опозиція в Англії мало впливає на розроблення політики [10, с. 254; 31]. Разом з тим, за даної моделі взаємодії інституту політичної опозиції та державного управління половину політикуму відсторонено від ухвалення державних рішень. Вірогідність частоті зміни партій у владі змушує політичну опозицію конструктивно критикувати діяльність, програми і законодавчі ініціативи чинного уряду, вносити альтернативні програми, поправки до законодавства. Це сприяє більшій прозорості урядової політики, а також зваженості у прийнятті управлінських рішень. Щобільше, умови політичної боротьби, що припускають певне чергування партій у владі, упереджують опозицію від перебільшеної демагогії, роблять її дії поміркованими [2, с. 301, 303;]. Так, політична опозиція використовує у парламенті тактику питання, а не запиту.

Вотум довіри виноситься майже автоматично, проте втрачає всяке реальне значення, бо не ставить під загрозу існування уряду. Проте, парламентські дебати та критика з боку опозиції (лейбористів) можуть привести до відставки високопосадовців – англійських прем'єр-міністрів (наприклад, Н. Чемберлена (травень 1940 р.), Е. Іден (листопад 1956 р.), М. Тетчер (к. XX ст.)), а також до зміни зовнішньої політики (припинення “Суецької” війни) [35, с. 313]. Після звільнення державних управлінців вищого рівня у політичної опозиції не виникало проблеми надати гідних кандидатів на відповідні посади.

Модель взаємодії інституту політичної опозиції з органами державного управління за формами/ методами впливу можна вважати моделлю м'якого/ оксамитового впливу.

Аналіз взаємодії інституту політичної опозиції та державного управління у Великобританії дозволив вважати, що в даній країні до 2010 р. був можливий лише один варіант комбінації чинників впливу інституту політичної опозиції (ІПО) на державне управління, із незначним рівнем впливу ІПО ( $V=1,2$ ) на систему державного управління. Парламентські вибори 2010 р. призвели до нового варіанту, не притаманного раніше Великобританії: унітарна держава з парламентською системою правління, багатопартійною системою, за умов розрізненості парламентської опозиції. За даного варіанту вплив інституту політичної опозиції дещо зменшується, залишаючись в межах незначного позитивного ( $V=0,9$ ).

Безумовно, треба робити поправку на можливість майже рівного співвідношення владної та опозиційної фракцій в парламенті. Тоді, представляється, вплив інституту політичної опозиції буде дещо більший (умовно  $V=2$ ).

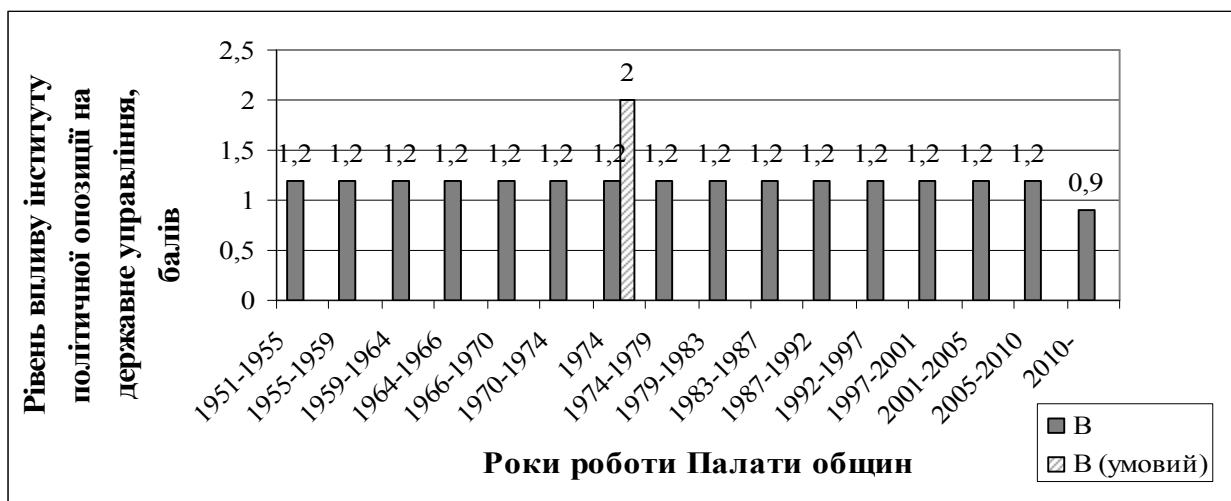


Рис. 2.1. Вплив інституту політичної опозиції на державне управління Великобританії (1951 – 2010 рр.).

У Великобританії протягом другої половини ХХ ст. до 2010 р. був можливий один варіант рівня впливу інституту політичної опозиції на систему державного управління, за виключенням 1974 р., коли рівень відповідного впливу суттєво зріс. Хоча термін повноважень Палати громад п'ять років, зазвичай він припинявся достроково: прем'єр-міністри користуються правом розпуску парламенту в момент найбільшої популярності своєї партії, задля її перемоги на виборах (розпускає Палату громад монарх за поданням прем'єр-міністра). Вже в ХХ столітті реальна влада поступово перейшла до уряду. Міністри (зазвичай члени правлячої партії) паралельно є й членами парламенту, а прем'єр – головою урядової більшості. Отже, проурядова парламентська більшість практично забезпечує повну законодавчу підтримку політики кабінету.

З 1951 до 1974 рр. незначний ( $V=1,2$ ) рівномірний вплив інституту політичної опозиції на систему державного управління, за майже відсутності його коливань, суттєво не змінював методи, механізми державного управління. 13 років (1951-1964 рр.) при владі знаходилися консерватори, в опозиції – лейбористи. Економіка розвивалася стабільними, але повільними темпами, її

постійними супутниками були кризові явища, хоча й не руйнівні, внаслідок широкого застосування чинників державного регулювання. Повільний економічний розвиток Великобританії, слабе зростання життєвого рівня спричинили у першій половині 1960-х рр. численні та масові страйки економічного характеру. Про Англію стали говорити, як про “хвору людину Європи” [14, с. 136].

За результатами парламентських виборів 1964 р. консерватори опинилися в опозиції, але досить значущій: їхня фракція поступалася правлячій лейбористській лише на 2,5% (відповідно, 48% та 50,5%) [30; 431, р. 529]. Формально вплив інституту політичної опозиції залишався у межах незначного ( $B=1,2$ ), проте фактично його можна вважати більшим. За незначного відриву від опозиції, лейбористи керували, оглядаючись на консерваторів 18 місяців, до 1966 року, в якому прем'єр-міністр Г. Вільсон призначив дострокові парламентські вибори. Така ситуація засвідчила, що досить сильний фактичний вплив опозиції заважав правлячій коаліції, урядові керувати країною.

На позачергових парламентських виборах 1966 р. лейбористи, добились значної переваги над опозицією (консерваторами) в парламенті – майже 18%, відповідно, 57,5% та 40% депутатів [30]. Повернення до ситуації, коли вплив опозиції став звичним для британців, тобто незначним (“дещо більше незначного”) ( $B=1,2$ ), дало змогу урядові провести низку непопулярних заходів (замороження цін та зарплати, скорочення державних витрат на соціально культурні потреби, у т.ч. асигнувань на житлове будівництво, майже заборону страйків). Проте у другій половині 1960-х років це призвело до загострення національних, релігійних, соціальних суперечностей [28].

Незначний вплив з боку політичної опозиції в даний період призводив до прийняття мало ефективних управлінських рішень. Одним із критеріїв ефективності державного управління можна вважати темпи росту валового внутрішнього продукту (ВВП). Безумовно, ВВП – складний, інтегральний показник, на який впливають як внутрішні чинники (соціально-економічні, політичні), так і тенденції розвитку світової економіки. Тож не можна залишати поза увагою залежність державноуправлінських процесів і від діяльності опозиції. Цікаво відзначити, що у 1958–1961 рр., коли парламентська опозиція (лейбористи) була на 10% меншою, за правлячу фракцію (консерваторів) (відповідно 44% та 54,5% депутатів) [30], середні темпи росту ВВП склали 3,2%. У другій половині 1960-х рр., коли опозиція була не більше 40% (тобто її вплив на правлячу силу був суттєво меншим), середньорічні темпи зростання ВВП знизилися до 2,2%, і були значно нижчими, ніж в інших західних державах [14, с. 146].

За відсутності сильного конкурентного впливу парламентської опозиції, лейбористи, сподіваючись залишитися при владі, в умовах незначного покращання економічної кон'юнктури наприкінці 1969-1970 рр. та замирення в Ольстері, вирішили піти на дострокові вибори.

Але за результатами дострокових парламентських виборів 1970 р. лейбористи опинилися в опозиції, меншою за правлячу фракцію (консерваторів) на 7% депутатів [30]. Формально незмінний незначний вплив ІПО на державне управління ( $B=1,2$ ), існуюча політична культура, традиції,

відмінні (до протилежності) погляди на політику, помірковані дії опозиції дозволили консерваторам, очолюваним Е. Хітом, проводити модернізацію економіки шляхом “повзучої денационалізації”. Проте нові управлінці не запобігли зменшенню заробітної плати, збільшенню безробіття. Страйки 1971–1973 рр., зокрема, шахтарів, які майже паралізували країну спричинили дострокові вибори (1974 р.).

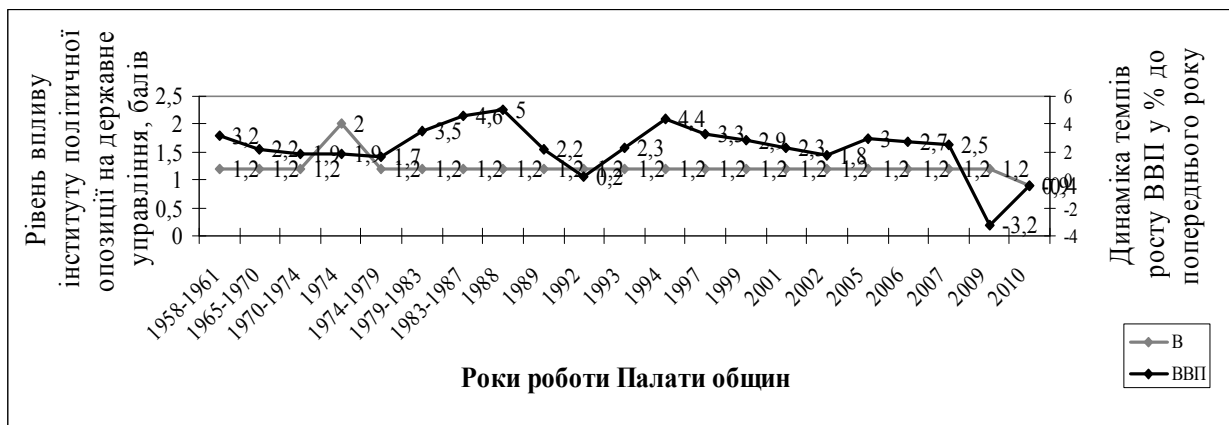


Рис. 2.2. Результати впливу інституту політичної опозиції на державне управління Великобританії на прикладі темпів зростання ВВП (1958 – 2010 рр.)

У 1974 р. лейбористи знову стали правлячою силою, але з парламентською опозицією, уособленою консерваторами, в них був майже паритет – різниця на 0,5% (відповідно, 47,5% та 47% депутатів) [30]. За існуючого розкладу політичних сил вплив інституту політичної опозиції на державне управління формально залишався незначним (B=1,2). Проте фактично він був сильним (умовно, B=2). Так, лейбористи під тиском опозиції, змушені були вдаватися до популістських заходів: підвищити страйкарям зарплату, державні виплати низькооплачуваним категоріям населення (субсидії, пенсії, стипендії), на житлове будівництво, для підтримки стабільних цін [14, с. 143]. Система державного управління Великобританії ще не відчувала таких “струсів” (під впливом парламентської та непарламентської опозиції). Обмежений (через двопартійну систему) та рівномірний незначний вплив інституту політичної опозиції (B=1,2) на державне управління Великобританії, робив останнє консервативним, не гнучким, вразливим перед сильним впливом опозиції.

Вихід з патової ситуації лейбористи вбачали у здобутті абсолютної більшості в парламенті (по суті, зменшенні впливу опозиції до традиційного незначного), тому знову вдалися до позачергових парламентських виборів (у жовтні 1974 р.), других за рік.

Закріпивши на виборах 1974 р. свою перемогу, фракція лейбористів збільшила відрив від опозиції (консерваторів) на 7% депутатських мандатів [30], що свідчило про встановлення незначного впливу інституту політичної опозиції на державне управління (B=1,2). Це надало правлячій фракції більш комфортні умови для проведення політики бюджетної економії, антиінфляційних заходів, а також запобігли поширенню контролю тред-юніонів на сферу інвестиційної політики та виробничої інформації [14, с. 144].

У 1974–1975 рр. розпочалася економічна криза, яка за своїми масштабами перевершувала усі попередні післявоєнні кризи і майже водночас охопила всі розвинуті капіталістичні країни Західної Європи. Така синхронність кризи в післявоєнний період спостерігалася вперше, що пояснюється новими явищами у розвитку світової економіки. Вона переплелася із структурною кризою (сировинною, енергетичною). Крім того, для даної кризи було характерно поєднання падіння виробництва, зростання безробіття, хронічної недовантаженості виробничих потужностей з хронічним зростанням цін, інфляції (сягнула 24,2% у 1975 р.) [18]. Це явище отримало назву *стагфляції*. Неспроможність відповідати на виклики часу, керуючи “по-старому”, спричинила у 1976 р. відставку лейбористського прем’єр-міністра Г. Вільсона.

Рівень життя у Великобританії виявився на 20–25% нижчим, ніж в інших західних державах, що посилювало страйкову боротьбу робітників державних служб, зокрема, сміттярів і медиків взимку 1979 р., що створило загрозу соціально-політичній ситуації в країні [14, с. 146]. Надмірна влада в руках держави, що здійснювалася все зростаючим бюрократичним апаратом, а також м’який, обмежений, рівномірний незначний вплив інституту політичної опозиції ( $B=1,2$ ) на систему державного управління перетворили Британію у 1970-х роках в застійне суспільство з застійною економікою [14, с. 147]. Парламентська опозиція, уособлена консерваторами, навесні 1979 р. внесла до палати громад резолюцію про вотум недовіри уряду лейбористів. Парламент був розпущений [14, с. 146].

Парламентські вибори 1979 р. поклали початок 18-річному незмінному правлінню консерваторів. Кількісна перевага над опозицією (лейбористами) в парламенті у 1979–1983 рр. на 11% (відповідно, 53,5% та 42% депутатських мандатів) надала можливість уряду М. Тетчер проводити новий курс: денационалізації, дерегулювання, дебюрократизації, соціальний дарвінізм (зміни у системі соціальних послуг, оподаткування, у трудовому і профспілковому законодавстві), обмеження влади профспілок. Не дивлячись на чергову світову економічну кризу початку 1980-х рр., яка призвела до падіння середніх темпів росту ВВП у 1980, 1981 рр., за 1979–1990 рр. відбулося англійське “економічне диво”. Британія вийшла з кризового стану: середні темпи зростання виробництва у 1980-х р. склали 5%, це більше, ніж в інших великих країнах світу, крім Японії, темпів приросту ВВП – 3,6 % (у 1985 р.), що вдвічі більші проти 1979 р.; статистика фіксувала збільшення середнього реального доходу (на 3–4% щороку), зниження рівня інфляції в середньому на 5,3% в рік протягом 1981–1987 років [14, с. 163]. Неоконсервативні реформи надали динамізму британській економіці, вивели її зі стану “небезпечно хворої людини”. Великобританія перейшла з сьомого міста в групі найбільш розвинутих індустріальних країн на п’яте [14, с. 150, 153, 164].

Дослідники відзначають початок економічного піднесення у Великобританії, починаючи з 1983 р. Проте простежується певне падіння темпів росту ВВП у 1984 р., у порівнянні з 1983 р. (з 3,5% до 2,6%). Представляється, що це можна пояснити, зокрема, відносним фактичним зменшенням впливу ПО на державне управління, хоча формально він залишався незмінно незначним ( $B=1,2$ ). Справа в тому, що у 1983 р. фактичний вплив парламентської опозиції зменшився у 2,5 рази: парламентська більшість (консерватори) переважала офіційну парламентську опозицію (лейбористів)



вже на 29% (відповідно, 61% та 32% депутатів), а не на 11%, як у 1979–1983 рр. [30]. Значне домінування над опозицією дозволило консерваторам закрити 23 нерентабельні шахти всупереч майже річного (1984-1985 рр.) шахтарського страйку, який коштував національній економіці 6 млрд. фунтів стерлінгів [14, с. 156]. Між тим, великі бюджетні втрати не скоротили темпів зростання ВВП у 1984–1986 рр.: 2,6% у 1984 р., 3,6% у 1985 р., 4% у 1986 р.

Можна констатувати певну залежність темпів росту ВВП як індикатора ефективності державного управління від рівня впливу ІПО (а точніше від співвідношення між парламентськими опозицією та більшістю) на державне управління Великої Британії з першої половини 1980-х рр. у Палаті общин.

Розрахунки лінійного коефіцієнту кореляції між умовним рівнем впливу ІПО на ДУ та динамікою темпів зростання ВВП у Великобританії свідчать про наявність між ними поміркованого зв'язку (за шкалою Чеддока) [18]:  $r_2=0,32$ ,  $r_4=0,4$ . Враховуючи абстрагування від низки параметрів, що дещо спрощує реальний механізм зв'язку, можна припустити існування “зовнішнього лагу опозиційного впливу”, що є складовою зовнішнього лагу (тобто проміжку часу з моменту ухвалення рішення урядом щодо тієї або іншої міри економічної політики до появи її результатів). Тож під *зовнішнім лагом опозиційного впливу* ми розуміємо проміжок часу з моменту зміни рівня впливу інституту політичної опозиції на державне управління (в т.ч. й на державне управління економічним розвитком), до отримання певних результатів. Представляється, що у Великобританії він складає два – чотири роки.

Парламентські вибори 1987 р. зафіксували певне зменшення суспільної підтримки консерваторів, що засвідчило скорочення розриву між ними (57,5% депутатів) та парламентською опозицією (35% депутатів у лейбористів) до 22% (з 29% у 1983 р.) [30]. Хоча перевага правлячої фракції залишалася ще достатньо значною, фактичний вплив опозиції дещо збільшився. Певною мірою це позначилося на результативності державного управління, ілюстрацією чого можна вважати незначне збільшення темпів росту ВВП з 4,6% у 1987 р. до 5% у 1988 р. [13]. Проте тривале збереження значної переваги парламентської більшості над парламентською меншістю пізніше відбилося на темпах росту ВВП: вони зменшуються з 5% у 1988 р. до 2,2% у 1989 р., 0,8% у 1990 р.

Економічні труднощі світового співтовариства з початку 1990-х р. не обійшли також і Велику Британію. Сповільнилися темпи зростання виробництва, а також ВВП (0,8% у 1990 р., – 1,4% у 1991 р.). Це спричинило незадоволення громадськості урядовою політикою, що вже відчувалося за результатами парламентських виборів 1992 р., які підтвердили це скороченням відриву між опозицією (41,5% депутатами-лейбористами) та владною фракцією (51,5% депутатами-консерваторами) до 10% (з 22% у 1987 р.) [30].

Кількісне збільшення парламентської опозиції з 1992 р. та перемога лейбористів на місцевих виборах 1994 р. дозволяють стверджувати про відновлення фактичного впливу інституту політичної опозиції на державне управління до незначного позитивного ( $B=1,2$ ). Це позитивно сказалося на результативності державного управління, що засвідчили економічні показники: зниження безробіття та інфляції, збільшення темпів зростання ВВП від 0,2% з 1992 р. до 2,3% у 1993 р., 4,4% у 1994 р. (рис. 3.2). Знову можна спостерігати прояв зовнішнього лагу опозиційного впливу, який дорівнював 2 роки.

Напередодні парламентських виборів 1997 р. економічна ситуація у Великобританії була кращою, ніж в інших європейських країнах. Проте парламентські вибори 1997 р. консерватори програли. О. Неприцький пояснює дану ситуацію ставленням консерваторів до європейської інтеграції (боротьба “євроентузаїстів” з “євро скептиками”) [26]. На наше переконання, довготривале існування значної парламентської більшості, що давало можливість ігнорувати незначну парламентську опозицію, за обмеженого введення інтересів британського суспільства в управлінський процес, спричинило бажання населення змінити владу.

З 1997 р. на 13 років встановилося керівництво лейбористів, які тричі після виборів створювали значну парламентську більшість, що кількісно переважала опозицію (консерваторів): у 1997–2001 рр. – на 38,5% (відповідно, 63,5% та 25% депутатських мандатів); у 2001 – 2005 рр. – на 37,5% (відповідно, 62,5% та 25% депутатів), у 2005 р. – на 25,5% (відповідно, 55,5% та 30,5% депутатів) [30]. Знову за формально незначного ( $V=1,2$ ), а фактично ще меншого, впливу інституту політичної опозиції на державне управління, лейбористський уряд Е. Блера визнав необхідність державного втручання в економіку та соціальної ролі держави, заперечуючи державний соціалізм і тотальну націоналізацію. Даний курс був майже ідентичний тому, який 18 років проводили консерватори. Концепція “співучасті” ґрунтувалася на різних формах взаємодії знизу доверху. У 1998 р. було впорядковано фінансово-економічну сферу: скорочено дефіцит бюджету, заплановано зведення державного бюджету у наступні роки з профіцитом. У 1999 р. вперше в історії Великобританії визначено рівень мінімальної зарплати, зменшено рівень безробіття [14, с. 175]. Була проведена конституційна реформа, яка полягала у децентралізації влади, передачі низки урядових функцій владним структурам на місцях (запровадження системи виборних органів самоврядування у столиці, 1999 р. вибори у законодавчі органи Шотландії, Уельсу). Модернізація спричинила труднощі, перебої у динаміці економічного розвитку, фермерство потерпало від криз, трималося за рахунок державних компенсаційних виплат. Але результати оздоровлення соціально-економічної ситуації в країні очевидні. Разом з тим, знову можна простежити зв’язок між фактичним падінням впливу інституту політичної опозиції на державне управління на прикладі зменшення темпів росту ВВП з 3,3% (у 1997 р.) до 2,9 % (у 1999 р.) [13]. Це підтверджує висновок про дворічний зовнішній лаг опозиційного впливу.

Економічні негаразди світової економіки, пов’язані з міжнародним тероризмом у 2001 р., суттєво вплинули на темпи росту ВВП у наступний період. Проте на Великобританії вони позначилися менше, ніж на інших країнах великої сімки: зменшення темпів росту ВВП з 2,3% (у 2001 р.) до 1,8% (у 2002 р.), 2,2% (у 2003 р.) [13]. Разом з тим, можна висунути припущення, що даний прояв негативної результативності державного управління був, по суті, частково проявом зовнішнього лагу опозиційного впливу. Так, за результатами дострокових парламентських виборів 2001 р. перевага парламентської більшості (лейбористів) над офіційною опозицією (консерваторами) залишилася такою значною, як і 4 роки тому: 37,5% депутатів (38,5% у 1997 р.) [30]. Було ніби законсервовано фактично менший, ніж незначний, вплив інституту політичної опозиції на державне управління.

У результаті дострокових парламентських виборів 2005 р. розрив між чисельністю депутатів парламентської більшості, уособленою фракцією лейбористів, та опозицією (в особі консерваторів) дещо зменшився: з 37,5% (у 2001 р.) до 25,5% (у 2005 р.). Але це суттєво не збільшило рівня впливу інституту політичної опозиції на державне управління. Фактично менший за “незначний” для Великобританії вплив інституту політичної опозиції на державне управління певним чином відбився на зниженні темпів росту ВВП з 3% (у 2005 р.) до 2,7% (у 2006 р.), 2,5% (у 2007 р.). Визначені показники підтверджують існування зв'язку між ними та рівнем впливу інституту політичної опозиції на державне управління з дворічним зовнішнім лагом опозиційного впливу.

Тринадцятирічне, майже абсолютне домінування парламентської більшості над парламентською опозицією, обмежений (фактично менше незначного) вплив інституту політичної опозиції на державне управління Великобританії призвели до зміни моделі взаємодії двох останніх соціальних інститутів. Вперше за історію Великобританії після парламентських виборів 2010 р. жодна з двох домінуючих партій не отримала більшості в Палаті громад, що давало б їй підстави для формування однопартійного уряду. Було створено коаліційний уряд з представників двох партій: Консервативної (яка посіла перше місце на виборах) та Ліберал-демократичної (третьої по кількості голосів в парламенті). До парламенту вперше потрапили Зелена партія Англії та Уельса й партія “Альянс”. Тож, вперше у Великобританії роль опозиції не чітко формалізована. Скоріше, найбільша фракція з парламентської меншості (лейбористів) має претендувати на роль офіційної опозиції.

У зв'язку з існуючими реаліями можна стверджувати про трансформацію моделі взаємодії інституту політичної опозиції з державним управлінням у Великобританії до такої, яка притаманна країнам із багатопартійною системою. За нової комбінації чинників впливу: унітарна держава з парламентською системою правління та багатопартійною системою, – можна констатувати у 2010 р. певне зменшення впливу інституту політичної опозиції на державне управління ( $B=0,9$ ), у порівнянні з 2005 р. ( $B=1,2$ ). Залучення до державноуправлінських процесів більшої групи інтересів викличе: ускладнення такої функції державного управління, як планування, через зменшення на неї впливу ІПО; зменшення впливу з боку інституту політичної опозиції на державноуправлінську функцію мотивації; дещо знизиться ефективність і результативність контролю через зменшення на дану функцію впливу ІПО. За існування зовнішнього лагу опозиційного впливу, можна передбачити зменшення темпів росту ВВП у 2012 р., у порівнянні з 2010 р., якщо до того часу не буде розпущений парламент Великобританії. Слід зазначити, що за останні півстоліття тільки тричі (за 1987–1992 р., 1992–1997 р., 2005–2010) парламент працював повних п'ять років.

Аналіз впливу інституту політичної опозиції на державне управління Великобританії через зіставлення рівня впливу інституту політичної опозиції на державне управління з показниками результативності останнього (в якості індикатора взяті темпи щорічного економічного зростання ВВП) підтверджує висновки експертів одного з провідних аналітичних центрів України “Лабораторія законодавчих ініціатив” щодо незначного впливу політичної опозиції на вироблення політики, не дивлячись на те, що у вестмінстерській моделі висока формалізована її інституційна роль.

Отже, модель взаємодії інституту політичної опозиції з державним управлінням Великобританії можна вважати моделлю обмеженого/звуженого рівномірного впливу. За тривалого існування двопартійної системи та мажоритарної виборчої системи (яка не завжди адекватно відображає інтереси виборців) не всі суспільні інтереси своєчасно вводилися до державноуправлінського процесу. Це консервувало на певний час проблеми, які потребували розв'язання, зменшувало й так незначний вплив інституту політичної опозиції на державне управління (В=1,2). Можна констатувати певний зв'язок між зміною рівня впливу інституту політичної опозиції на систему державного управління та результативністю державного управління з урахуванням дворічного зовнішнього лагу опозиційного впливу.

### *3. Модель поліваріантного імпульсного впливу інституту політичної опозиції на державне управління Франції*

Прикладом функціонування опозиції за умов багатопартійності в парламентсько-президентській республіці є Франція. Модель опозиції в ній називають “французька напівпрезидентська”. Для неї також не властиве нормативне розмежування більшості та опозиції. У французькій змішаній республіці функції опозиції виконує парламентська меншість (якщо президент і більшість належать до однієї політичної сили) або парламентська меншість і президент (якщо президент і більшість належать до різних політичних сил).

У першому випадку (якщо президент і більшість належать до однієї політичної сили), то велика кількість інтересів сегментованого французького суспільства не мають можливості впливати на ухвалення політико-управлінських рішень, вилучені із державноуправлінського процесу. Перевагами даної ситуації можна вважати наявність чіткого зв'язку між ситуацією в державі та діяльністю конкретної політичної сили.

У другому випадку (якщо президент і більшість належать до різних політичних сил) президент перетворюється на джерело опозиції до парламенту: більшість в парламенті є опозиційною до президента. Разом із тим, парламентська більшість у Франції ще слабша, ніж у Великій Британії. Також може спостерігатися загроза протистояння глави держави та уряду. Так, президент може підтримувати (або й приписувати собі) вдалі кроки уряду, однак відмежовуватися від невдалих. До того ж адміністрація глави держави найчастіше переростає у самостійний – паралельний щодо уряду – центр вироблення політики, керівництва виконавчою владою.

Натомість президент, опинившись в опозиції до уряду, не мусить координувати свою діяльність з парламентською меншістю, може розпустити Національні збори за політичними мотивами, користуватися правом вето на парламентські рішення, має право відмови підписувати постанови уряду, що означає необхідність ухвалення їх у вигляді законів. Зазвичай президент не йде на конфронтацію з урядом, намагається досягти консенсусу з ним, не координує своєї діяльності з парламентською меншістю.

Перевагами, у разі протистояння президента й уряду, є те, що державну політику виробляють через пошук консенсусу між політичними інтересами партій, що репрезентують президента й уряд. Недоліками є той факт, що вплив опозиції не збільшується, а політична відповідальність стає нечіткою, ускладнюючи ідентифікацію політичної опозиції.

Французька напівпрезидентська модель опозиції має суттєві відмінності від вестмінстерської. Французька опозиція не має спеціального інституційного статусу: більшість та опозиція нормативно не розмежовані. За регламентом Національних зборів усі парламентські групи мають пропорційне представництво у складі керівництва парламентом. Проте значну роль у доборі кандидатур, застосовуючи навіть тиск з метою обрання бажаної особи, відіграє президент республіки [22, с. 100]. Голови комісій, які також формуються за принципом пропорційного представництва парламентських груп, обираються від парламентської більшості [22, с. 102, 104]. Через обмеженість кількості постійних парламентських комісій шістьома в кожній палаті парламенту (за конституцією 1958 р., ст. 43), посилюється значення інституту спеціальних комісій. Саме від політичної опозиції виходять вимоги (понад половина вимог у парламенті) щодо створення таких комісій [22, с. 105]. Проте вибори членів таких комісій мажоритарним голосуванням легко обмежують представництво там опозиції [22, с. 107].

60 депутатів або сенаторів мають право звернення до конституційної ради з метою контролю конституційності законів. Між тим законодавча ініціатива парламентаріїв фактично обмежена. Законами стають, в основному, ініціативи уряду (їх називають законопроектами), лише 10-15 відсотків законів мають у своїй основі пропозиції парламентаріїв (так звані законопропозиції). Участь у законодавчому процесі опозиція “компенсує”, в основному, через обговорення урядових законопроектів і внесення до них поправок, через загальну дискусію стосовно законопропозицій [22, с. 122, 123].

На відміну від англійського зразка, взаємодія інституту політичної опозиції з урядом Франції далека від “рівноправних” стосунків. Опозиція має право надсилати письмові та усні питання (з дебатами та без дебатів) до адміністрації через “Офіційний вісник”. Це передбачає письмові відповіді адміністрації на них. Проте найрезультативнішою практикою для опозиції стали “актуальні питання” (з 1969 р.), “питання до уряду” (з 1974 р.), що приводять до дебатів, які транслюються на національному телебаченні [22, с. 133].

Інститут парламентської відповідальності уряду дуже обмежений через існування напівпрезидентської форми правління й великі повноваження президента. Відповідальність чітко поділяється на таку, що походить від уряду, та з ініціативи депутатів. Стосовно першої: увійшло в традицію, що уряд висуває на голосування в парламенті власну програму лише тоді, коли впевнений у підтримці парламентської більшості [22, с. 128–129]. Щодо другої: опозиція має право ініціювати (десятою частиною від загальної чисельності депутатів) ухвалення (абсолютною більшістю від загальної чисельності депутатів) вотуму недовіри (“резолюцію догани”) уряду. Проте в конституції прописано певні процедури, які перешкоджають ухваленню: 50 підписів осіб, які протягом сесії до того не підписали, крім цієї, жодної іншої резолюції осуду; голосування за неї через 48 годин [22, с. 130–132].

Отже, у французької парламентської опозиції відсутні реальні можливості впливати на діяльність уряду. На наше глибоке переконання, історичні чинники для встановлення та функціонування інституту політичної опозиції в системі державного управління Франції були менш сприятливі, порівняно з Англією. Умови для легалізації політичної опозиції у Франції створилися набагато

пізніше, ніж в Англії: станово-представницька установа (“генеральні штати”) у Франції виникла на півстоліття пізніше – на початку XIV ст. (1302 р.). Уже в 30-ті рр. XV ст. парламент позбувся своєї головної функції – дозволу податків, а з початку XVII ст. взагалі не скликався [37, с. 144, 145, 161].

Трансформація традиційного суспільства в раціональне у Франції відбувалась повільно. За часів французького абсолютизму (XVI – друга половина XVIII ст.) система державного управління характеризувалась надмірною централізованістю: міста втратили свою автономію, король мав контроль над усіма провінціями, було зліквідовано незалежні соціальні інститути [37, с. 162]. Така соціально-політична система без “внутрішніх пружин саморегуляції” (опозиції) проіснувала на 150 років довше, ніж в Англії.

Буржуазію не допускалося до влади й управління суспільством, хоча в середині XVIII ст. вона мала стільки ж земельної власності, скільки привілейовані верстви населення. За відсутності легальної опозиції у французькому суспільстві з жорсткою структурою та авторитарною владою конфлікти консервувалися або вирішувалися шляхом примусового державного регулювання соціальних відносин. Поглиблення невдоволення, критика наявних порядків стали підґрунтям для швидкого розповсюдження ідеологічного руху Просвітництва. Французькі просвітителі Ж. -Ж. Руссо та Ш. Л. Монтеск'є розвинули теорію суспільного договору, розроблену раніше англійськими філософами. Їхні концепції склали ідеологічні передумови Французької революції. Теорія народного суверенітету Руссо, яка надавала політичній владі необмеженого характеру, обґрунтовувала право на всеосяжне застосування примусової сили по відношенню до опонентів, але виправдовувала боротьбу народу проти тиранії монархів. У своєму вченні про правову державу Монтеск'є доводив, що найкращою формою державного устрою є конституційна монархія англійського типу, і передбачав поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову. Ідеї просвітителів про право народу на опір гнобленню – право на опозицію – відбилися в Декларації прав людини і громадянина (1789). Але французька політична опозиція була легалізована в парламенті лише в другій чверті XIX ст.

Французька революція відбулася майже на півтора століття пізніше за англійську. Цим пояснюються відмінності її характеру та наслідків. Французька буржуазія в боротьбі за політичні права спиралася на дрібних власників міста й села, а не на середній клас, на який в особі нового дворянства свого часу спиралася англійська буржуазія. У ході революції було ліквідовано феодальні повинності, змінено форму правління – з абсолютної монархії на республіку. У Конституції 1791 р. було сформульовано принцип відповідальності виконавчої влади в особі міністрів перед законодавчою [24, с. 181].

На жаль, прошарок нових землевласників, що виник, не перетворився на “середній клас”, який би міг скласти підґрунтя для легалізації політичної опозиції. Тому, на наш погляд, стало можливим створити адміністративний апарат централізованої державної влади. За конституцією 1799 р. місцеве самоврядування було скасовано: на чолі департаментів стояли префекти – прямі ставленики глави держави. На початку XIX ст. (у 1804 р.) Франція повернулася до абсолютної монархії, але вже буржуазної. Було відновлено роботу парламенту з двох палат – палати перів та палати депутатів. Проте

централізована система державного управління не змінювалася протягом усього ХІХ ст.

Розвиток промисловості, збільшення кількості приватних власників, зовнішні чинники привели до зміни системи державного управління – переходу від абсолютизму до парламентської демократії. За умов централізації державного управління боротьба трьох сил – народного представництва (парламенту), урядової бюрократії та монархії – у Франції мала наслідком синтез нових політичних форм і традиційних соціальних відносин у добу модернізації. Результатом цього стала конституційна монархія, або монархічний конституціоналізм (за визначенням А. Медушевського, “уявний конституціоналізм”) [24, с. 179–188, 201–206]. Хартія 1814 р. встановлювала принцип поділу законодавчої, виконавчої та судової властей, проте дуже непослідовно. Монарх, глава виконавчої влади, за власною волею призначав і зміщував міністрів; здійснював законодавчу владу спільно з парламентом; призначав суддів. Йшлося про відповідальність міністрів, але не перед парламентом, а перед монархом [24, с. 186–187].

Отже, можливості діяльності політичної опозиції зводилися нанівець. Створений механізм державного управління дозволяв монархові здійснювати всю повноту влади поза системою політичного та соціального контролю. Уявний конституціоналізм як форма авторитарного правління трансформувалася в раціонально організовану бюрократичну монархію (1852–1870), влада в якій належала фінансовій та промисловій буржуазії. Цьому сприяло завершення промислового перевороту в 50-х рр. ХІХ ст. Попри виникнення та зміцнення партій, вибори до парламенту, опозиційна еліта приходила до влади через революції (1830, 1848, 1871 рр.) [37, с. 311–312, 315].

Історичним спадкоємцем конституційної монархії, на думку А. Медушевського, могла стати президентська республіка. Ця форма правління затверджувалася переважно в тих політичних культурах, де були традиційно сильними монархічні позиції [24, с. 202]. Починаючи з 1870 р., у Франції встановилася республіканська форма правління у вигляді напівпрезидентської моделі (з посиленням кабінету міністрів, особливо його голови).

Жорстка централізація державного управління, відсутність місцевого самоврядування (підпорядкованість його центральним органам держави), повільне формування середнього класу та громадянського суспільства пояснюють, чому опозиція у Франції слабо інституалізована, а її роль у плані законодавчого впливу, а також щодо контролю над урядовою діяльністю невелика. Можна констатувати, що парламент Франції лише наприкінці ХІХ ст. перетворився на справжню законодавчу установу держави, а інститут політичної опозиції – на складову системи державного управління. Роль опозиції змінюється в залежності від розподілу владних повноважень серед політичних сил. Так, в умовах коабітації (розділеного партійного правління) функцію опозиції до парламентського уряду виконують парламентська меншість та президент [10, с. 255; 31].

Отже, захист прав опозиції / меншості через надання можливості їй брати участь у прийнятті політичних рішень є найбільш раціональним способом підтримання стабільності системи. Французька опозиція не має не лише жодної можливості брати участь у виробленні державної політики, а й спеціального статусу та жодних компенсаційних повноважень, таких як у Великій Британії.

Можливості для опозиційної діяльності у Франції вкрай обмежено: опозиція не має можливостей впливати на ухвалення урядових рішень, не має закріпленого статусу і прав щодо контролю урядової діяльності, не впливає на формування порядку денного парламентських засідань. Зокрема, це часто спричиняє застосування опозицією непарламентських форм протесту: страйків, мітингів, демонстрацій та ін. Велика сегментація французького суспільства за слабкої опозиції, яка не в змозі узгодити інтереси різних верств населення, також підштовхує до непарламентських методів діяльності.

Запит перетворюється за суттєвий засіб контролю за урядом, набуваючи політичного, конкретного характеру. Так, у Франції – письмові та усні питання до уряду, які обговорюються на телевізійних дебатах. В останній часто застосовується практика створення спеціальних слідчих комісій. Це може серйозно відбитися на кадрових змінах у системі державного управління, зміні урядового курсу [31].

Французьку модель взаємодії інституту політичної опозиції з урядом можна вважати конфронтаційною. Французьку модель взаємодії інституту політичної опозиції з органами державного управління (за методами) – жорсткого впливу. Можна цілком погодитися з думкою Л.В.Гонюкової, що на сучасному етапі розвитку України необхідно вивчати та використовувати досвід організації державного управління Франції як такий, що найбільше відповідає політичній практиці України [10, с. 255].

Аналіз взаємодії інституту політичної опозиції та державного управління у Франції протягом ХХ ст. дозволив вважати, що в ній можливі шість комбінацій чинників, а значить, шість варіантів рівнів впливу інституту політичної опозиції на державне управління. Якщо в парламенті об'єдналися одновекторні опозиційні фракції, а президент представляє парламентську меншість, то даний варіант характеризується незначним впливом інституту політичної позиції ( $V=1,1$ ) на систему державного управління Франції. Якщо парламентська опозиція хоч і об'єднана, але різновекторна, за диспаритету президента та прем'єр-міністра її вплив на державне управління дещо менший ( $V=0,9$ ). Розрізнена парламентська опозиція, навіть за підтримки президентом парламентської меншості, має ще менший вплив на державне управління Франції ( $V=0,8$ ). Такий самий вплив ( $V=0,8$ ) відчуває державне управління Франції, з боку інституту політичної опозиції, якщо опозиція складається з об'єднаних одновекторних парламентських фракцій, але президент уособлює парламентську більшість. Якщо врахувати наявність останнього чинника, а опозиція об'єднала різновекторні парламентські фракції, то відповідний вплив далі знижується ( $V=0,6$ ), якщо ж опозиція взагалі розрізнена – ще менший (досить незначний) ( $V=0,5$ ).

Сучасна модель взаємодії інституту політичної опозиції з державним управлінням веде відлік від 1958 р., з початку існування напівпрезидентської (за формою правління) П'ятої республіки. З того часу Верхня палата (Сенат), залишалася консервативною. Нижня палата (Національні збори) мала певні прерогативи у законотворчому плані: “останнє слово” в ухваленні законодавчих актів (крім внесення змін до Конституції), більший термін розгляду проекту бюджету, право висловлювати вотум недовіри урядові. Тому ми акцентуємо увагу на співвідношенні більшості та меншості останньої.



Можливості опозиції максимально обмежувалися, що обумовлювалося малою роллю партій у французькому суспільстві, підзвітністю прем'єр-міністра та уряду президентові (який має повноваження призначати та приймати відставку першого, за пропозицією останнього призначати і звільняти членів уряду), правом президента після консультацій з прем'єр-міністром і головами обох палат парламенту розпускати Національні збори [11, с. 162]. Повноваження президента збільшилися після 1962 р., коли він став обиратися не парламентом, а загальним голосуванням на 7 років. У Франції до 1985 р. діяла мажоритарна виборча система, що ще більше зменшувало шанси політичної опозиції бути залученою до державноуправлінського процесу.

Протягом 1958–1974 рр. у Франції вплив інституту політичної опозиції на державне управління був можна розцінювати, як зовсім незначний ( $B=0,5$ ): президент (Ш. де Голль) уособлював парламентську більшість, опозиція в парламенті була малочисельною, розпорошеною, розрізною.

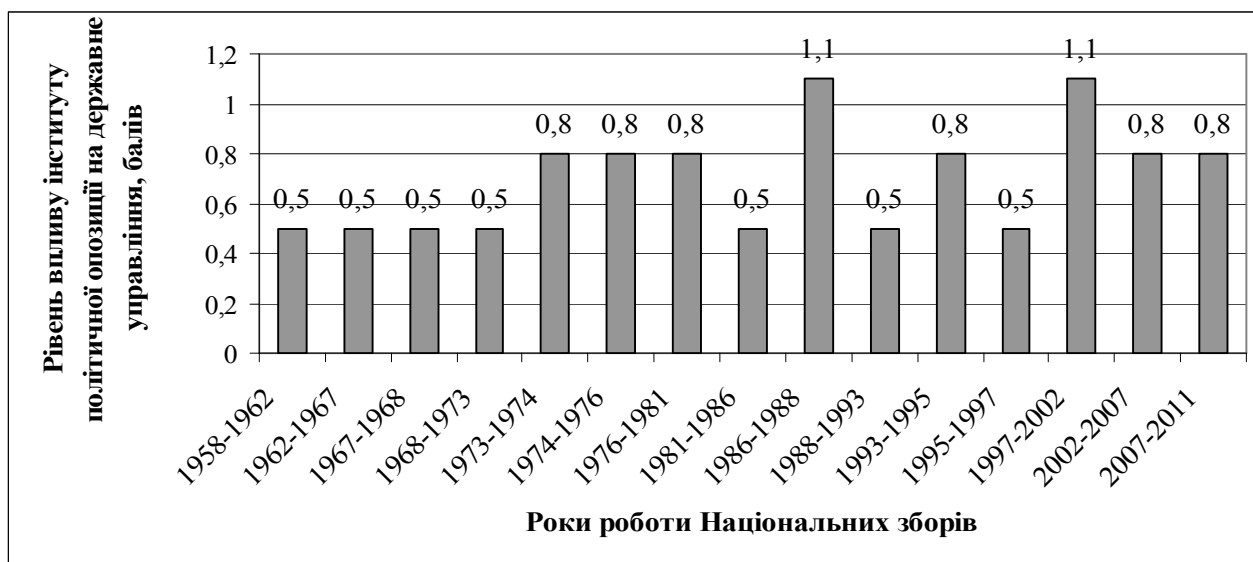


Рис. 3.1. Вплив інституту політичної опозиції на державне управління Франції (1958 – 2011 рр.).

Щобільше, парламентська більшість представляла понад 60% депутатів Національних зборів [33]. Тож опозиція, по суті, не мала впливу на державноуправлінський процес. Це дозволяло правлячій коаліції здійснювати керівництво країною без урахування наявності опозиції. Можна говорити про економічне піднесення Франції до середини 1960-х рр. (щорічні темпи ВВП складали 5,1%), здійснена модернізація економіки, подолано історичне відставання країни.

Майже десятирічне керівництво без альтернативних пропозицій, суттєвого контролю з боку опозиції, без введення до державноуправлінського процесу більшості інтересів сегментованого французького суспільства засвідчили зростання незадоволеності останнього накопиченням невирішених проблем, що проілюструвало збільшення парламентської опозиції у 1967 р. до 40% депутатських мандатів у 1967 р.

Об'єктивне зростання можливостей опозиції за відсутності механізмів впливу в парламенті призвело до активізації позапарламентської опозиції, яку уособлювало 10 млн. страйкарів та демонстрантів, що вимагали демократії,

самоврядування та свободи [14, с. 201]. Франція стояла на межі громадянської війни та можливої диктатури.



Рис. 3.2. Результати впливу інституту політичної опозиції на державне управління Франції на прикладі темпів зростання ВВП (1958 – 2009 рр.)

Розпуск президентом Національних зборів у 1968 р. дав змогу голлістам на парламентських виборах отримати надзвичайну перевагу (80% депутатів), і майже позбутися опозиції (19% депутатів) [33]. Тож мінімальний, зовсім незначний вплив інституту політичної опозиції ( $V=0,5$ ) на державне управління взагалі перетворювався на фікцію. Проте, через загрозу поглиблення політичної кризи президент Ж. Помпідю, обраний на позачергових президентських виборах 1969 р., та уряд були змушені послабити державну регламентацію соціально-економічного життя, розширити соціальне законодавство, що забезпечило зростання життєвого рівня французів [14 с. 203].

За результатами парламентських виборів 1973 р. дещо збільшився вплив інституту політичної опозиції ( $V=0,8$ ) на державне управління Франції, у порівнянні з 1968 р. ( $V=0,5$ ), що обумовлювалося об'єднанням зусиль лівої (одновекторної) опозиції. Результативність збільшеного рівня впливу інституту політичної опозиції на державне управління важко визначити через те, що наступний рік було ознаменовано початком світової економічної кризи 1974–1975 рр. Зі світовою економічною кризою збіглися й дострокові президентські вибори 1974 р. Новий президент – представник центристського руху В. Жіскар д'Естен та сформований ним уряд проводили політику державного регулювання та економічної лібералізації. Разом з тим, можна припустити, що незначному, у порівнянні з іншими розвинутими європейськими країнами, падінню середніх темпів росту ВВП з 5,1% (1968-1972 рр.) до 4,6% (1974–1976 рр.), слід завдячувати дієздатності системи державного управління через зростання рівня впливу інституту політичної опозиції на державне управління.

Також представляється, що, хоч і незначне, проте збільшення впливу інституту політичної опозиції на державне управління спонукало уряд до колосальних витрат на соціальні програми. Останній намагався поєднати державне регулювання та економічну лібералізацію. Але поглиблення кризи, що супроводжувалося ростом безробіття (5%), бюджетного дефіциту,

примусило уряд перейти до жорсткої монетарної політики та згорання соціальних програм.

За результатами парламентських виборів 1978 р. парламентська опозиція отримала дещо більше мандатів (40,5% депутатів), а правляча коаліція, відповідно, втратила 5% мандатів (56% депутатів) [33].

Водночас рівень впливу інституту політичної опозиції на державне управління Франції залишився незмінним майже незначним ( $B=0,8$ ). Наприкінці 1970-х рр. Франція зазнала погіршення економічної кон'юнктури, безробіття (10%), зростання цін [14, с. 208].

В умовах довготривалої циклічної економічної кризи початку 1980-х рр. новообраний у 1981 р. президент соціаліст Ф. Міттеран розпустив парламент, в якому більшість становили представники правих партій [34, с. 42]. Раніше Франція не стикалася з ситуацією коабітації (розділеного правління) чи диспаритету, за якої президент та прем'єр-міністр / парламентська більшість могли бути представниками конкуруючих партій. Представляється, що зростання впливу інституту політичної опозиції на систему державного управління, який міг сягнути дещо більше незначного, налякав президента.

Дострокові парламентські вибори 1981 р. принесли перемогу соціалістам, які сформували абсолютну парламентську більшість (67%) [33]. Було сформовано новий коаліційний уряд соціалістів, комуністів та лівих радикалів, який розпочав "лівий експеримент" (реформи "великої хвилі"). Це призвело до падіння у 1981 р. й так майже незначного впливу ( $B=0,8$ ) інституту політичної опозиції на державне управління до зовсім незначного ( $B=0,5$ ) (рис. 3.3). Можна також припустити, що вихід з кризи, який розпочався у 1982 р., про що засвідчили темпи зростання ВВП з 0,9% (у 1981 р.) до 2,4% (у 1982 р.) був перерваний саме зменшенням зазначеного впливу. Зниження ефективності державного управління проявилось у майже дворазовому зменшенні темпів росту ВВП з 2,4% (у 1982 р.) до 1,2% (у 1983 р.).

Розрахунки лінійного коефіцієнту кореляції між рівнем впливу ПІО на ДУ та динамікою темпів зростання ВВП у Франції свідчать про наявність між ними поміркованого зв'язку (за шкалою Чеддока):  $r_1 = 0,3$ . З початку 1980-х рр. у Франції також можна говорити про існування 1–1,5-річного *зовнішнього лагу опозиційного впливу*, тобто проміжку часу з моменту зміни рівня впливу інституту політичної опозиції на державне управління до отримання певних результатів економічного розвитку.

Досить незначний, обмежений вплив інституту політичної опозиції ( $B=0,5$ ) на державне управління дозволив французькому урядові бути непослідовним у своїх діях, експериментувати у керівництві країною. Так, з 1983 р. через державний дефіцит, високу інфляцію (14%), невдоволення французів, реформи були припинені, почався перехід до політики "суворої економії". Накопичення невирішених проблем врешті-решт призвело, як і 15 років тому, до демонстрацій представників великого капіталу, страйків дрібних та середніх власників, інших верств населення, протестів профспілок. Урядова коаліція розпалася через вихід із неї комуністів.

Запровадження пропорційної системи у Франції (у 1985 р.) розпочало безпрецедентний період (1986–1988 рр.) співіснування президента-соціаліста (Ф. Міттерана) та уряду правої більшості (на чолі з Ж. Шираком). Дану коабітацію характеризували як жорстку та конфліктну [34, с. 42]. Коабітація

виникала ще двічі у 1993–1995 рр., 1997–2002 рр. Можна констатувати деяке збільшення парламентської опозиції (до 40% депутатів) за результатами виборів до Національних зборів 1986 р. За даних умов рівень впливу інституту політичної опозиції на державне управління збільшився з досить незначного ( $B=0,5$ ) до більше незначного ( $B=1,1$ ). З урахуванням півторарічного зовнішнього опозиційного лагу, можна констатувати підвищення ефективності державного управління, що проявилось у збільшенні темпів росту ВВП з 2,5% (у 1986 р.) до 4,6% (у 1988 р.) [13].

Уряд здійснював політику авторитарними методами, ігноруючи профспілки та небезпеку загострення соціального вибуху. У результаті такої ситуації інфляція знизилась до 3%, але темпи економічного розвитку залишалися невисокими, безробіття досягло 15%. Спроба реформувати вищу школу, підвищити платню за навчання наштовхнулися на демонстрації студентів.

Введення режиму суворой економії з боку уряду відразу призвело до скорочення соціальних програм. Цим уміло на президентських виборах 1988 р. скористався Ф. Міттеран і отримав перемогу. Конфронтація між президентом і урядом завершилася тим, що опозиційний до парламентської більшості (а значить, до уряду) президент (Ф. Міттеран) розпустив у 1988 р. Національні збори, де домінували праві. За результатами дострокових парламентських виборів 1988 р. склалася пропрезидентська парламентська більшість, що різко зменшило вплив інституту політичної опозиції на державне управління з “дещо більше незначного” ( $B=1,1$ ) до зовсім незначного ( $B=0,5$ ). Врахування 1–1,5-річного зовнішнього опозиційного лагу дозволяє констатувати негативні прояви зменшення вищевказаного впливу на результативності державного управління, що відбиває падіння темпів росту ВВП з 4,6% (у 1988 р.) до 4,2% (1989 р.) та 2,6% (у 1990 р.) [13].

Досить незначний вплив ІПО на державне управління ( $B=0,5$ ) робив останнє неефективним, що особливо яскраво продемонстрував період 1990–1993 рр.: падіння темпів росту ВВП до -0,9% (у 1993 р.), збільшенні дефіциту бюджету та безробіття (понад 10%) [14, с. 215].

Незадоволеність з боку суспільства урядовою політикою показали результати парламентських виборів 1993 р. Соціалісти втратили половину своїх голосів, натомість праві вибороли більшість, що знову призвело до диспаритету між президентом-соціалістом (Ф. Міттераном) та правим прем'єр-міністром (Е. Балладюром). Дану коабітацію характеризують як “оксамитову” [34, с. 43]. Вплив інституту політичної опозиції на державне управління дещо збільшився з зовсім незначного ( $B=0,5$ ) до “дещо менше незначного” ( $B=0,8$ ). Це позитивно відбилосся на результативності державного управління. Почала нормалізуватися соціально-економічна ситуація в країні, прискорилися темпи промислового виробництва, зменшилася інфляція, загальмувалося зростання безробіття [14, с. 216]. Збільшення ефективності державного управління не забарило проявитися на темпах росту ВВП, що з – 0,9% (у 1993 р.) зросли до 2,2% (у 1994 р.), підтвердивши наявність річного зовнішнього опозиційного лагу.

Ліквідація диспаритету у 1995 р. за результатами президентських виборів (перемога кандидата правих сил Ж. Шірака), за наявності правої більшості в парламенті знизився вплив ІПО на державне управління з “дещо менше незначного” ( $B=0,8$ ) до зовсім незначного ( $B=0,5$ ). За таких обставин,

прем'єр-міністр відмовився від діалогу, консультацій як способів розв'язання конфліктних ситуацій. Зменшення впливу інституту політичної опозиції на державне управління проявилось, з урахуванням річного зовнішнього лагу опозиційного впливу, у зниженні темпів росту ВВП з 2,1% (у 1995 р.) до 1,1% (у 1996 р.). Скорочення терміну прояву зовнішнього опозиційного лагу пояснюється страйком трудівників державного сектору, який в листопаді 1995 р. став загальним і паралізував Францію. Рівень безробіття до початку 1997 р. сягав 12,5% працездатного населення.

Зниження рейтингу правих (президента і прем'єра) спричинило рішення президента розпустити парламент. За результатами позачергових виборів до Національних зборів 1997 р. перемога коаліції лівих сил призвела до диспаритету тепер між правим президентом (Ж. Шіраком) та прем'єр-міністром соціалістом (Л.Жоспенем). Можна вважати, що парламентська опозиція була представлена об'єднаними одновекторними фракціями. За диспаритету відбулися зміни у поглядах на управління країною: вплив Французької Комуністичної партії зменшився, позиції блоків, що протистояли (лівих – комуністів, соціалістів, лівих радикалів, та правих – правоцентристських та крайніх правих), настільки зблизилися, що багато хто вважав застарілими поняття “праві” – “ліві”, виникла ситуація м'якої двополюсності. Тому вплив інституту політичної опозиції на систему державного управління у 1997 р. визначається нами, як “дещо більше незначного” ( $B=1,1$ ), а третій період коабітації називають конструктивним [34, с. 45].

Швидка зміна рівнів впливу ІПО на державне управління (з зовсім незначного ( $B=0,5$ ) у 1995 р. до “дещо більше незначного” ( $B=1,1$ ) у 1997 р.) позитивно відбилося на ефективності останнього: річний зовнішній лаг опозиційного впливу позначився на збільшенні темпів росту ВВП з 2,2% (у 1997 р.) до 3,5% (у 1998 р.). З 1999 р. середні темпи розвитку виробництва склали 3% й збереглися до кінця століття. Представляється, що даний рівень впливу інституту політичної опозиції (“дещо більше незначного” ( $B=1,1$ )) на державне управління є найбільш оптимальним.

Вибори до Національних зборів у 2002 р. засвідчили абсолютну перемогу правоцентристів (68% мандатів), що ліквідувало диспаритет у вищих ешелонах влади, водночас зменшивши вплив інституту політичної опозиції на систему державного управління до майже незначного ( $B=0,8$ ). Вибори відбулися у наступному році після початку економічної кризи, пов'язаної з терористичними актами 11.09.2001 р. На початку ХХІ ст. погіршилися показники розвитку французької економіки; економічні труднощі спричинили безробіття (8,6%) та дефіцит державного бюджету [29], темпи росту ВВП впали з 1,9% (у 2001 р.) до 1,0% (у 2002 р.), 1,1% (у 2003 р.) [13].

З 2007 р. простежуються нові тенденції у взаємодії інституту політичної опозиції та державного управління Франції. У травні 2007 р. там сформовано коаліційний уряд з двома представниками опозиції, що не мало прецедентів раніше. Після програшу на муніципальних виборах партії президента (“Союз за народний рух” (UMP)), в результаті яких в більшості великих міст (навіть в Парижі та Ліоні) перемогли соціалісти. Їхній представник очолив Міністерство іноземних справ, а демократ-центрист – Міністерство оборони, тобто саме ті напрямки, які завжди були прерогативою глави держави.

Президент Франції Н. Саркозі провів у 2008 р. конституційну реформу, чим суттєво збільшив повноваження президента, позбавивши прем'єр-міністра традиційних функцій та повноважень. Фактичним прем'єром став генеральний секретар Єлісейського палацу – керівник адміністрації президента Франції (К. Геан). Тож конфронтаційна модель взаємовпливу інституту політичної опозиції та уряду, а також жорсткого впливу на органи державного управління (за методами впливу) трансформується у напрямку консенсусної моделі відповідної взаємодії, залучення опозиції до державноуправлінського процесу. Це посилює тяжіння до компромісів президента з урядом, останнього з опозицією, але зменшує її і так невеликий вплив, ще більше ускладнюючи політичну відповідальність та ідентифікацію політичної опозиції. Посилення повноважень президента Франції, функцій керівника адміністрації президента сприятиме загостренню протистояння між урядом і президентом в разі диспаритету. Щодо впливу інституту політичної опозиції на систему державного управління, то простежується тенденція до полегшення такої функції, як планування. Щодо мотивації, то збільшується орієнтація на взаємоузгодження різних інтересів, а контроль стає не таким жорстким, а більш ефективним та результативним.

Отже, Франції притаманна модель імпульсного поліваріантного впливу інституту політичної опозиції на державне управління. Постійні зміни рівня впливу кожного разу є випробуванням дієздатності системи державного управління.

#### *4. Модель стрибкоподібного впливу інституту політичної опозиції на державне управління Німеччини*

Німеччина до XIX ст., довше, ніж західноєвропейські країни, перебувала у феодальній стадії розвитку [28, с. 20], із притаманними їй лінійними ієрархічними зв'язками в державному управлінні. В умовах політичної роздробленості (з XIII аж до XIX ст.) у Німеччині зберігалася форма сеньйоріальної монархії, що консервувало застарілі управлінські відносини. Навіть утворення і тривале існування “Священної Римської імперії” (згодом – “Священної Римської імперії германської нації”) (X – поч. XIX ст.) не викликало доцентрових тенденцій. У ході протистояння папству імператори наділяли привілеями князів, що мало наслідком зміцнення їхньої (князів) політичної влади та послаблення центральної влади і державного управління в цілому [20].

Децентралізоване державне управління було притаманне відносно єдиній середньовічній Німеччині в X–XII ст. Так, на створеній при імператорі королівській раді (гофтазі), на загальних з'їздах феодалів з XI ст. у вирішенні найважливіших державних питань вирішальний голос мали князі. Починаючи з XII ст., політичні інтереси та привілеї князів домінують у визначенні мети та напрямків діяльності центрального та місцевого адміністративного апарату Німеччини. Щобільше, князі створювали власний апарат управління, захищений імунітетом від втручання центральної влади, обирали імператора, бажаного для них [20]. Це унеможливило легалізацію політичної опозиції в масштабах усієї країни.

В умовах слабкості центральної влади міста Німеччини отримали на підставі Магдебурзького права значну політичну автономію. У XII–XV ст. імперські міста звільнялися від управління і суду державних урядовців, а вільні

міста – від духовних князів, які ними володіли, та самотужки створювали органи місцевого самоврядування. Як наслідок, головні німецькі міста в XIII–XIV ст. поступово перетворювалися на багаті маленькі республіки [370, с. 27]. Відтак зникала мотивація для проведення об'єднавчої політики, проте загострювалася боротьба за власні особливі привілеї [37, с. 146, 147]. Отже, піднесення міст Німеччини, на відміну від ситуації в західноєвропейських країнах, не сприяло посиленню централізації державної влади та державного управління. Збільшення кількості відносно автономних від влади суб'єктів управління лише розширювало фундамент владної “піраміди”.

Як свідчить соціальний досвід, ускладнення державної управлінської системи та початок формування гуманістичного світогляду стало реальним підґрунтям легалізації політичної опозиції в Німеччині. Тут у XIII ст., як і в Англії, влада запровадила в державному управлінні рейхстаг (букв. “імперський день”, імперський з'їзд) – установу, яка б мала виконувати функції органу станового представництва. Проте, на відміну від західноєвропейських парламентів, у рейхстазі не було представників дрібного дворянства, бюргерства неімперських міст, бо з феодалної ієрархії середньовічної німецької держави повністю вилучено середній стан як серед дворянства, духовенства, так і серед бюргерства [411, с. 340–345]. Саме на середній клас в інших державах влада спиралася в боротьбі з аристократією. Існування цього прошарку зумовлювало економічну автономію суспільства та сприяло формуванню інституту політичної опозиції.

Німецький рейхстаг у XIV ст. сформувався як загальноімперська установа, маючи у своїй компетенції законодавчу ініціативу, воєнні, міжнародні та фінансові питання. Проте він так і не перетворився на станово-представницьку установу. Після ухвалення Золотої булли Карла IV (1356), яка санкціонувала та закріпила феодалну роздробленість, німецький парламент уособлював інтереси окремих політичних одиниць – держав курфюрстів, князівств, міст, а не станів [20]. Така специфіка рейхстагу зводила нанівець можливості виникнення та функціонування в ньому політичної опозиції.

Разом з тим на місцевому рівні могла існувати політична опозиція до королівських реформ. Місцем її зосередження часто ставали ландтаги (збори земських чинів) – органи управління в князівствах Німеччини. На відміну від рейхстагу, вони більше скидалися на станово-представницькі установи. Але обласні та місцеві інтереси і тут домінували над імперськими [37, с. 146, 147], що посилювало децентралізацію влади. Феодална роздробленість у Німеччині живилася відсутністю етнічної єдності, станової одноманітності в масштабах усієї країни [37, с. 140, 146; 26], а також єдиного економічного центру. За таких умов піднесення промисловості в XIV–XV ст., на відміну від західноєвропейських країн, не привело до політичної централізації Німеччини. Місцева німецька аристократія підпорядковувала собі буржуазію (підприємців). Замість виникнення й формування середнього класу<sup>33</sup> в країні поглибився процес подальшої соціальної диференціації й поляризації міської спільноти [411, с. 338–339; 410, с. 360]. На початку XVI ст. патриціанські роди (верхівка міської спільноти) захопили міське управління, позбавили інших мешканців

<sup>33</sup> В Енгельса поняття “middle class” перекладається, як і “bourgeoisie”, тотожно терміну “буржуазія”.

міст прав контролю над фінансами, міським урядуванням, участі в законодавчій владі [411, с. 344–345].

Отже, у пізньосередньовічній Німеччині не було сприятливих умов для легалізації політичної опозиції на загальнодержавному рівні. Об'єктивно становлення буржуазії мало сприяти переходу від ієрархічної системи управління до бюрократичної. Проте через слабкість німецької буржуазії, яка підпорядковувалася феодально-консервативним силам, не настало рівноваги між нею та дворянами, а значить, державна влада не стала відносно самостійною силою щодо обох класів. Тому німецька бюрократія не змогла перетворитися на основний інструмент політичної централізації та централізації державного управління. А отже, німецький абсолютизм почав встановлюватися як обласний, княжий, а не загальнодержавний, закріпивши стан політичної роздробленості [37, с. 169, 170; 20].

Усвідомлення специфіки становлення німецького абсолютизму дозволяє пояснити спроби наприкінці XV – у XVI ст. провести низку заходів, спрямованих на реформування системи управління “Священної Римської імперії”. Ці заходи, затверджені рейхстагом у Вормсі (1495) під назвою “імперська реформа”, на думку одних вчених, передбачали посилення централізації Німеччини, інших – створення ефективного балансу влади імперії та держав, що її складала. Імперська реформа проводилася під тиском гуманістів, публіцистів, прогресивних князів. Вона включала, зокрема, створення імперських округів та регіональних органів управління, вищого імперського суду, надання рейхстагу законодавчих повноважень, введення імперського управління (вищого виконавчого органу імперії, який би очолював імператор). Останнє, по суті, ставало фактично органом влади імперського рейхстагу [29]. Наділення колосальними повноваженнями рейхстагу, в якому було представлено князів, вище дворянство та духовенство, по суті, закріплювало політичну владу аристократії. Парламент Німеччини не перетворився на арену легалізації конфлікту між середнім класом, що народжувався, аристократією та церквою.

На наш погляд, відсутність легалізованої політичної опозиції спричинила соціальний вибух на ранній стадії встановлення абсолютизму. Через те, що певними територіями в Німеччині розпоряджалася католицька церква, яка здійснювала там державну владу [37, с. 155], повстання першої чверті XVI ст. було в релігійній оболонці (Реформація). Енгельс назвав її першим повстанням європейського середнього класу, першою європейською буржуазною революцією [411, с. 343–349; 410, с. 358, 362, 370; 412, с. 435]. Але через слабкість середнього класу та неоднорідність буржуазної опозиції в умовах феодальної роздробленості Протестантська Реформація, селянські та релігійні війни XVI ст. закінчилися поразками. Це, у свою чергу, посилювало політичну роздробленість країни та ослабило міста й буржуазію [37, с. 169; 411, с. 415]. Процес становлення й розвитку абсолютизму в Німеччині було перервано, заміна традиційних соціальних порядків раціональними відбувалася зі стадіальним зміщенням.

Існування в Німеччині сили традицій, на наш погляд, можна пояснити вповільненою трансформацією ієрархічної системи управління в бюрократичну протягом аж двохсот років, до середини XIX ст. Спочатку, у першій третині XVII ст., абсолютизм встановився в Баварії. У найбільших абсолютистських



державних Пруссії та Австрії у другій половині XVIII ст. почала проводитися політика просвітницького абсолютизму, притаманна країнам з навздогінною модернізацією [28]. Політична роздробленість, військово-поліцейський режим Пруссії (названий так через централізацію й мілітаризацію її державного апарату), свавілля влади, дріб'язкова регламентація приватного життя підданих унеможлилювали оформлення політичної опозиції Німеччини в суспільний інститут.

Велика французька революція та діяльність Наполеона I остаточно зруйнували “Священну Римську імперію германської нації”, скасували кріпацтво. На наш погляд, такий перебіг подій міг привести до встановлення раціональних управлінських відносин. Але поразка Наполеона I спричинила реакцію і терор, які проводилися в Німецькому союзі 34 держав на чолі з Австрією, відновлюючи традиційне державне управління [37, с. 332]. Тому легалізація та інституалізація німецької політичної опозиції відбулася значно пізніше, ніж у західноєвропейських країнах, і на іншому теоретичному підґрунті. Через навздогінний характер модернізації швидкий розвиток німецької промисловості та промисловий переворот відбулися лише в першій половині XIX ст. Тоді ж розпочалися розвиток ринкових відносин, збільшення верстви власників засобів виробництва (середнього прошарку), посилення економічної автономії суспільства і громадянина. Це сприяло формуванню демократичної ментальності, розвитку демократичних процесів у суспільстві, виникненню в Німеччині громадянського суспільства.

Громадянське суспільство в Німеччині встановлювалося з запізненням, без революцій, зі збереженням та реконструкцією традиційної системи управління. За цих умов концепції класичного західноєвропейського лібералізму виявилися зовсім неприйнятними та потребували переосмислення. Слабка, схильна до компромісів буржуазія була ненадійною соціальною базою для лібералізму. Теорія правової держави, принцип “відповідального уряду”, які отримали свій розвиток протягом XVIII ст. в Західній Європі, мали інше практичне втілення в Німеччині. На думку А. Медушевського, прийняття цих концепцій в Німеччині та інших країнах на сході Європи в середині XIX ст. означало заклик до революційного зламу низки соціальних та політичних структур [24, с. 68–69].

Враховуючи особливості розвитку країни, німецькі просвітителі, теоретики державного права, представники німецької класичної філософії розробили нову концепцію для традиціоналістського суспільства, яке ступало на шлях швидкої модернізації. На відміну від теорії суспільного договору, у своїх роботах вони почали протиставляти державу та громадянське суспільство, розглядаючи останнє як систему соціальних класів з розбіжними інтересами (Гегель). Останній ідеолог Просвітництва І. Кант розглядав об'єктивну реальність як сферу, що піддається управлінню з боку людини. Тож, суб'єктом державного управління вважались, у першу чергу, німецькі монархи, які дарували конституції своїм державам, виражаючи волю монархічної влади до реформування себе “згори”. Такі октройовані конституції, тобто дані з волі монарха, а не за згодою народу і монарха, стали, по суті, результатом синтезу традиційних соціальних відносин із новими політичними формами. Стає зрозумілим, чому в баварській і вюртемберзькій конституціях (відповідно, 1816 та 1820 рр.) було максимально обмежено права народного представництва.

Ідея народного представництва у формі вимог парламентського суверенітету не простежувалась у Німеччині до 1848 р. [24, с. 191]. Домінування в німецькій конституційній традиції ХІХ ст. монархічної форми державної влади, монархічного принципу (уявного конституціоналізму) [24, с. 188–190, 211] гальмувало процес інституалізації німецької політичної опозиції. Відсутність політичної опозиції в Німеччині, революції 1848 р. в Європі, у деяких німецьких державах (у т. ч. у Пруссії), на наш погляд, стали підґрунтям специфічного політичного вчення К. Маркса та Ф. Енгельса про класову боротьбу, місію робітничого класу та необхідність соціальної революції як засобу вирішення конфлікту між класами.

У 1850 р. контрреволюція юридично оформлює монархічний принцип у Конституційній хартії Пруссії. Це стає на заваді перетворенню політичної опозиції на суспільний інститут у системі державного управління Німеччини. Монарх уособлював носія державного суверенітету, зосередивши у своїх руках, по-суті, усі три гілки влади. Як глава виконавчої влади він призначав і звільняв міністрів за своєю волею; здійснював законодавчу владу спільно з парламентом; призначав суддів. У конституції йшлося про відповідальність міністрів перед монархом, а не перед парламентом [24, с. 192–193], що приводило до незалежності уряду від парламенту.

Німецьку політичну опозицію було частково легалізовано на загальнодержавному рівні наприкінці ХІХ ст., після створення єдиної держави й прийняття конституції Німеччини (1871 р.). Оскільки об'єднання німецьких земель відбулося під головуванням Пруссії, це привело до подальшого закріплення монархічного принципу. Встановлення двопалатного парламенту з нижньою палатою рейхстагом і верхньою – бундесратом (союзною радою, з представників союзних держав), в якій президентство мав здійснювати призначений імператором канцлер, мінімізувало можливості впливу опозиції на діяльність парламентської більшості, уряду, канцлера, кайзера Німеччини. Створений механізм державного управління дозволяв монарху (кайзеру) здійснювати всю повноту влади поза системою соціального контролю. Це унеможлилювало інституалізацію політичної опозиції.

Між тим німецькі правознавці кінця ХІХ – початку ХХ ст. Ф. Шталь, О. Хінтце, Ф. Тенніс, Г. Єллінек, Ф. фон Трейчке обґрунтовували необхідність монархічного принципу, щоб забезпечити національну єдність та цілісність держави [24, с. 209–215]. Щобільше, Ф. фон Трейчке побоювався, що встановлення англійської моделі конституційної монархії в Німеччині могло призвести до захоплення реальної влади в парламенті земельними власниками з перетворенням його на орган консервативної опозиції реформам [24, с. 215].

Система державного управління Німеччини зазнала серйозних змін після першої світової війни та Листопадової революції 1918 р. Веймарською конституцією 1919 р. Німеччину проголошувалося республікою з федеративною формою державного устрою. Уперше за історію Німеччини було проголошено принцип “народного суверенітету” (“суверенітету єдиного німецького народу”), притаманний правовим концепціям західноєвропейських просвітителів.

Проте Веймарська конституція була суперечливою. Засновник німецького соціального лібералізму Ф. Науманн, поділяючи погляди М. Вебера на плебісцитарну республіку, прийняв ідею щодо всенародно обраного президента

як кращу заміну монарха і прагнув введення сильної президентської влади [24, с. 228, 242]. Показово, що за Веймарською конституцією президент (рейхспрезидент, або імперський президент) обирався всенародним голосуванням на сім років і мав протистояти “парламентському абсолютизму”. Президент і рейхстаг формально мали рівнозначні важелі впливу один на одного. Уряд призначався президентом без урахування парламентської більшості, але потребував довіри рейхстагу. Водночас президент перед рейхстагом не відповідав. Щобільше, за ст. 73 він мав право за допомогою референдуму скасувати закон, ухвалений рейхстагом, а за ст. 48 про надзвичайні повноваження президента (яку в подальшому назвали статтею “про президентську диктатуру”) – застосовувати військову силу в разі “серйозного порушення громадської безпеки і порядку” [20]. По суті, це було розвитком монархічного принципу в нових умовах. Наслідками встановленої системи державного управління стало обмеження діяльності політичної опозиції, приведення до влади екстремістських елементів, створення Третього рейху, де принцип фюрерства був основоположним.

Веймарська конституція зберегла старий державний апарат, так і не створивши міцних демократичних інститутів. Відсутність конструктивної більшості в рейхстазі, часті розпуски парламенту, управління за допомогою надзвичайних наказів дискредитувало парламентаризм, республіканський уряд. Врешті-решт, посилення виконавчої вертикалі в умовах Німеччини звело нанівець права політичної опозиції, завадило її інституалізації в першій третині ХХ ст. Часткова інституалізація політичної опозиції в Німеччині відбулась у другій половині ХХ ст. Порівняно з такими країнами, як Великобританія й США, інституційна структура ФРН усе ще є досить молодого.

За конституцією 1949 р. головною політичною фігурою в країні стає не президент, а канцлер, який обирається більшістю бундестагу (нижньої законодавчої палати німецького парламенту) за пропозицією президента. Канцлер формує уряд без ухвалення бундестагу. Проте контроль діяльності уряду, що може здійснюватися бундестагом, належить меншості, чим часто користується опозиція. Бундестаг має дуже обмежене право на зміщення глави уряду (канцлер) та кабінету міністрів. Він може проголосити “конструктивний вотум недовіри”, тобто такий, що передбачає одночасну пропозицію з боку парламентської більшості кандидатури наступника глави уряду. Через відсутність усталеної парламентської традиції, очевидне домінування виконавчої влади, баланс між органами виконавчої та законодавчої влади Німеччини встановився лише в 1963 р. (після відставки авторитарного канцлера Аденауера).

У 1970-ті–1990-ті рр. в німецьких землях з’явилася нова модель безпосередньої інституалізації опозиції [248, с. 20]. За рівнем формальної інституалізації вчені окремо виділяють німецьку модель парламентської опозиції [31; 432, р. 37], що дозволяє говорити про специфіку взаємодії інституту політичної опозиції та системи державного управління Німеччини, Австрії. На відміну від вестмінстерської, у німецькій моделі парламентська опозиція має невисокий рівень формальної інституалізації. Так, ні конституція Німеччини, ні регламент бундестагу не містять буквально понять “парламентська більшість”, “опозиція” і переліку прав, що належали б лише опозиції, а не іншій меншості, яка могла б утворитися з членів урядових фракцій [10, с. 257; 398, с. 74–75]. Земельні конституції та регламенти народних

представництв федеральних земель також не розглядають права власне опозиції, крім конституцій Вільного та Ганзейського міста Гамбург (ст. 23, а) і землі Шлезвіг-Гольштейн (ст. 12) [6].

Водночас німецька модель інституалізації опозиції зорієнтована на парламент. Для неї характерна наявність вагомих повноважень парламентської опозиції в державному управлінні та підтримка її на всіх рівнях політичної системи. Консенсусний стиль ухвалення рішень надає можливості опозиції виконувати контрольні та законодавчі повноваження [10, с. 255]. Лідером опозиції визначається здебільшого керівник найбільшої опозиційної фракції. Якщо в німецькому парламенті є кілька фракцій опозиції, то вони не повинні зливатися в єдину опозицію. Проте опозиційні фракції можуть добровільно укладати угоди про спільні дії [31; 263].

Специфічні важелі впливу парламентської меншості закріплено в конституції. Так, третина депутатів може оскаржити в конституційному суді будь-який закон, що, як вони вважають, суперечить “Основному закону”; може вимагати скликання бундестагу на позачергове засідання, а чверть депутатів має право вимагати створення слідчих комісій (що є дієвим контрольним повноваженням опозиції). Засідання слідчих комісій є принципово публічними. І тут забезпечення публічності – важливий допоміжний інструмент опозиції [28].

Меншість у вигляді фракцій або 5 % членів парламенту має право вносити на розгляд і обговорення бундестагу будь-яке питання; а також законопроекти, пропозиції та поправки до них. І хоча “парламентська меншість” не завжди означає “опозиція”, проте в більшості випадків саме парламентська опозиція користується вказаними важелями впливу на законодавчу діяльність бундестагу.

Парламентська меншість здійснює свій вплив на бундестаг, спираючись не лише на законодавчі норми, але й за допомогою неформальних правил та звичаїв. Так, традицією стало головування представників опозиції в бюджетному комітеті та комітеті з петицій бундестагу, формування переважно опозицією наукових та допоміжних служб бундестагу. За звичаєм, з двох секретарів президії кожного засідання бундестагу (реального органу парламенту) один обов’язково має бути від парламентської меншості. За нормами німецького законодавства фракції отримують грошові субсидії за рахунок бюджету парламенту залежно від кількості фракціонерів. За традицією, парламентська опозиція має особливу доплату в розмірі 25 % від основної субсидії та 7 % субсидії на кожного депутата [28].

Меншість бундестагу має право звертатися до більшості із заявами (вимогами), протестами та запереченнями. Якщо більшість буде неспроможна обґрунтовано, з посиланням на закони та конституцію заперечити такі опозиційні заяви, то вона, за неформальними правилами, зобов’язана задовольнити вимоги меншості [28].

У Німеччині опозиція не створює “тіньового уряду”, як у Великобританії. Разом з тим кожний з комітетів бундестагу, за поодинокими винятками, відає тією ж сферою, що і відповідне галузеве міністерство. Доповіді комітетів мають містити виклад точки зору меншості членів комітету [28, с. 152, 154].

Засобом контролю над урядом є звернення до федерального уряду з так званим “великим запитом” з суттєвої політичної проблеми. На нього уряд має дати письмову відповідь, після чого за бажанням лише однієї фракції або 5 %

облікового складу депутатів відбувається обговорення в бундестазі [28, с. 175–176]. Депутат бундестагу може звернутися до уряду з коротким питанням на пленарних засіданнях (з цією метою спеціально виділяється щотижня три години) і отримати відповіді не більше ніж на два питання. Окрім цього, кожний депутат може звернутися до чотирьох разів до уряду в письмовій формі. Для обговорення актуальної проблеми в бундестазі відводиться “година актуальних питань” (за пропозицією однієї фракції чи 5% депутатів бундестагу) з метою обговорення нагальних проблем [28, с. 176–177].

Федеральний конституційний суд Німеччини (ФКСН) визначив, що уряд не має права боротися з опозицією, висловлювати негативне ставлення до неї, оскільки опозиція є інститутом конституційним (рішення ФКСН, т. 44, ст. 125, 145) [31]. Тож, уряд має постійно враховувати думку опозиції. З одного боку, це обмежує його спроможність дотримуватися узгодженого законодавчого процесу, щоб проводити політичні реформи. З іншого – уряд не підзвітний парламентові. Безпосередньо відповідальним перед бундестагом за діяльність виконавчої влади є канцлер. Так, вотум недовіри уряду, по суті, є висловленням недовіри канцлерові [28, с. 175].

За німецької моделі прозорість та підзвітність політичних рішень обмежена, оскільки часто складно визначити, як саме та якою мірою уряд або опозиція відповідають за конкретний законодавчий акт. Розвиток і особливості функціонування інституту німецької політичної опозиції, на наш погляд, значною мірою зумовлені поєднанням у державному управлінні монархічного принципу (відповідальність міністрів перед монархом, пізніше – канцлером, а не парламентом) з усталеними традиціями та звичаями.

За даними соціологічних досліджень, у громадській думці ФРН міцно вкоренилось уявлення, що головна функція опозиції – тісно співпрацювати з урядом, активно підтримувати основні напрямки його політики, але ніяк не прагнути конфронтації з ним. Підтвердженням цьому стало створення й функціонування у ФРН у 1966 – 1969 рр. та в листопаді 2005 р. великої правлячої коаліції з представників партій ХДС / ХСС та СДПГ, що конкурують. Щобільше, у федеральних землях урядова влада часто здійснюється коаліціями меншості. За федерації, зазначає Є. Колінські, опозиція інтегрується до управління, здійснюючи контроль через кооперацію [28].

Отже, на виникнення, розвиток і формування інституту політичної опозиції в Німеччині серйозно вплинуло тривале існування системи державного управління, притаманної традиційному суспільству. Лінійність управлінської вертикалі, слабкість інститутів громадянського суспільства, відсутність можливостей функціонування політичної опозиції в парламенті спричинили посилення виконавчої гілки влади, встановлення уявного конституціоналізму наприкінці XIX ст. і, врешті-решт, тоталітарного режиму у другій третині XX ст. З метою запобігання подібним викривленням законодавство Німеччини другої половини XX ст. відвело політичній опозиції основоположну роль у справі збереження демократії, перетворивши її на суспільний інститут, складову демократичного механізму державного управління.

Становлення та функціонування інституту політичної опозиції в системі державного управління Німеччини глибоко цікавить українських вчених і політиків. Так сталося, що деякі принципи німецької системи державного управління, у тому числі й обмеження парламентаризму, було втілено на

початку ХХ ст. в конституційному законодавстві Росії, під владою якої перебували східноукраїнські землі. На формування інституту політичної опозиції в західноукраїнських землях впливав той факт, що вони півтора століття (з останньої третини ХVІІІ ст. до 1918 р.) знаходилися у складі Австрії (з 1867 р. Австро-Угорщини). Деякі українські дослідники (Н. Вінничук) навіть стверджують, що орієнтиром у побудові моделі інституалізації опозиції в Україні може стати німецький варіант [6, с. 13–14].

Тож, дослідження еволюції інституту політичної опозиції в системі державного управління Німеччини допоможе усвідомленню специфіки виникнення, розвитку та функціонування інституту української політичної опозиції. У свою чергу, урахування впливу інституту політичної опозиції на механізми державного управління сприятиме з'ясуванню можливих тенденцій подальшого розвитку системи державного управління в Україні.

В умовах парламентського режиму та багатопартійності діяльність політичної опозиції може сприяти послабленню уряду. Урядові рішення завжди є результатом компромісу між партіями, які ділять між собою владу: уряд не може добитися, щоб за його пропозиції проголосували без істотних поправок. Щобільше, для ухвалення багатьох рішень уряд потребує згоди опозиції. Виникнення опозиції між партіями парламентської більшості також може привести до дестабілізації коаліційного уряду [29].

Змішана виборча система, що застосовується в ФРН, посилює можливість залучити політичну опозицію до державноуправлінської діяльності. Опозиція має рівні з більшістю права щодо формування порядку денного парламентських засідань та можливості публічних обговорень нагальних питань.

Федеративний державний устрій надає можливість політичним силам, які в бундестазі представляють парламентську опозицію, виконувати управлінські функції на регіональному рівні (на рівні земель). Опозиція для здійснення впливу на урядову політику може також скористатися можливостями свого представництва у верхній палаті – Бундесраті, члени якого є представниками урядів федеральних земель. Більшість політичних рішень потребує погодження обох палат парламенту. Тож опозиційні фракції та депутати включені в процес ухвалення державноуправлінських рішень.

Через специфіку історичного, політичного розвитку Німеччини її населення впевнене, що головна функція опозиції – тісно співпрацювати з урядом, активно підтримувати основні напрямки його політики. Підтвердженням цьому стало створення та функціонування у ФРН у 1960-х – 1980-х рр. та у 2005 р. великих правлячих коаліцій із представників партій, що конкурують [28].

Водночас і уряд, за рішенням Федерального конституційного суду Німеччини, не має права боротися з опозицією, висловлювати негативне ставлення до неї [31].

Через такий характер відносин інституту політичної опозиції з урядом німецьку модель взаємодії можна назвати “консенсусною”.

В Німеччині тіньовий уряд відсутній, проте кожний з існуючих комітетів бундестагу, за невеликим виключенням, відає тією ж сферою, що і відповідне галузеве міністерство. Формально контроль діяльності уряду належить парламентській меншості/опозиції, а традиційно парламентський комітет з питань бюджету очолює представник опозиції. Парламентська меншість в Німеччині

також здійснює свій вплив на бундестаг, на парламентську більшість через вимоги, заяви, протести, спираючись не лише на законодавчі норми, але й за допомогою неформальних правил та звичаїв. Запит перетворюється за суттєвий засіб контролю за урядом, набуваючи політичного, конкретного характеру, наприклад, “великий запит” до федерального уряду. Вотум недовіри уряду має формальний характер, бо фактично уряд формується канцлером, без ухвалення бундестагу. Тому парламент має дуже обмежене право на зміщення глави уряду (канцлера) та кабінету міністрів, підзвітність політико-управлінських рішень яких обмежена.

Німецьку модель взаємодії інституту політичної опозиції з системою державного управління за методами впливу можна назвати моделлю неформалізованого впливу.

Аналіз взаємодії інституту політичної опозиції та державного управління в Німеччині – країні з парламентською системою правління, але багатопартійною системою та федеративним територіальним устроєм, – дозволив зробити висновок про притаманність їй двох варіантів комбінації чинників впливу з незначним позитивним впливом інституту політичної опозиції на державне управління. Тут існує заборона зливатися в єдину парламентську опозицію кільком опозиційним фракціям, проте допускається добровільне укладання угоди між ними про спільні дії. За останньої умови вплив інституту політичної опозиції на державне правління дещо більший ( $V=1,1$ ), ніж коли опозиція представлена найбільшою фракцією в парламенті й не домовляється про сумісні дії з іншими фракціями ( $V=0,9$ ).

Період 1950 – першої половини 1960-х років позначений становленням і зміцненням парламентської демократії на заході Німеччини. 20 років (з 1949 до 1969 р.) при владі знаходилася партія Християнський Демократичний Союз (ХДС), з яких 14 років канцлером був К. Аденауер. Парламентська опозиція буда представлена найбільшою в парламенті опозиційною фракцією Соціал-демократичної партії Німеччини (СДПН), яка не домовлялася з іншими фракціями про сумісні дії, тому вплив інституту політичної опозиції на державне управління можна розцінювати, як незначний ( $V=0,9$ ).

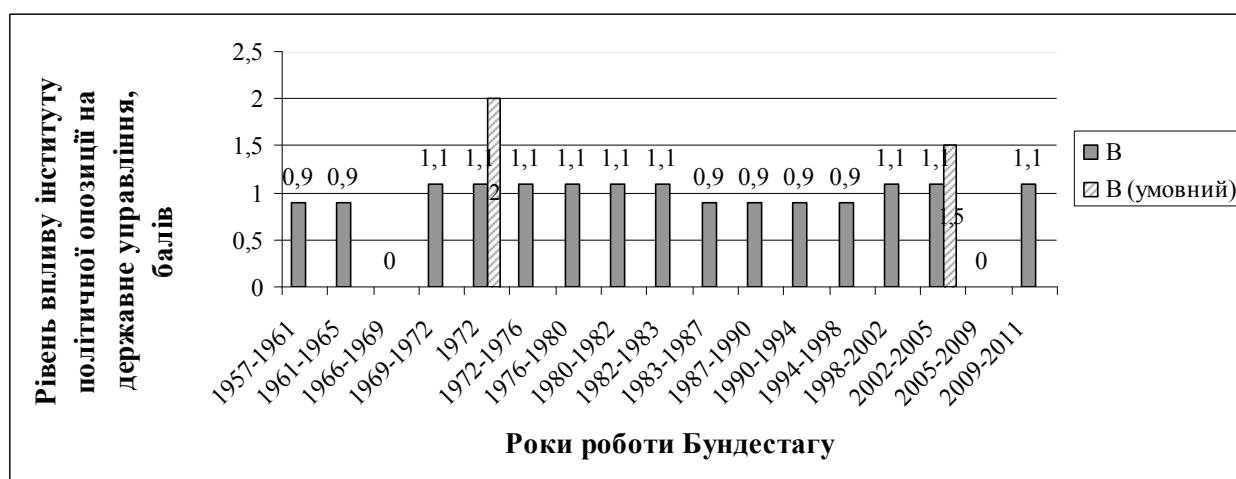


Рис. 4.1. Вплив інституту політичної опозиції на державне управління Німеччини (1957 – 2011 р.)

Разом з тим слід враховувати, що у попередній період в Німеччині існував тоталітарний режим, інститут політичної опозиції був відсутній, а, значить, вплив ІПО на державне управління дорівнював “0”.

Аналіз впливу інституту політичної опозиції на державне управління дозволив додати до зазначених вченими причин “німецького економічного дива” 1950-х років – створення оптимальних умов для вільного розвитку економічної демократії [14, с. 287], – ще одну: стрибок відповідного впливу з відсутнього (B=0) до незначного (B=0,9).

Середні темпи росту ВВП сягали 15%. Це – найвищий показник серед європейських країн того часу. Завдяки економічному піднесенню, динамізму, стабільності збільшилися фінансові спрямування в соціальні фонди (пенсії, виплати на дітей). Кредитна, валютна, податкова політика використовувалася для попередження криз. Збільшення реальної зарплати, цілковита зайнятість працездатного населення на 20 років (з 1947 до 1967 рр.) позбавили країну страйків.

З початком 1960-х років джерела цього “дива” вичерпалися, темпи економічного зростання почали знижуватися (залишаючись досить високими – до 9,6%), тобто почалося нормальне функціонування економіки.

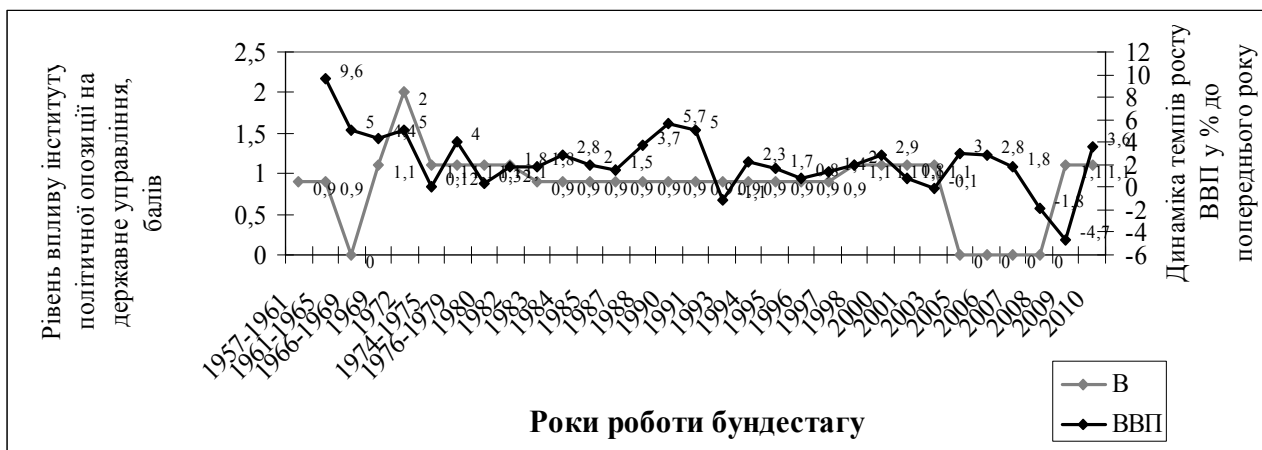


Рис. 4.2. Результати впливу інституту політичної опозиції на державне управління Німеччини на прикладі темпів зростання ВВП (1957 – 2009 рр.)

У 1965 р. з’явилися безробітні (155 тис.). У другій половині 60-х країна вичерпала свій ресурс екстенсивного зростання, а її макроекономічна політика потребувала докорінних змін.

Перша циклічна економічна криза, яку прийнято називати структурною, охопила Німеччину у 1966 – 1967 рр. і була найбільш значною. За таких умов конкуруючі політичні сили в парламенті (Християнський Демократичний Союз (ХДС)/Християнський Соціальний Союз (ХСС) і Соціал-демократична партія Німеччини (СДПН)) об’єдналися в одну “велику коаліцію”, уряд якої діяв з 1.12.1966 р. до 1969 р. На цей період вплив інституту політичної опозиції на державне управління було, по суті, нівельовано (B=0).

Антикризові заходи містили перехід від неоліберальної моделі розвитку до неокейнсіанської, яка передбачала впровадження “глобального регулювання”, що складалося з рівномірного (хоча і невисокого) економічного росту, повної зайнятості, стабільності цін та рівновазі платіжного балансу. Держава взяла на



себе також функції антициклічного регулювання, прогнозування та програмування. Разом з тим, у 1967 р. кількість безробітних зростає до 700 тис. (в 4 рази, у порівнянні з 1965 р. – 155 тис). Середні темпи росту ВВП зменшилися до 5%. Аналізуючи комплекс чинників зниження результативності державного управління не можна не враховувати й різке падіння впливу на нього з боку інституту політичної опозиції з незначного ( $B=0,9$ ) (до 1966 р.) до нульової позначки ( $B=0$ ) (у 1966-1969 рр.).

За відсутності парламентської опозиції в другій половині 1960-х рр. активізувалася позапарламентська опозиція у вигляді студентського руху: мітинги, демонстрації, сутички з поліцією, захоплення університетських містечок, “походи миру”. Не дивлячись на нове піднесення економіки, яке розпочалося з 1968 р., вже у 1969 р. прокотилися робітничі “дикі страйки”. Урядом були застосовані репресії: “надзвичайні закони”, які припиняли дію конституції, зосереджували всю повноту влади в руках виконавчих органів та запроваджували в країні надзвичайний режим.

За результатами чергових парламентських виборів 1969 р. широка коаліція розпалася, створилася “мала коаліція” СДПН та Вільної демократичної партії (ВДП) з незначною перевагою (у 12 депутатських мандатів). Уряди “малої коаліції” правили країною 13 років: з 1969 по 1982 роки. Переформатування політичних сил в парламенті означало появу парламентської опозиції (уособлену ХДС/ХСС), а, значить, збільшення впливу інституту політичної опозиції на державне управління з “відсутнього” ( $B=0$ ) з 1966 р. до “незначного” ( $B=1,1$ ) з 1969 р. Проте, враховуючи розрив між парламентською опозицією (49%) та парламентською коаліцією (51%) [38] був зовсім незначний – 2%, то фактичний вплив інституту політичної опозиції на державне управління можна вважати значно більшим. Поштовх з боку опозиції спричинив підвищення ефективності державного управління країною на початку 1970-х рр., що засвідчив вихід ФРН на перше місце в Європі за темпами зростання економіки: середні темпи приросту ВВП склали 5% у 1972 р., безробіття стало найменшим у Європі 4–4,5% (7% у 1973 р.) [18]. Такі успіхи певною мірою обумовлені й стрибкоподібним зростанням впливу інституту політичної опозиції на державне управління.

Під відчутним тиском опозиції політика “малої коаліції” у 1969-1972 рр. була фактично продовженням політики ХДС/ХСС, що спричинило у 1972 р. виникнення урядової кризи. З правлячої (соціал-ліберальної) коаліції в лави опозиції перейшли 8 депутатів – вільних демократів. Це призвело до рівноваги між “малою коаліцією” та опозицією. У бундестазі, який мав право вето, більшість голосів належала опозиції. Можна вважати, що вплив інституту політичної опозиції на державне управління умовно досяг позначки “сильний” ( $B=2$ ). Опозиція звинуватила уряд в тому, що його політика глобального регулювання та фінансового планування стала причиною криз. Після другої спроби опозиції винести вотум конструктивної недовіри уряду, канцлер (В. Брандт) зазнав поразки, парламент був розпущений, призначені дострокові парламентські вибори [14, с. 301].

За результатами дострокових парламентських виборів 1972 р. зміни конфігурації політичних сил в парламенті не відбулося. Представники “малої коаліції” отримали значну (в 46 мандатів) перевагу над опозицією, що

зменшило вплив останньої на державне управління з де-факто досить значного позитивного до незначного позитивного ( $V=1,1$ ).

Як і інші країни Заходу, ФРН у 1974–1975 рр. охопила друга циклічна світова економічна криза. У цей період важко говорити про результати певного зниження впливу інституту політичної опозиції на державне управління, бо об'єктивно він підсилювався опозиційністю суспільства через стагфляцію: одночасне падіння виробництва (безробіття досягло 8% у 1975 р.) та зростання інфляції та цін (відповідно, на 7% та 8% у 1974 р.). Таке явище, до речі, відзначалося у більшості розвинутих країн [38].

Нездатність державного управління реагувати на виклики кризи стала приводом для відставки канцлера у 1974 р., але не уряду. Відставка В.Брандта не змінила правлячу коаліцію. Парламентська опозиція залишилась у колишньому форматі, з попереднім рівнем впливу на державне управління ( $V=1,1$ ). Новим канцлером було обрано Г.Шмідта (заступника В. Брандта по СПДН). Разом з тим, урядовий внутрішній курс з 1974 р. характеризувався значним поправлінням і запровадженням неоконсервативних методів у соціально-економічній політиці. Було запроваджено широкі соціальні програми – скорочено військову строкову службу, надано виборче право особам, які досягли 18 річного віку, збільшено розміри пенсій, виплат по безробіттю, розширено права профспілок, створено найкращу в Європі систему медичного обслуговування і пенсійного забезпечення. Однак ресурси кейнсіанської моделі соціально-економічної політики вичерпали себе, про що засвідчила нова хвиля страйків. Уряд перейшов до заохочення й стимулювання приватної ініціативи. Але у 1975 р. був прийнятий закон про радикалів (закон про заборону на професії) щодо членів екстремістських організацій.

За результатами чергових парламентських виборів 1976 р. формат коаліції (СДПН та ВДП) та опозиції (ХДС/ХСС) залишився таким, яким був у попередній період, а, значить, і вплив інституту політичної опозиції на державне управління – колишнім: на рівні незначного позитивного ( $V=1,1$ ). Разом з тим, представляється, що фактичний вплив інституту політичної опозиції на державне управління був дещо більший, бо відставання парламентської опозиції від парламентської коаліції складало лише 2% (відповідно, 49% та 51% депутатів) [3]. За даного рівня відповідного впливу, простежується ефективність дій правлячої коаліції (на чолі із Г. Шмідтом), що віддзеркалює зростання ВВП з 0,12% у 1975 р. до 4% у другій половині 1970-х рр. [19].

Чергові парламентські вибори 1980 р. залишили незмінним не лише формат коаліції та опозиції, але й рівень впливу інституту політичної опозиції на державне управління ( $V=1,1$ ). Правда, якщо враховувати, що збільшилася перевага парламентської коаліції (55%) над опозицією (45%) на 10% депутатських мандатів [3], то можна констатувати, що фактичний рівень впливу опозиції ( $V=1,1$ ) на державне управління з 1980 р. дещо зменшився, у порівнянні з попереднім періодом.

Важко оцінити наслідки незначної зміни фактичного рівня опозиційного впливу на державне управління, бо у 1980–1982 рр. ФРН переживала третю після війни найтривалішу (3 роки) циклічну світову економічну кризу. Країна зіткнулася з низкою негативних тенденцій: безробіття (7% у 1982 р., інфляція 8%), дефіцит державного бюджету [14, с. 303]. Помітним явищем політичного

життя початку 1980-х років стали нові масові рухи: на захист оточуючого середовища – рух “зелених”; пацифістський (у зв’язку з розміщенням на території ФРН ядерних ракет); терористичний. Такі явища у житті ФРН відбили кризу держави процвітання та традиційних політичних партій. Одинадцятирічне керівництво країною, що переживала за цей час другу циклічну економічну кризу, виснажило незмінну політико-управлінську еліту, яка намагалася знайти баланс між соціальним та економічним розвитком. Однак зростання витрат на соціальні програми зменшувало вкладання у виробництво, вело до економічних негараздів, інфляції, безробіття.

Під впливом критики діяльності уряду з боку ХДС/ХСС, “мала коаліція” не витримала випробування кризою. У 1982 р. відбулося чергове перегрупування політичних сил у країні без парламентських виборів. Правляча коаліція розвалилася: 4 міністри-вільні демократи вийшли з уряду та запропонували оголосити йому конструктивний вотум недовіри. За підтримки опозицією даної пропозиції, у жовтні 1982 р. створилася нова коаліція та новий уряд з ХДС /ХСС та ВДП на чолі з Г. Колем (ХДС/ХСС). Зміна формату опозиції не вплинула на рівень впливу інституту політичної опозиції на державне управління, який залишився в межах незначного ( $V=1,1$ ).

Дострокові парламентські вибори 1983 р. підтвердили минулий формат коаліції (ХДС /ХСС та ВДП). Парламентську меншість репрезентували СДПН та нова в бундестазі Партія Зелених [39, р. 37]. Оскільки СДПН не уклала угоди з останньою, то можна вважати опозицію розрізненою, що дещо зменшувало вплив інституту політичної опозиції на державне управління ( $V=0,9$ ), у порівнянні з 1980–1982 рр. ( $V=1,1$ ).

Змінився й урядовий курс: у ФРН було запроваджено неоконсервативну модель правління економікою та суспільством, тобто уряд здійснював аналогічні заходи, що й М.Тетчер в Англії, а Р.Рейган в США – “витіснення” держави, заохочення ініціативи суспільства. Правда, під гаслом гарантування “внутрішньої безпеки” уряд намагався обмежити права громадян на демонстрації, вдосконалити репресивний апарат [14, с. 308]. З 1983 р. у ФРН почалось економічне піднесення, яке тривало майже десять років. У цей період відбувається докорінна перебудова технічної бази економіки. На середину 1980-х рр. ФРН утвердилася як третя за економічним розвитком держава у світі (після США, Японії) [14, с. 309].

Разом з тим, нестабільність державного управління Німеччини в даний період відбиває динаміка темпів росту ВВП: після піднесення з 1,8% (1983 р.) до 2,8% (у 1984 р.), вже у 1985 р. можна побачити його падіння (2%) [13]. В умовах загального економічного піднесення такий негативний результат державного управління в 1985 р. можна пояснити, зокрема, зменшенням на нього впливу інституту політичної опозиції ( $V=0,9$ ) у 1983 р.

Розрахунки лінійного коефіцієнту кореляції між рівнем впливу ІПО на ДУ та динамікою темпів зростання ВВП у Німеччині свідчать про наявність між ними поміркованого зв’язку (за шкалою Чеддока):  $r_1=0,43$ ,  $r_2=0,39$  (дод. Е, табл. Е.6). Як бачимо, результативність державного управління Німеччини з першої половини 1980-х рр. відбиває зовнішній лаг опозиційного впливу в один–два роки.

На виборах 1987 р. формат більшості (ХДС/ХСС та ВДП) та опозиції (СДПН, Партія Зелених (ПЗ)) в парламенті не змінився, як і рівень впливу

( $B=0,9$ ) останньої на державне управління. Проте можна зазначити, що парламентська більшість втратила 2% депутатських мандатів, а парламентська опозиція, хоч і залишалася розрізненою, додала 1,5% депутатських мандатів, що зменшило розрив між ними до 8,5% (на відміну від 12% у 1983 р.) [3]. Представляється, що при незмінності формального впливу ІПО на державне управління, фактично він дещо збільшився, що позитивно позначилося на ефективності державного управління. На прикладі зростання темпів приросту ВВП з 1,5% (у 1987 р.) до 3,7% (у 1988 р.), 3,6% (у 1989 р.) знову можна простежити зовнішній лаг опозиційного впливу на державне управління в один-два роки.

Наприкінці 1980-х–на початку 1990-х рр. Німеччина мала таку соціально-економічну модель розвитку, якій заздрили практично в усьому світі, а за асортиментом та якістю надання соціальних послуг вона поступалася тільки скандинавським країнам.

Початок 1990-х років збігся з об'єднанням Західної та Східної Німеччини в єдину державу (3 жовтня 1990 р.). На позачергових виборах 1990 р. в уже об'єднаній Німеччині знову перемогла коаліція ХДС/ХСС з ВДП. Канцлером об'єднаної Німеччини залишився Г. Коль. Вплив опозиції на державне управління формально не змінився з попереднім періодом ( $B=0,9$ ). Проте можна вважати, що відбулося фактичне зменшення впливу інституту політичної опозиції на державне управління через різке збільшення розриву між парламентськими коаліцією та опозицією до 20% (відповідно, 60% та 40%) [3].

Об'єднання двох несумісних економік (капіталістичної та соціалістичної) у перші роки принесло Німеччині багато проблем. Непристосованість економіки колишньої НДР до вимог світового ринку, модернізація її промисловості, компенсація безробітним призвели до економічної кризи 1992 – 1993 рр. Безумовно, падіння темпів зростання ВВП з 5,7% (у 1990 р.) до 2,2% (у 1992 р.), – 1,1% (у 1993 р.) [13] стало проявом зовнішнього лагу 1990 р., який склав 2 роки. Вважаємо, що його складовою слід вважати й зовнішній лаг опозиційного впливу, пов'язаний із фактичним зменшенням впливу інституту політичної опозиції на державне управління. Проте цього разу спад в економіці тривав недовго. Інвестиції, що вкладалися на відновлення економіки східнонімецьких земель, почали, нарешті, працювати. В 1994 р. приріст ВВП на нових землях становив 10%, що було рекордом для Європи.

Чергові парламентські вибори 1994 р. не змінили формату політичних сил в парламенті, а, значить, формально рівня впливу опозиції ( $B=0,9$ ) на державне управління. Водночас, перевага у бундестазі правлячої коаліції (51% депутатів) над парламентською опозицією (48,5% депутатів) різко зменшилася до 2,5% у 1994 р. (з 20% у 1990 р.) [38], що підвищило фактичний вплив інституту політичної опозиції на державне управління, але негативно позначилося на державному управлінні. Зовнішній лаг опозиційного впливу відбило зниження темпів зростання ВВП з 2,3% (у 1994 р.) до 1,7% та 0,8%, (відповідно, у 1995 та 1996 рр.).

Парламентські вибори 1998 р. не просто надали перемогу СДПН, яка створила коаліцію “Зеленими” (ПЗ) (так званий “червоно-зелений” уряд), але й призвели вдруге в історії ФРН до одночасної зміни федерального канцлера (ним став Г. Шрöder). Можна також констатувати у 1998 р. збільшення впливу

інституту політичної опозиції на державне управління ( $V=1,1$ ). Цьому сприяло формування в другій половині 1990-х рр. стійких коаліційних зв'язків між двома блоками партій СДПН – Союз 90/Зелені та ХДС/ХСС – ВДП (система “два плюс два”). Така конфігурація партійної системи, загалом, сприяла стабілізації та легітимації політичної системи ФРН, оскільки коаліційна більшість у Бундестазі отримувала додатковий стимул для утримання єдності. Відновлення оптимального незначного позитивного ( $V=1,1$ ) впливу інституту політичної опозиції на державне управління у 1998 р. сприяло піднесенню ефективності державного управління, що проявилось у 2000 р. збільшенням темпів росту ВВП до 2,9%, у порівнянні з 2% (у 1998 р.). Знову можна зазначити існування дворічного зовнішнього лагу опозиційного впливу.

Трагічні події 2001 р. в США позначилися на темпах економічного розвитку провідних європейських країн: Так, в Німеччині через економічну кризу відбулося падіння темпів росту ВВП з 0,8% (у 2001 р.) до -0,1% (у 2003 р.). Не дивлячись на те, що темпи економічного розвитку стали повільнішими, ніж у попередній період, а рівень безробіття досяг 10%, на виборах 2002 р. до бундестагу знову перемогла попередня коаліція, вдруге було обрано канцлером Г. Шрьодера. Вплив інституту політичної опозиції на державне управління залишався незначним позитивним, як раніше ( $V=1,1$ ). Незначна перевага парламентської коаліції (51% депутатів) над парламентською опозицією (49% депутатів) склала 2% [3], що у 2002 – 2005 рр. де-факто збільшувало вплив інституту політичної опозиції на державне управління. Урядова коаліція пріоритетами своєї політики залишила соціальні реформи, зниження рівня безробіття, екологію. Простежується зовнішній лаг опозиційного впливу на державне управління, який склав 2 роки, що проявилось у збільшенні темпів росту ВВП до 2 % (у 2004 р.), у порівнянні з 0,2 % (у 2002 р.) [13]. До речі, фактично більший, ніж незначний ( $V=1,1$ ), можливо, “досить значний” вплив інституту політичної опозиції на державне управління можна вважати також однією з причин дострокових виборів 2005 р.

За результатами виборів до Бундестагу 19.09. 2005 р. утворилася так звана “велика коаліція” між СДПН та ХДС/ХСС, а по суті, між двома коаліційними таборами (СДПН – Союз 90/Зелені та ХДС/ХСС – ВДП), обумовлена тактичними міркуваннями та системою стійких зв'язків між колишніми партнерами по коаліції. Вплив інституту політичної опозиції на державне управління впродовж 2005-2009 рр. можна розцінювати, як відсутній ( $V=0$ ). Таке різке падіння впливу інституту політичної опозиції на державне управління відбилося на зниженні ефективності останнього, що проявилось через 1,5 року (зовнішній лаг опозиційного впливу) у падінні темпів росту ВВП з 3% у 2005 р. до 1,8% у передкризовому 2007 році [13].

Світова фінансова криза 2008-2009 рр. сильно позначилася на економічному розвитку Німеччини: у 2009 р. найбільша економіка Євросоюзу скоротилася на рекордні 4,7% [5].

Парламентські вибори 2009 р. відновили малу коаліцію ХДС/ХСС та ВДП, що водночас сприяло відновленню в Бундестазі парламентської опозиції. Враховуючи стійкі коаліційні зв'язки між СДПН та Союз 90/Зелені, можна стверджувати, що інститут політичної опозиції з того часу й дотепер здійснює незначний позитивний ( $V=1,1$ ) вплив на державне управління Німеччини. Крім важливості того фактору, що Німеччина є другим за величиною експортером у

світі, що, безумовно, допомогло їй у 2010 році швидко відновити темпи зростання економіки, не можна не брати до уваги стрибку у зростанні впливу ІПО на державне управління з відсутнього ( $V=0$ ) у 2005-2009 рр. до незначного позитивного ( $V=1,1$ ) (з вересня 2009 р.). Рекордне зростання ВВП Німеччини в 2010 р. на 3,6% (за попередньою оцінкою) [5] можна вважати підтвердженням існування однорічного зовнішнього лагу опозиційного впливу на державне управління.

Таким чином, модель впливу інституту політичної опозиції на державне управління Німеччини можна вважати моделлю стрибкоподібного впливу. Значна, екстремальна амплітуда коливань рівня впливу інституту політичної опозиції: від  $V=0,9$  до  $V=0$  у 1966 р., від  $V=0$  до  $V=1,1$  у 1969 р., від  $V=1,1$  до  $V=2$  у 1972 р., від  $V=1,1$  до  $V=0$  у 2005 р., від  $V=0$  до  $V=1,1$  у 2009 р., – ставала живленням ефективності державного управління. Водночас результати “сильного” впливу інституту політичної опозиції на державне управління не завжди були позитивними. Оптимальний вплив інституту політичної опозиції на державне управління Німеччини представляється в межах незначного позитивного.

## ВИСНОВКИ

Зростання сукупності установ, через які здійснюється державне управління суспільством, ускладнення управлінських функцій щодо соціальної системи привело до того, що державна влада легалізувала політичну опозицію в державних органах (“вмонтувала” її в державне управління). В умовах традиційного суспільства державна влада чітко окреслила, регламентувала та жорстко контролювала діяльність політичної опозиції.

Виникнення середнього класу та формування громадянського суспільства сприяло автономізації індивідів, виникненню плюралізму інтересів, раціоналізації відносин, послабленню ієрархічності управлінського процесу. За таких умов політична опозиція набула всіх ознак суспільного інституту, вийшла з-під контролю влади, яку почала критикувати, контролювати, складаючи конкуренцію, пропонуючи альтернативні варіанти прийняття політичних рішень. Протягом ХІХ – першої половини ХХ ст. у розвинених країнах Європи відбувається інституалізація політичної опозиції.

З середини ХХ ст. світовою тенденцією розвитку державного управління стає децентралізація функцій і повноважень органів держави з одночасним посиленням контролю “згори” і “знизу” їхньої належної реалізації. Демократизація державного управління сприяє перетворенню інституту політичної опозиції на складову механізму держави. Політична опозиція відіграла значну роль у процесах демократизації транзитивних суспільств.

Специфіка розвитку системи державного управління впливає на особливості генезису, розвитку та функціонування інституту політичної опозиції в кожній країні. Так, відсутність жорсткої централізації державної влади та демократичність державного управління на всіх історичних етапах; швидкі темпи економічного розвитку, формування громадянського суспільства, розвиток лібералізму, значний досвід парламентаризму зумовили

чітку інституалізацію політичної опозиції, поміркованість її дій, “рівноправну” взаємодію з парламентською більшістю у Великобританії. Тут відбувалося формування конкурентної моделі взаємодії інституту політичної опозиції з урядом та моделі м’якого (оксамитового) впливу першого на систему державного управління.

Натомість жорстка централізація державного управління, своєрідність місцевого самоврядування, повільне формування громадянського суспільства у Франції пояснюють слабкість інституалізації політичної опозиції, її ролі у плані законодавчого впливу, а також щодо контролю урядової діяльності. Через специфіку форми правління (президентсько-парламентську) саме президент став основним джерелом опозиції до парламентського уряду. Цим зумовлюється конфронтаційна модель взаємодії політичної опозиції з урядом, а також модель жорсткого впливу її на систему державного управління.

Аналіз історичного розвитку Великобританії, Франції за порівняння його з Україною свідчить, що, за наявності особливостей в еволюції системи державного управління, нашій країні притаманні деякі риси, властиві обом зазначеним країнам. Проте це не означає можливість механічних запозичень у чистому вигляді якоїсь із моделей взаємодії інституту політичної опозиції з державним управлінням. Україні ближча конфронтаційна (французька) модель взаємодії політичної опозиції з урядом, жорсткого впливу її на органи державного управління. Разом з тим сучасні українські реалії на прикладах утворення тіньових (опозиційних) кабінетів міністрів підтверджують існування рис, притаманних вестмінстерській моделі.

Тривале існування системи державного управління, притаманного традиційному суспільству, зі збереженням лінійності управлінської вертикалі, слабкістю інститутів громадянського суспільства, відсутністю можливостей функціонування політичної опозиції в парламенті спричинили посилення виконавчої гілки влади в Німеччині. Лише у другій половині ХХ ст. в цій країні виникла модель безпосередньої інституалізації політичної опозиції, якій притаманна сильна роль традицій та схильність до тісної співпраці опозиції з урядом. Деякі принципи німецької системи державного управління, у тому числі й обмеження парламентаризму, що були запозичені конституційним законодавством Росії, втілювалися на східноукраїнських землях, які перебували під владою останньої на початку ХХ ст. На формування інституту політичної опозиції в західноукраїнських землях впливав той факт, що вони півтора століття знаходилися в системі державного управління Австрії / Австро-Угорщини.

Загалом дослідження еволюції інституту політичної опозиції в системі державного управління Великобританії, Франції та Німеччини сприятиме з’ясуванню можливих тенденцій подальшого розвитку моделей взаємодії політичної опозиції з системою державного управління в Україні.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 3-е изд., доп. – М. : Изд-во ОМЕГА-Л, 2005. – 584 с.
2. Арендт Х. Джерела тоталітаризму : [пер. с англ.] / Ханна Арендт. – К. : Дух і літера, 2002. – 539 с.
3. Бундестаг и Федеральное правительство Германии (с 1949) [Электронный ресурс]. – (Сайт Политический атлас 2009 [Яковлев И.]). – Режим доступа: <http://www.pe-a.ru/De/De-ru.php>
4. Варзар І. М. Політологічні і історіологічні засади феномена “політична опозиція” / І. М. Варзар // Політична опозиція: теорія та історія, світовий досвід та українська практика : матеріали наук.-практ. конф. / Навч.-метод. кабінет вищ. освіти М-ва освіти України. – К., 1996. – С. 94–102
5. ВВП Німеччини виріс на 3,6% і встановив рекорд [Електронний ресурс] // Інвестиції.орг: портал про інвестиції. – 2001. – 13 січ. – Режим доступу: <http://investycii.org/news/svitova-ekonomika/vp-nimechyny-vyris-na-3-6-i-vstanovyv-rekord.html>
6. Вінничук Н. Типологія політичної опозиції [Електронний ресурс] / Н. Вінничук // Політичний менеджмент. – 2007 – № 3. – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=70&c=1622>
7. Уроки демократії: світовий досвід для України : зб. статей / підготували О. Мірошніченко, І. Пресняков, Ю. Селянко та ін.; керівн. проекту В. Нанівська. – К.: Міжнародний центр перспективних досліджень, 2007. – 111 с.
8. Гизо Ф. О средствах правления и оппозиции в современной Франции // Классический французский либерализм : сборник / Ф. Гизо ; [пер. с фр. М. М. Федоровой]. – М. : РОССПЭН, 2000. – С. 263–506.
9. Голубь В. В. Політико-адміністративна взаємодія у контексті процесів децентралізації / В.В. Голубь // Демократичне врядування: наука, освіта, практика : матеріали наук-практ. конф. за міжнар. участю, (Київ, 29 трав. 2009 р.) : у 4 т. / за заг. ред.. В.П. Приходька, С.В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2009. – Т. 2. – С. 168–171.
10. Гонюкова Л.В. Політичні партії як інститут державної політики та управління: теоретико-методологічний аналіз : [монографія] / Л.В. Гонюкова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К. : [НАДУ], 2009. – 392 с.
11. Гонюкова Л.В. Політичні партії як суб'єкти творення коаліційного уряду / Л.В. Гонюкова // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентіві України. – Вип. 1/2008. – С. 154–165.
12. Дементьева В. В. Государственно-правовое устройство античного Рима: ранняя монархия и республика : учеб. пособ. / В. В. Дементьева. – Ярославль : Яросл. гос. ун-т, 2004. – 248 с.



13. Динамика мирового внутреннего валового продукта (ВВП) и ВВП ведущих промышленно развитых стран по годам, % к предыдущему году [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.globfin.ru/stat.htm>
14. Іваницька О.П. Новітня історія країн Європи та Америки (1945-2002): навч. посіб. / О.П. Іваницька. – Вінниця : Вид-во «Фоліант», 2003. – 560 с.
15. Історія європейської ментальності / за ред. П. Дінцельбахера ; [пер. з нім. В. Кам'янець]. – Львів : Літопис, 2004. – 702 с.
16. Кармазіна М. “Інститут” та “інституція”: проблема розрізнення понять / М. Кармазіна, О. Шурбована // Політичний менеджмент. – 2006. – № 4. – С. 10–18.
17. Левина М. Н. Парламентское право Великобритании XVII – нач. XIX вв. / М. Н. Левина. – М. : Зерцало, 2000. – 170 с.
18. Кораблін С. Курсові тупики сировинних економік / С. Кораблін // Дзеркало тижня. Україна [інформ.-аналіт. щотижневик]. – 2010. – № 39 (23 жовтня).
19. Кораблін С. Інфляція / С. Кораблін // Дзеркало тижня. Україна [інформ.-аналіт. щотижневик]. – 2002. – № 9 (384). – 8–15 берез.
20. Крашенинникова Н. История государства и права зарубежных стран [Электронный ресурс] / Н. Крашенинникова, О. Жидков. – (Сайт библиотеки Гумер : право и юриспруденція). – Режим доступа : [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Vuks/Pravo/istrp/17.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Vuks/Pravo/istrp/17.php)
21. Крылова Н. С. Британский парламентаризм / Н. С. Крылова // Очерки парламентского права (зарубежный опыт) / под ред. Б. Н. Топорнина. – М. : Инт-т гос. и права РАН, 1993. – С. 3–51.
22. Крутоголов М. А. Парламентское право Франции / М. А. Крутоголов, А. И. Ковлер // Очерки парламентского права (зарубежный опыт) / под ред. Б. Н. Топорнина. – М. : Инт-т гос. и права РАН, 1993. – С. 84–134.
23. Маймескулов Л. Н. Политическая оппозиция и право. История и современность / Л. Н. Маймескулов // Політична опозиція: теорія та історія, світовий досвід та українська практика : матеріали наук.-практ. конф. / Навч.-метод. кабінет вищ. освіти М-ва освіти України. – К., 1996. – С. 23–27.
24. Медушевский А. Н. Демократия и авторитаризм. Российский конституционализм в сравнительной перспективе / А. Н. Медушевский. – М. : РОССПЭН, 1997. – 650 с.
25. Рябов С. Опозиція як джерело альтернативної політики / С. Рябов // Вибори та демократія. – 2005. – № 4 (6). – С. 8–18.
26. Неприцький О.А. Позиція лейбористської партії Великої Британії щодо європейського питання на виборах 1997 р. [Електронний ресурс] / О.А.Неприцький // Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського. – 2007. – Вип. 12. – Секція 3. – Серія: Історія – Режим доступу до журн. : <http://www.nbu.gov.ua>
27. Селезнев Л. И. Оппозиция в английском парламенте / Л. И. Селезнев // Сравнительное изучение парламентов и опыт парламентаризма в России:

выборы, голосование, репрезентативность : материалы всерос. науч. конф., посвященной 100-летию принятия Закона о выборах депутатов I Гос. думы. 15–16 дек. 2005 г. / под ред. Ю. Н. Солонина, Л. В. Сморгунова. – СПб. : Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2005. – С. 310–314.

28. Сичова В. В. Інститут політичної опозиції в системі державного управління: європейський вимір : монографія / В. В. Сичова; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х. : Магістр, 2010. – 219 с.
29. Сичова В. В. Взаємодія інституту політичної опозиції та державного управління: теоретико-методологічне обґрунтування : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / В. В. Сичова; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2011. – 36 с.
30. СК – Палата общин и Кабинет (с 1935) [Электронный ресурс]. – (Сайт «Политический атлас 2009» [Яковлев И.]). – Режим доступа: <http://www.pe-a.ru/UK/UK-ru.php>
31. Статус опозиції: зміст та межі правового регулювання [Електронний ресурс] : матеріали до круглого столу, 26 верес. 2006 р. – К., 2006. – 17 с. – (Сайт Лабораторії законодавчих ініціатив). – Режим доступу : <http://www.parliament.org.ua/upload/docs/Analitics.pdf>
32. Общая и прикладная политология : учеб. пособ. / под общ. ред. В. И. Жукова, Б. И. Краснова. – М. : МГСУ : Союз, 1997. – 992 с.
33. Парламент, Президент и Правительство Франции (5-я республика, с 1958) [Электронный ресурс]. – (Сайт «Политический атлас 2009» [И.Яковлев]). – Режим доступа: <http://www.pe-a.ru/Fr/Fr-ru.php>
34. Уроки демократії: світовий досвід для України : зб. статей / підготували О. Мірошніченко, І. Пресняков, Ю. Селянко та ін.; керівн. проекту В. Нанівська. – К.: Міжнародний центр перспективних досліджень, 2007. – 111 с.
35. Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века : [пер. с англ.] / С. Хантингтон. – М. : РОССПЭН, 2003. – 368 с.
36. Червона Л. М. Феномен опозиції в Україні: соціально-філософський аналіз : дис. ... кандидата філос. наук : 09.00.03 / Леся Миколаївна Червона ; Ін-т вищої освіти АПН України. – К., 2004. – 180 с.
37. Черниловский З. М. Всеобщая история государства и права /З. М. Черниловский. – М. : Юрист, 1999. – 576 с.
38. Чужиков В. І. Економіка зарубіжних країн : навч. посіб. / В. І. Чужиков. – К. : КНЕУ, 2005. — 308 с.
39. Beume K. von. Parliamentary oppositions in Europe / Klaus von Beume. // Opposition in Western Europe / ed. by E. Kolinsky. – London ; Sydney : Croom Helm, 1987. – P. 31–51.
40. Smolar A. From Opposition to Atomization // Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives / Ed.: L. Diamond et al. – Baltimore ; L. : John Hopkins University Press, 1997. – P. 263–277.

*А. І. Семенченко*

**ЄВРОПЕЙСЬКІ МЕХАНІЗМИ ЗЕЛЕНОЇ ТА БІЛОЇ КНИГ  
В ЕЛЕКТРОННОМУ УРЯДУВАННІ В УКРАЇНІ**

*Навчально-методичні матеріали*

УДК 004:061.1ЄС  
С60

*Схвалено Науково-методичною радою  
Національної академії державного управління при Президентові України  
(протокол № 48 від 18 травня 2015 р.)*

**А в т о р**

**А. І. Семенченко**, доктор наук державного управління, професор, професор кафедри інформаційної політики та технологій Національної академії державного управління при Президентові України.

**У п о р я д н и к**

**В. М. Гаврилюк**, начальник управління планування фінансів, бухгалтерського обліку і звітності – головний бухгалтер Національної академії державного управління при Президентові України.

**Р е ц е н з е н т и:**

**Л. І. Даниленко**, доктор педагогічних наук, професор, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України;

**М. М. Газізов**, кандидат політичних наук, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.

Біла книга – концептуальний документ, який використовується для обґрунтування концепцій, стратегій, програм, планів дій (заходів) та інших нормативно-правових актів, що визначають державну політику у тій чи іншій сфері. Вона описує цілі та інструменти державної політики у відповідній сфері як задля інформування суспільства про деталізовані наміри уряду, так і з метою виявлення розбіжностей у позиціях заінтересованих сторін щодо змісту політики, що пропонується, та їх максимального узгодження і реалізується згодом у низці нормативно-правових актів.

Біла і Зелена книги широко застосовуються в країнах ЄС, передують офіційній розробці та прийняттю нормативно-правових актів з державної політики.

**УДК 004:061.1ЄС**

- © Семенченко А. І., 2015
- © Національна академія державного управління при Президентові України, 2015

## ВСТУП

Біла книга «Електронна взаємодія» є складовою системи взаємозв'язаних білих книг, яка включає також білі книги з електронних послуг, електронної демократії та ідентифікації, є продовженням Зеленої книги з електронного урядування України, розробляється за участю українських та міжнародних експертів сфери електронного урядування та сконцентрована на проблемах і шляхах розв'язання саме електронної взаємодії органів виконавчої влади.

Згідно стандарту ISO/IEC 2382-1:199301.01.53 Інтероперабельність – Здатність до комунікацій, Виконанню (10) Програм(01.05.01) або передачі Даних(01.01.03) між різними Функціональними блоками(01.01.45) в строго визначених умовах (Interoperability – Capability to communicate, Execute (10) Programs (01.05.01), or transfer Data (01.01.03) among various Functional units (01.01.45) under specified conditions)

При цьому під електронною взаємодією розуміється передача державної та іншої інформації, даних, документів на відстань за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), інформаційно-телекомунікаційних систем.

Розробка Білої книги з електронної взаємодії відповідає пріоритетним напрямкам державної політики, визначеним у Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», Програмі діяльності Уряду, Угоді про асоціацію України та ЄС та інших нормативно-правових актах, де серед головних пріоритетів визначені децентралізація та деконцентрація влади, боротьба з корупцією, реформа державної служби, судової системи, відкриті принципи державного управління, прозорість, підзвітність і ефективність влади, включаючи й перехід до електронного урядування як одного з інструментів досягнення цих цілей.

Актуальність цього документу обумовлена й завершенням у 2015 році терміну дії Концепції розвитку електронного урядування в Україні та Закону України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», та відсутністю документів, які б могли прийти на заміну цим законодавчим актам.

В Білій книзі «Електронна взаємодія» проведено аналіз поточної ситуації з впровадження електронного урядування в Україні, насамперед з питань електронної взаємодії органів державної влади, зокрема, визначено наступне. Відсутня узгоджена системна державна політика та координація діяльності органів державної влади різного рівня, що призвело до наявності істотної кількості інформаційних систем органів державної влади, ніяк не пов'язаних між собою технологічно та організаційно, що формує завдання їх інтеграції чи повної переробки. Витрачені істотні ресурси на створення проекту національної інформаційної інфраструктури, інших галузевих проектів, прототипу системи електронної взаємодії органів виконавчої влади (в частині електронного документообігу), але ні цей проект, ні система не дійшли до введення в експлуатацію, хоча й посприяли накопиченню певного досвіду. Досі відсутні стандарти по всіх чотирьох складових інтеоперабельності,

запропонованих її європейськими рамками EIF: нормативно-правової, організаційної, семантичної та техніко-технологічної. Загалом, складові стандартизації, використання типових рішень, найкращих практик створення засобів електронного урядування не підтримуються організаційно-правовими нормами, технологічними засобами, рішеннями відповідних посадових осіб. Багато з позитивних державно-політичних рішень з проблем електронної взаємодії залишилися декларативними.

Зокрема, за період з 2002 – 2013 рр. з державного бюджету на зв'язок, телекомунікації та інформатику було витрачено 1,558 млрд. грн., які здебільшого були витрачені на придбання комп'ютерної техніки, за даними проведених в 2013 р. досліджень на сьогодні в органах державної влади комп'ютерів більше, ніж чиновників. З інформаційно-програмними засобами колективної роботи, документообігу ситуація виглядає значно гірше (майже 90% органів виконавчої влади не мають засобів автоматизації діловодства) та характеризується незначною кількістю та локальністю створених засобів, превалюванням відомчого підходу. Інтеграційний рівень електронної взаємодії може бути представлений лише створенням у 2012 – 2013 рр. системи електронної взаємодії (документообігу) органів виконавчої влади (СЕВ ОБВ). В межах дослідної експлуатації до цієї системи було підключено 16 міністерств та 88 інших центральних органів виконавчої влади. Однак система так і залишилася пілотним проектом.

Підписання Угоди про асоціацію України та ЄС актуалізує проблему визначення та прийняття узгоджених з директивами ЄС, європейськими рамками інтеперабельності організаційно-правових норм, стандартів, засобів та методів реалізації електронного урядування, в тому числі електронної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

На сьогодні в ситуації системної кризи, воєнної агресії Росії Україні потрібно сформувати та впровадити дієву, результативну, узгоджену зі стандартами ЄС, державну політику розвитку електронної взаємодії органів державної влади як одного з ключових засобів реалізації адміністративної реформи, боротьби з корупцією, забезпечення ефективного державного управління. Ця Біла книга теж є одним з кроків в цьому напрямку.

В умовах відсутності в Україні єдиного координаційного центру з розвитку електронного урядування, в Білій книзі запропоновано підхід, що базується на мережевому державному управлінні та передбачає створення коаліції зацікавлених в реалізації державної політики органів державної влади та бізнес-структур. Виходячи з структури, завдань та функцій існуючих органів виконавчої влади, основними суб'єктами впровадження та розвитку електронної взаємодії («локомотивами» електронного урядування), які могли би увійти в таку коаліцію на центральному рівні, є:

Мінекономрозвитку – державна політика у сфері надання адміністративних послуг;

Мінюст – державна політика з питань використання електронного цифрового підпису, архівної справи і діловодства, захисту персональних даних;

Держспецзв'язку – державна політика у сферах організації спеціального зв'язку, захисту інформації, телекомунікацій і користування радіочастотним ресурсом України;

Державне агентство з питань електронного урядування – державна політика у сфері розвитку інформаційного суспільства, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів;

НКРЗІ – державне регулювання у сфері телекомунікацій, інформатизації, користування радіочастотним ресурсом та надання послуг поштового зв'язку.

На першому етапі такої сукупної координації та інтеграції діяльності органів державної влади доцільно створити при Кабінеті Міністрів України Міжгалузеву раду з проблем електронного урядування, включивши до її складу представників від органів державної влади, суспільства та бізнесу, експертного середовища. Діяльність зазначеної ради доцільно спрямовувати на забезпечення впровадження єдиної, узгодженої державної політики реформ в Україні у цій сфері, визначеною Національною радою реформ, скоординованою з діяльністю Консультаційної ради з питань розвитку інформаційного суспільства при Верховній Раді України. Крім цього, необхідно визначити узгоджене з різними гілками влади керівництво процесів створення та запровадження електронного урядування, включаючи відповідні повноваження вищого рівня. Це надасть можливість концентрації ресурсів та зусиль саме на розвитку інфраструктури електронного урядування.

Основа системи електронного урядування – система електронної взаємодії повинна базуватися на існуючих телекомунікаційних мережах із застосуванням сучасних засобів захисту інформації. Одна з головних вимог до неї – реалізація технологій транскордонної електронної взаємодії та відповідних конкретних стандартизованих специфікацій, робить необхідним використання узгоджених з європейськими національних стандартів: даних; міжвідомчого обміну ними; метаданих; безпеки, включаючи можливість використання для цього мобільних пристроїв тощо.

Для забезпечення електронної взаємодії органів влади принциповим є створення та підтримка базових інформаційних ресурсів, визначення їх власників, насамперед реєстру фізичних осіб, земельного кадастру, а також системна інтеграція наявних державних реєстрів та баз даних, інформаційних ресурсів, що підтримуються на національному рівні. На сьогодні це можуть бути реєстр підприємств та організацій, статистичні дані тощо, їх підтримка має бути вирішена на законодавчому рівні.

В Білій книзі здійснено порівняльний аналіз можливих підходів до забезпечення електронної взаємодії органів державної влади. Перший з них базується на застосуванні зазначеної вище системи міжвідомчого електронного документообігу СЕВ ОБВ з використанням веб-технологій та подальшого її розвитку у напрямку підключення до неї обласних державних адміністрацій, створення засобів надання електронних адміністративних послуг. На створення СЕВ ОБВ було витрачено 17 млн. грн. Система дозволяє передавати,

отримувати, зберігати, контролювати виконання документів, формувати аналітику. Але система, обмежуючись виключно обміном документованою інформацією, не забезпечує обмін іншими даними, що вимагає її істотного доопрацювання. Крім того, СЕВ ОБВ не дозволяє: здійснювати електронний документообіг з юридичними та фізичними особами, які не підключені до неї, тобто для цього необхідно створювати ще одну інформаційну систему; здійснювати обмін інформацією з обмеженим доступом, що також обумовлює необхідність створення ще однієї окремої СЕВ; не забезпечує конфіденційність обміну інформації між органами влади (обмін документами здійснюється у відкритому форматі без шифрування файлів електронних документів); не забезпечений необхідний рівень надійності функціонування системи. Вихід із ладу центрального та резервного вузлів СЕВ ОБВ робить неможливим здійснення обміну електронними документами між органами влади.

Іншим варіантом міжвідомчого електронного документообігу було створення Системи захищеної електронної пошти «Захід», яка мала: здійснювати електронний документообіг відповідно до типової інструкції між різноманітними автоматизованими системами діловодства; працювати з віддаленими базами даних через повідомлення електронної пошти та гарантувати їх доставку; функціонувати у різних телекомунікаційних мережах (відкритій та закритій) із забезпеченням фізичного розриву між ними; виконувати криптографічний захист поштових повідомлень тощо. Ця система має позитивний висновок за результатами державної експертизи в сфері криптографічного захисту інформації, але в силу об'єктивних та суб'єктивних причин не була впроваджена.

Другий, так званий, *централізований* підхід передбачає наявність єдиної центральної інформаційно-телекомунікаційної системи (ІТ-системи), до якої підключаються інформаційні системи органів державної влади. Для реалізації такого підходу органи державної влади – власники базових реєстрів згідно єдиних вимог та форматів розробляють інтерфейси доступу до інформації з власних реєстрів, яка може бути доступна іншим органам влади, та підключають їх до центральної системи.

*Децентралізована* модель електронної взаємодії, головною відмінністю якої від централізованої є архітектура ІТ-системи, в якій запит на отримання інформації направляється не через центральну ІТ-систему, а одразу до органу державної влади – постачальника інформації, що забезпечується шляхом передачі до нього функції протоколювання, перевірки та маршрутизації повідомлень між інформаційними системами органів державної влади за рахунок використання однакового спеціального програмного забезпечення, яке інтегрується до ІТ-інфраструктури органу державної влади та забезпечує обмін даними між конкретними інформаційними системами. Воно виконує більшу частину функцій, що реалізовує центральна ІТ-система у попередньому варіанті. Найбільш відомим прикладом такої моделі є естонська X-Road.

*Перехідна модель* є різновидом централізованої моделі, яка забезпечує надання комплексних сервісів доступу органам державної влади – замовникам інформації. У такому випадку орган державної влади передає комплексний



запит на інформацію відповідно до конкретного сценарію, наприклад, надання адміністративної послуги, до визначеного комплексного сервісу доступу центральної ІТ-системи. Вона забезпечує збір необхідної інформації з сервісів доступу базових реєстрів органів державної влади – постачальників інформації та генерує комплексну відповідь органу державної влади – замовнику інформації. При цьому, центральна ІТ-система реалізує автоматизацію бізнес-процесів відповідно до конкретних сценаріїв реалізації владних повноважень. Таким чином, при реалізації «перехідної» моделі запит на інформацію від органу державної влади направляється на конкретний сервіс доступу центральної ІТ-системи та дозволяє отримати інформацію одразу з декількох базових реєстрів. Найбільш відомим прикладом такої моделі є бельгійська Federal Service Bus.

*Вільна модель* передбачає запровадження обміну даними між інформаційними системами органів державної влади шляхом встановлення взаємодії «точка-точка» на підставі єдиних відкритих форматів, протоколів та регламентів. Така модель передбачає необхідність створення кожним органом державної влади власного програмного рішення відповідно до єдиних вимог та досягнення організаційної та семантичної інтеперабельності з кожним органом державної влади, який є постачальником та/або замовником інформації. На думку розробників цієї Білої книги, така модель є найбільш складною та слабко прогнозованою при реалізації.

Для вибору раціонального варіанту проведено SWOT-аналіз запропонованих моделей щодо можливості досягнення рівнів інтеперабельності, передбачених Європейськими рамками (EIF).

Важливим фактором при цьому була прогнозована оцінка вартості побудови тієї чи іншої моделі. Так, побудова централізованої, децентралізованої чи «перехідної» моделі потребує виділення централізованого ресурсу для розробки, впровадження ІТ-системи та підключення до неї базових реєстрів. Побудова ж моделі «точка-точка» не потребує виділення централізованого ресурсу, але, як показує практика, призведе до значно більших витрат, які будуть складатися з витрат кожної установи, яка підключається до системи взаємодії. При реалізації перших трьох моделей діє принцип економії на масштабі.

Серед вищевказаних підходів до технічного рішення системи електронної взаємодії органів влади перспективним виглядають *децентралізований* та *перехідний* варіанти, з урахуванням практики країн ЄС з розміщення та обробки даних в обмеженій кількості центрів обробки даних, що диктується економічними факторами. Також для державних структур країн Євросоюзу де-факто стандартом є побудова систем на основі хмарових технологій з використанням відкритого програмного забезпечення. Для створення цих центрів (як і всієї системи) має використовуватися модульний підхід до проектування, будівництва і подальшої експлуатації інфраструктури. При цьому забезпечується цільність ІТ-обладнання не менше 12 кВт на стійку. Рівень надійності інженерної інфраструктури – Tier III згідно класифікації UptimeInstitute.

При цьому необхідно врахувати обмежені можливості застосування апарату SWOT-аналізу для вибору раціонального варіанту побудови системи електронної взаємодії. Більш обґрунтований підхід мав би базуватись на системі таких критеріїв як ефективність, результативність, складність, рівень захисту інформації, час на впровадження тощо, але для їх оцінки сьогодні відсутня відповідна інформація та методики її обробки.

Після публічного обговорення Білих книг з електронного урядування та досягнення консенсусу щодо їх змісту Мінрегіонбудом буде сформована Політична пропозиція «Електронне урядування», яка згідно з Регламентом Уряду на концептуальному рівні повинна визначати державну політику розвитку електронного урядування, пріоритетів та стратегічних напрямів розвитку, послідовності дій, вибору оптимальних шляхів і способів розв'язання проблеми, проведення реформ і може стати основою для формування проекту нової редакції Концепції реалізації державної політики у сфері електронного урядування (термін відповідної діючої Концепції завершується у 2015 році) та/або проекту Закону України «Про єдину систему електронної взаємодії», а також Державної цільової програми з розвитку електронного урядування, яка передбачена Стратегією сталого розвитку «Україна 2020».

Досвід розробки та імплементації Зеленої та Білих книг з електронного урядування може бути розповсюджено на інші сфери та галузі життєдіяльності суспільства та держави, він знайде відображення як в Регламенті Кабінету Міністрів України, так і в інших документах з метою адаптації національного законодавства до європейського. Сьогодні сфера електронного урядування виступає плацдармом з впровадження сучасних європейських механізмів та інструментів з підготовки державних політик, досвід якого доцільно буде розповсюдити на інші сфери життєдіяльності суспільства та держави.

## РОЗДІЛ 1. ПРОБЛЕМА ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

Впровадження системи електронної взаємодії органів влади є комплексною, складною проблемою та належить до категорії слабо структурованих задач. Незважаючи на цілу низку нормативно-правових актів, спрямованих на її розв'язання, витрачених бюджетних коштів та інших ресурсів ця система так і не створена в Україні, має фрагментарний характер. Головною причиною такого стану є відсутність єдиного підходу до створення такої системи, декларативність та недостатня обґрунтованість державної політики в цій сфері, панування відомчого підходу в органах державної влади та відсутність координованості їх дій.

Так, наприклад, в Законі України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», Концепції розвитку електронного урядування в Україні, Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, Рекомендаціях парламентських слухань на тему: «Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні» були визначені основні проблеми, які заважають впровадженню електронної взаємодії в Україні:

- відсутність єдиних стандартів та регламентів функціонування системи електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису, адаптованих до міжнародних;

- обмеженість систем електронного документообігу органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- відсутність системи національних інформаційних ресурсів та інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- низька якість та недостатня кількість надання адміністративних послуг, які передбачають міжвідомчу взаємодію декількох органів влади, пов'язане зі значною втратою часу саме через відсутність такої взаємодії між відомчими інформаційними системами;

- недосконалість діючих Урядового порталу, веб-сайтів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які не забезпечують інтерактивний режим функціонування, Урядовий портал, який повинен бути основою інтегрованої системи «Електронний Уряд», виконує переважно презентаційну та інформаційну функції;

- низький рівень обізнаності державних службовців щодо суті електронного урядування;

- єдина інфраструктура міжвідомчої інформаційної взаємодії державних органів та суб'єктів господарювання із застосуванням інформаційних технологій не створена;

- невизначеність правових засад та організаційно-технічних рішень щодо забезпечення впровадження електронного урядування, відсутність єдиного

підходу до застосування інструментів і механізмів організації та координації діяльності державних органів у сфері електронної взаємодії.

Запровадження електронної взаємодії органів державної влади як складової електродного урядування повністю відповідає державній політиці, яка на сьогодні формалізована в таких нормативно-правових актах як Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», Коаліційна угода, Програма діяльності Уряду, Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (надалі – Угода про асоціацію України та ЄС), Закони України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про захист персональних даних», «Про адміністративні послуги», «Про електронний документ та електронний документообіг», «Про електронний цифровий підпис», Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні, Концепція розвитку електродного урядування в Україні, Національна програма інформатизації тощо. У дорожній карті Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» важливим напрямом вектора безпеки є Програма електродного урядування. Крім того, забезпечення електронної взаємодії органів влади визначено одним з головних пріоритетів «Цифрового порядку денного для Європи – 2020» та Європейського плану дій у сфері е-урядування на 2011 – 2015 роки.

Його застосування сприятиме розв'язанню таких проблем як:

- непрозорість, неефективність, закритість, корумпованість органів влади;

- формування механізмів децентралізації, деконцентрації, демократичного контролю та участі громадян у розробці та реалізації державної політики;

- повернення довіри громадян до інститутів та публічних службовців.

Комплекс заходів з впровадження елементів електронної взаємодії передбачено також Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом зокрема щодо: управління кордонами; боротьби зі злочинністю та корупцією; у боротьбі з тероризмом; інформування про будь-які значні або важливі ризики для здоров'я населення, тварин, рослин, зокрема, контроль надзвичайних ситуацій в харчовому ланцюгу; незастосування та не підтримку будь-яких заходів, які обмежують транскордонне надання електронних комунікаційних послуг; забезпечення взаємного доступу до ринків державних закупівель на основі принципу національного режиму на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях для державних контрактів та договорів концесії у традиційних галузях економіки, а також у комунальному господарстві; сприяння взаєморозумінню та двосторонньому співробітництву у сфері регіональної політики..., створюючи канали зв'язку та активізуючи обмін інформацією між національними, регіональними та місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства тощо. Передбачено, що сторони сприяють поступовому

наближенню до права і нормативно-правової бази ЄС у галузі регулювання інформаційного суспільства і електронних комунікацій.

На вищому рівні між ЄС та Україною підписано контракт, який передбачає на безоплатній та безповоротній основі фінансування Державного бюджету у сумі 355 млн. євро та підтримку реформ Уряду по таких напрямках: 1) реформування системи державного управління, зокрема: реформи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, системи надання адміністративних послуг, системи управління державними фінансами, а також посилення боротьби з корупцією; 2) поліпшення доступу до інформації, що становить інтерес для громадськості... Передбачено, зокрема: 1) впровадження ефективної системи перевірки декларацій про активи, доходи та видатки державних службовців; застосування оперативних санкцій стримуючої дії за зазначення у деклараціях неправдивої інформації; суттєве зменшення граничного розміру видатків, що декларуються; створення окремого веб-порталу для подачі декларацій в електронній формі та їхньої публікації з відкритим доступом; 2) доступ до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (у тому числі до інформації стосовно їхніх справжніх власників), Державного реєстру прав на нерухоме майно (у тому числі інформації щодо осіб, яким належать ці права), а також до земельних кадастрів тощо.

#### ***Організаційно-управлінське забезпечення***

Серед головних умов успішного забезпечення електронної взаємодії органів державної влади є наявність відповідної організаційної структури, нормативно-правової та техніко-технологічної бази. Попередня державна політика в сфері впровадження інформаційних технологій у діяльність органів державної влади призвела до відсутності єдиного координаційного центру, дублювання функцій та завдань між органами державної влади, конкуренції між ними, відсутності взаємоузгодженості діючих механізмів державного управління, а саме:

- Національної програми інформатизації (з 1998 р.);
- державних цільових програм (з 2004 р.);
- розвитку інформаційного суспільства (з 2007 р.);
- електронного урядування (з 2010 р.);
- міжнародної ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» (з 2012 р.)

тощо.

До цього слід додати, що з 2011 по 2013 рр. виконувались Національний план дій щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» та Стратегія розвитку інформаційного суспільства країн СНД.

При цьому дія організаційно-правових механізмів розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування завершується у 2015 році, але на заміну їм поки що нічого не запропоновано. Загальним недоліком вищевказаних документів є їх декларативність, недостатня обґрунтованість та відсутність координації між собою, надмірна бюрократизованість та негнучкість. Крім того з серпня 2014 р. Указом Президента України

запроваджено механізм Національної ради реформ, яка є спеціальним консультативно-дорадчим органом при Президентові України з питань стратегічного планування, узгодження позицій щодо впровадження в Україні єдиної державної політики реформ та їх реалізації, налагодження ефективного механізму взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ із залученням до співпраці з цих питань міжнародної спільноти, впровадження системного підходу до стратегічного планування, узгодження позицій та моніторингу реалізації реформ. Передбачено також створення Дорадчої ради реформ як консультативно-дорадчого органу при Президентові України, основним завданням якого є внесення пропозицій щодо здійснення в Україні реформ на основі кращого міжнародного досвіду та Виконавчого комітету реформ як допоміжного органу при Президентові України, основним завданням якого є підготовка пропозицій щодо стратегічного планування реформ, їх узгодженого впровадження та моніторингу реалізації.

Одночасно відбувається експеримент щодо запровадження європейських механізмів Зеленої та Білої книг з питань електронного урядування як механізму попереднього обґрунтування, формування, декларування урядом проекту державної політики задля її подальшого узгодження з суспільством та бізнесом та формалізації у відповідних нормативно-правових актах.

Вирішення проблеми координації та взаємоузгодження всіх цих механізмів потребує комплексних структурних і функціональних змін у системі державного управління розвитком електронного урядування, включаючи її вищий рівень, зокрема, шляхом:

- визначення одного з вищевказаних механізмів за основний, його модернізацію з одночасним припиненням дії інших механізмів;
- раціонального об'єднання вищевказаних механізмів за принципом взаємного доповнення, усунення дублювання та підвищення їх ефективності;
- комбінації першого та другого варіантів, яка передбачає припинення неефективних, нерезультативних, декларативних механізмів та об'єднання між собою дієвих механізмів з подальшою їх модернізацією.

Пропонується останній варіант розв'язання проблеми, а саме: комплексне застосування механізму Національної ради реформ, насамперед щодо реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», механізму державних цільових програм (для формування та реалізації Програми електронного урядування), модернізованого під сучасні умови механізму Національної програми інформатизації.

Вища ланка організаційної структури органів державної влади відповідно до Конституції та законодавства включає такі центри координації розвитку інформаційного суспільства, інформатизації та електронного урядування як Парламент, Президент та Уряд України.

У *Верховній Раді України* законодавчими проблемами розвитку електронного урядування переважно займаються 6 комітетів. Створено Консультативну раду з питань розвитку інформаційного суспільства при Верховній Раді України. З огляду на конвергенцію інформаційних і

комунікаційних технологій, а також наявність Комітету Верховної Ради України з питань інформатизації та зв'язку, Експертної ради про цьому Комітеті, доцільно, саме за ним залишити координуючу роль серед вищезгаданих комітетів Парламенту. Необхідно також врахувати той факт, що в цьому Комітеті розглядаються щорічні доповіді про стан розвитку інформаційного суспільства та інформатизації, які формуються Урядом. Комплексні заходи з покращення інформаційної взаємодії Верховної Ради України з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, громадянами, юридичними особами за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій здійснюються відповідно до Програми інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2012-2017 роки.

Задля посилення координації та підвищення ефективності державної політики у структурі Апарату Адміністрації *Президента України* визначено відповідного заступника Глави. Моніторинг, оцінку рівня небезпеки, формування пропозицій щодо їх усунення або зменшення негативного впливу розвитку ІКТ має здійснювати Рада національної безпеки і оборони України (РНБОУ), підпорядкована Президенту України, а питання державної цільової Програми електронного урядування в рамках Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» – на Національну раду реформ. Але підпорядкування одного з основних суб'єктів процесу розвитку інформатизації та електронного урядування – Національної комісії з питань державного регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ) – безпосередньо Президенту України на сьогодні не відповідає ні конституційній реформі, ні європейським підходам. При цьому більше, ніж три роки залишаються невизначеними об'єкти, методи та інструменти державного регулювання НКРЗІ у сфері інформатизації. В результаті в Україні інструменти державного регулювання сфери інформатизації або не застосовуються, або застосовуються несистемно, неефективно, фрагментарно.

*Кабінет Міністрів України* згідно Закону України «Про Кабінет Міністрів України» проводить державну політику у сфері інформатизації, сприяє становленню єдиного інформаційного простору на території України. Серед основних чинників, що обумовили низьку ефективність і результативність державної політики у цій сфері, як вже зазначалося, є відсутність єдиного центру координації, розпорошеність цієї сфери між кількома центральними органами виконавчої влади та ін.

Замість інтеграційних системних підходів у центральних органах виконавчої влади (Мінюст, Мінекономрозвитку, Держспецзв'язку, Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації (електронного урядування), НКРЗІ та ін.) домінували та домінують несистемні вузько відомчі підходи, що і призвело до практичної відсутності єдиної системи електронної взаємодії між органами державної влади. Це ж стосується єдиної системи організаційного забезпечення розвитку електронного урядування на регіональному та місцевому рівнях. В більшості органів регіональної, місцевої, субрегіональної влади або взагалі відсутні підрозділи з питань впровадження

електронного урядування, або ця функція для них не є основною. Результатом цього є відсутність єдиної організаційної системи забезпечення впровадження електронної взаємодії органів публічної влади та в цілому електронного урядування, координованості дій цих органів, посилення регіональної та субрегіональної цифрової нерівності. Вибір рішень щодо автоматизації діяльності органів державної влади часто є суб'єктивним, диктується ринковими і бюджетними реаліями, здійснюється в умовах неузгодженості типів даних, протоколів, стандартів тощо.

Спроби розв'язання цієї проблеми в минулому шляхом здійснення структурних та функціональних змін в системі державного управління сферою електронного урядування, у тому числі, шляхом об'єднання державних органів, які відповідали за зв'язок та інформатизацію, та сподівання отримати від цього синергетичний ефект не мали успіху. Замість інтеграційних системних домінували дезінтеграційні відомчі підходи, що і призвело до розпорошення сфери серед різних нескоординованих центральних органів виконавчої влади, неефективності державної політики та управління.

На сьогодні можна виділити такі основні організаційно-технічні проблеми:

1. Відсутність єдиної функціонуючої системи електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів. Органи державної влади фактично не координують свої дії та правила при створенні інформаційних систем, які здебільшого не призначені для електронної взаємодії ані технічно, ані нормативно.

2. Незважаючи на прийняту у 2012 році Концепцію створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, залишаються відсутніми єдині вимоги до неї. Продовжується створення галузевих, а іноді й регіональних інформаційно-телекомунікаційних систем, які є несумісними між собою. Більш ефективні системи, створені в органах державної влади протягом останніх років, не тиражуються як і кращі практики їх створення. Фактично це є неефективним використанням бюджетних коштів.

3. Нестача базових державних електронних реєстрів таких, як демографічний реєстр та реєстр адрес.

В той же час, рішенням Уряду була запропонована телекомунікаційна мережа спеціального призначення для обміну відкритими даними між державними відомствами та установами, що значно обтяжує державний бюджет, монополізує вільний доступ органів державної влади до ринку послуг та має малу ефективність і доцільність. На наш погляд, система електронної взаємодії органів виконавчої влади повинна використовувати на конкурсних засадах існуючу телекомунікаційну мережу з застосуванням сучасних телекомунікаційних засобів на основі комплексної системи захисту інформації та використанням віртуальної приватної мережі VPN.

Частково таку ситуацію обґрунтовує існуюче нормативно-правове забезпечення сфери електронного урядування.



### ***Нормативно-правове забезпечення***

Ключовим для побудови системи взаємодії органів публічної влади є уточнення змісту самого терміну «взаємодія». Зазначений термін використовується в понад 5 тис. нормативно-правових актах України, зокрема, у 373 законах України, 884 – актах Президента України, 2512 актах Кабінету Міністрів України. Більш визначеним є поняття «*електронна інформаційна (комунікаційна) взаємодія*» – взаємодія органів державної влади з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, громадянами, юридичними особами за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій з застосуванням високих стандартів доступу до інформаційних ресурсів. Особливостями чинної законодавчої бази у сфері електронної взаємодії є широке використання для визначення функцій публічного управління терміну «*обмін інформацією (даними)*», який застосовують більш, ніж 1000 нормативно-правових актів.

Інформатизація органів державної влади (ОДВ) як технологічна база забезпечення електронного урядування мала забезпечуватися шляхом формування інтегрованої інформаційної системи ОДВ, що призначена, насамперед, для забезпечення системи міжвідомчої електронної взаємодії. Відповідна Концепція формування системи національних електронних інформаційних ресурсів була затверджена Кабінетом Міністрів України ще у 2003 р.

Протягом 2008 – 2015 рр. на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2007 р. № 653-р передбачено «забезпечити розвиток національних, галузевих і регіональних інформаційних систем, мереж та електронних ресурсів, інформаційних систем органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» і формування системи електронної взаємодії органів виконавчої влади згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. № 670.

Серед них виділяється Постанова Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2013 р. № 718 «Про створення єдиного інформаційного середовища соціальної сфери та забезпечення обміну інформацією між центральними органами виконавчої влади» [1], яка пропонує... проведення у Київській та Вінницькій областях експерименту зі створення єдиного інформаційного середовища соціальної сфери та впровадження національної картки як єдиного ідентифікатора громадянина України у галузі соціального забезпечення населення, що використовується для отримання пенсій та інших соціальних виплат, на базі технології Національного банку з використанням потужностей державних та капіталізованих державою банків.

Певне місце займають також інтегровані рішення, які стосуються окремих питань національної безпеки, наприклад, «Порядок обміну даними між суб'єктами інтегрованого управління кордонами» [2]. Група регуляторних актів, що внаормовують двосторонню взаємодію є найбільш чисельною. Фактично ці акти присвячені транскордонним послугам. До них належать, наприклад:

1) меморандуми про взаєморозуміння між Державною службою фінансового моніторингу України щодо співробітництва в сфері обміну інформацією, пов'язаною з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванням тероризму, та:

- Центром фінансової розвідки Південно-Африканської Республіки від 18.02.2014 р. [3];

- Підрозділом фінансової розвідки Королівства Данія від 18.02.2013 р. [4];

- Національним бюро розслідування, Підрозділом фінансової розвідки Фінляндської Республіки від 10.07.2012 р. [5];

2) Протокол між Державною митною службою України та Державним митним комітетом Республіки Білорусь про обмін інформацією в рамках системи управління ризиками [6] тощо.

Складність та багатоаспектність деяких спеціальних державних функцій викликає необхідність створити комплексний регуляторний акт, як наприклад, «Порядок обміну податковою інформацією за спеціальними письмовими запитами з компетентними органами іноземних країн [7].

Таким чином, в Україні створено систему законодавства щодо забезпечення електронної взаємодії при виконанні деяких функцій держави (перелік основних нормативно-правових актів наведено в Додатку, Джерела інформації), але вона має несистемний, фрагментарний характер. Є певний розрив між проведенням оголошеної раніше адміністративної реформи та реалізацією завдань електронного урядування.

Доцільно передбачити формування системи законодавчого забезпечення електронної взаємодії при здійсненні публічного управління, що включатиме як національний стандарт, так і локальні адміністративні регламенти для кожного органу публічної влади. Так, ще у 2002 р. в США впроваджена програма FEA (Federal Enterprise Architecture), мета якої – визначити та стандартизувати функції держави шляхом побудови сукупності загальних інформаційних моделей, надати можливості їх повторного використання [8].

Нормативно-правове забезпечення електронної взаємодії передбачає також розроблення та прийняття окремого Закону України «Про єдину систему електронної взаємодії», а також Державної цільової програми з розвитку електронного урядування, яка передбачена Стратегією сталого розвитку «Україна 2020».

### ***Система електронної взаємодії органів виконавчої влади***

Система електронної взаємодії органів виконавчої влади (СЕВ ОВВ) створена у 2012 році та призначена для автоматизації обміну нормативними та організаційно-розпорядчими документами між органами державної влади та складається з двох територіально відокремлених комплексів, технічні засоби кожного з яких об'єднані у локальну обчислювальну мережу з використанням внутрішньої телекомунікаційної мережі з підключенням частини засобів до зовнішніх телекомунікаційних мереж (Інтернет) для забезпечення віддаленого доступу зовнішніх технічних засобів користувачів. Комплекси взаємодіють між собою через захищені та/або відкриті канали зв'язку та Інтернет. Технологічною основою системи є програмно-технічний комплекс, який

складається з технічних засобів загальносистемного призначення (ПК, серверів, комунікаційного обладнання тощо), системного та спеціалізованого програмного забезпечення.

Доступ користувачів здійснюється через Інтернет або через спеціальні канали зв'язку через інтерфейс користувача.

Складовими Системи є:

- центральний вузол СЕВ;
- центральне сховище електронних документів СЕВ;
- захищений канал зв'язку автоматичної синхронізації даних між територіально відокремленими комплексами, які входять до складу СЕВ;
- захищений шлюз обміну інформацією між серверною частиною ПТК Системи та віддаленими користувачами СЕВ;
- сервіс інтеграції між СЕВ та системами електронного документообігу, які використовуються органами виконавчої влади.

СЕВ забезпечує створення, реєстрацію, відправлення, передавання, одержання, оброблення, використання, облік, контроль за виконанням, зберігання, знищення електронних документів та електронних копій паперових документів.

Центральний вузол Системи забезпечує виконання таких функцій:

- облік документів, а саме роботу з реєстраційно-контрольними картками Секретаріату Кабінету Міністрів України (далі – РКК), що включає в себе: реєстрацію, редагування та перегляд РКК;
- роботу з реєстраційно-контрольними картками органів виконавчої влади (далі – РККМ), що включає в себе: реєстрацію, редагування та перегляд РККМ;
- роботу з реєстраційно-контрольними картками виконавців (далі – РККВ), що включає в себе: реєстрацію, редагування та перегляд РККВ;
- загальні функції, що реалізують такі дії: відправлення, видалення, закриття, пошук РКК/РККМ/РККВ, РКК/РККМ/РККВ;
- роботу з журналами Секретаріату Кабінету Міністрів України (СКМУ), що включає в себе: перегляд журналу вхідних документів та контролю виконання документів СКМУ;
- роботу з журналами ЦОВВ/МОВВ, що включає в себе: перегляд журналу вхідних документів, перегляд журналу вихідних документів, перегляд журналу контролю виконання ЦОВВ/МОВВ;
- обробку вхідних документів, що включає в себе: реєстрацію відомостей щодо отримання; підготовку до реєстрації; відправлення відомостей щодо реєстрації; відхилення документа;
- роботу з ЕЦП відповідно до вимог Закону України «Про електронний цифровий підпис»;
- реєстрацію відомостей про користувачів Системи, їх редагування, видалення, анулювання та авторизацію користувача;
- ведення довідників, що включає в себе: створення запису; редагування запису; видалення запису; анулювання запису; пошук інформації в довіднику.

Доступ користувачів до центрального сховища електронних документів Системи відбувається через портал і забезпечує:

- регламентований вхід до головного інтерфейсу користувача СЕВ;
- приймання, передачу та обробку електронних документів та електронних копій паперових документів, завірених ЕЦП, у сховищі;
- фіксацію прийому документу та формування квитанції підтвердження прийому документа.
- генерацію РКК вхідного документа з зазначенням історії роботи з ним
- перевірку електронного цифрового підпису отриманого документа:
- відображення отриманого документа у форматі PDF
- реєстрацію отриманого документа:
- введення та збереження інформації щодо метаданих електронного документа та електронної копії паперового документа в реєстраційній картці (РКК/РККМ/РККВ);
- визначення зв'язків між електронними документами та електронними копіями паперових документів шляхом встановлення зв'язку між реєстраційними картками документів (РКК/РККМ/РККВ);
- збереження метаданих разом із електронним документом, електронною копією паперового документа;
- підтримка етапів життєвого циклу електронного документа, електронної копії паперового документа;
- збереження даних про життєвий цикл електронного документа, та електронної копії паперового документа;
- пошук електронних документів та електронних копій паперових документів в сховищі за атрибутами РКК/РККМ/РККВ.

Враховуючи те що, частина ОВВ має засоби автоматизації роботи документообігу в СЕВ вирішено питання автоматизованого імпорту/експорту електронних документів із відомчої системи до СЕВ та навпаки, що виконується завдяки використанню єдиного формату електронного повідомлення (електронного конверту) затвердженого Наказом Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 20.10.2011 р. № 1207. В ході функціонування СЕВ ОВВ у 2012-2013 роках було досліджено організацію електронної взаємодії в частині передачі/прийому електронних документів між СЕВ та системою «Мегаполіс. Документообіг» компанії Софтлайн.

При проведенні досліджень до СЕВ було підключено 16 міністерств та 88 ЦОВВ. Враховуючи те, що майже 90% ОВВ не мають засобів автоматизації діловодства, СЕВ дозволяє цим установам брати повноцінну участь у електронному документообігу між органами виконавчої влади. Але, за різних причин, система так і залишилася на стадії дослідної експлуатації.

Іншим варіантом організації міжвідомчого електронного документообігу була Система захищеної електронної пошти «Захід», яка дозволяла:

- здійснювати електронний документообіг відповідно до типової інструкції з діловодства;
- інтегрувати різноманітні автоматизовані системи діловодства;

- унеможливити обмін поштовими повідомленнями без електронного цифрового підпису;
- працювати з віддаленими базами даних через повідомлення електронної пошти;
- гарантувати (з підтвердженням) доставку повідомлень електронної пошти;
- функціонувати у різних телекомунікаційних мережах (відкритій та закритій) з забезпеченням фізичного розриву між ними;
- забезпечити криптографічний та антивірусний захист поштових повідомлень;
- проводити моніторинг і аудит роботи системи..

Ця система не потребує на свою розробку додаткових бюджетних коштів, має позитивний експертний висновок за результатами державної експертизи в сфері криптографічного захисту інформації, Водночас, вона забезпечує обмін даними тільки через повідомлення електронної пошти.

Головною умовою успішного використання цього варіанту електронної взаємодії стає безумовне застосування всіма її суб'єктами єдиного формату «електронного конверту», в який закладаються електронні документи. Режим електронної сумісності між розробниками найбільш поширених в Україні систем електронного документообігу успішно тривав три місяці. Після цього, внаслідок запровадження неузгоджених змін до формату передачі даних суб'єктами-учасниками експерименту електронна взаємодія припинилася.

Також створена Національна система конфіденційного зв'язку (НСКЗ). Але, виходячи з визначення, що застосовується у Законі України «Про Національну систему конфіденційного зв'язку», ця телекомунікаційна мережа взагалі не призначена для широкого використання населенням, а є мережею спеціального призначення для обміну службовою інформацією між органами влади. Отже, побудова електронної взаємодії, не єдиною, але базовою метою якої є надання ефективних електронних послуг населенню, на базі НСКЗ буде неефективним рішенням.

#### ***Фінансове забезпечення***

Динаміка розвитку інформатизації, електронного урядування характеризується наступною діаграмою та зведеною таблицею з порівняння видатків бюджету у цій сфері (за даними Держказначейства).



Рис. 3 Динаміка показників відатків на зв'язок, телекомунікації та інформатизацію

З урахуванням інфляції динаміка падіння витрат на інформатизацію, яка спрямована на розвиток техніко-технологічної основи електронної взаємодії, виглядає ще гірше. На фінансування національної програми створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд», створення автоматизованої системи «Єдине вікно подання електронної звітності» в 2012 та 2013 рр. відповідно було виділено 60500 та 37500 тис грн.

На 2014 та 2015 роки бюджетні кошти на інформатизацію органів влади взагалі не передбачені.

### Видатки Держбюджету в сфері інформатизації

Роки	Видатки, млн. грн.											
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Економічна діяльність	7200,9	12215,5	18703,7	19115,1	27341,1	40523,4	51322,4	39753,0	43832,4	57124,1	62377,4	50757,8
Зв'язок, телекомунікації та інформатика	34,0	44,6	62,8	70,1	99,9	142,0	168,4	191,7	174,3	184,6	200,3	185,6
УСЬОГО	60318,9	75792,5	101000,0	142000,0	175000,0	226000,0	309203,7	307399,4	377842,8	416853,6	492454,7	505843,8
ВВП, млн грн	225810	267344	345113	441452	544153	720731	948056	913345	1082569	1302079	1411238	1454931
Видатки ЗБУ, млн грн	60318,9	75792,5	101415,5	141698,8	175284,3	226054,4	309203,7	307399,4	377842,8	416853,6	492454,7	505843,8
Видатки ЗБУ, % до ВВП	26,7	28,4	29,4	32,1	32,2	31,4	32,6	33,7	34,9	32,0	34,9	34,8
Видатки на зв'язок, телекомунікації та інформатику, млн грн	34,0	44,6	62,8	70,1	99,9	142,0	168,4	191,7	174,3	184,6	200,3	185,6
Видатки на зв'язок, телекомунікації та інформатику, % до ВВП	0,015	0,017	0,018	0,016	0,018	0,020	0,018	0,021	0,016	0,014	0,014	0,013
Видатки на зв'язок, телекомунікації та інформатику, % до видатків всього	0,056	0,059	0,062	0,049	0,057	0,063	0,054	0,062	0,046	0,044	0,041	0,037
Видатки на зв'язок, телекомунікації та інформатику, % до усіх видатків на економічну діяльність	0,47	0,36	0,34	0,37	0,37	0,35	0,33	0,48	0,40	0,32	0,32	0,37
Фінансування Національної програми інформатизації, тис грн (затверджений обсяг)	7363,7	8600	7710	7480,8	9013,2	8471,15	9013,2	901,3	713,89	813,4	813,4	
Фінансування Національної програми інформатизації, млн грн (затверджений обсяг)	7,36	8,60	7,71	7,48	9,01	8,47	9,01	0,90	0,71	0,81	0,81	
Фінансування Національної програми інформатизації, % до ВВП (затверджений обсяг)	0,00326	0,00322	0,00223	0,00169	0,00166	0,00118	0,00095	0,00010	0,00007	0,00006	0,00006	

### ***Кадрове забезпечення, підготовка та перепідготовка кадрів***

За даними Держстату кількість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування складала у: 2007 році – 364 263 осіб; 2008 році – 379 289; 2009 році – 384 197; 2010 році – 379 283; 2011 році – 367 308; 2012 році – 372 856 (101,5% від показників 2011 р.) [9], що складало 1,8% до кількості населення України, зайнятого економічною діяльністю. Майже  $\frac{3}{4}$  контингенту публічних службовців складають державні службовці (у 2012 р. – 274739 осіб),  $\frac{1}{4}$  – посадові особи місцевого самоврядування (у 2012 р. – 98117 осіб). В порівнянні з загальною мобільністю робочої сили на ринку праці України публічна служба виглядає як достатньо стабільний вид економічної діяльності.

Станом на 31.12.2012 року кількість державних службовців, що мали повну вищу освіту [10] складала 88,5% всіх державних службовців, неповну та базову освіту – 10,9%. З них, відповідно за посадами: керівників – 95,9% та 4,0%; за посадами спеціалістів – 85,7% та 13,5%. Для порівняння: в економіці України в 2012 році 34,5% облікової кількості штатних працівників мали повну вищу освіту, 23,6% – неповну та базову освіту [11].

Таким чином, публічна служба України, як один з видів професійної діяльності, за рівнем освіти є одним з лідерів на ринку праці України. Кількість державних службовців, які підвищили кваліфікацію у 2012 році, усього 57 518 осіб (20,9 % загальної кількості державних службовців). Кількість посадових осіб місцевого самоврядування, які підвищили кваліфікацію у 2012 році, усього – 13 533 (13,5 % загальної кількості посадових осіб місцевого самоврядування). У сфері електронного урядування одним з основних пріоритетів є запровадження в публічній службі електронного документообігу та, надалі, – підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування відповідним технологіям.

Новий статус «електронного публічного службовця» передбачає формування його нової інформаційно-комунікаційної компетентності. Поточний рівень ІТ-компетенцій більшості державних службовців не відповідає сучасним вимогам (рис. 4).

Організація з економічного співробітництва та розвитку визначає чотири набори вмінь, які є основоположними у сфері електронного урядування: інформаційні технології, інформаційний менеджмент, інформаційне суспільство та сучасні управлінські навички. Ці вміння стосуються як державних службовців, так і керівників взагалі.

Таким чином, питанням навчання службовців застосуванню технологій електронного урядування є достатньо актуальним і йому приділяється недостатня увага. На жаль, ані з боку Державного агентства з питань електронного урядування України, ані від Національного агентства України з питань державної служби досі цього часу не оприлюднені відповідні пропозиції.





Рис. 4. Результати дослідження рівня ІТ-компетенцій державних службовців [12]

Потрібно розробити національну професійну програму з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері електронного урядування, інформаційного суспільства. Особлива увага має приділятися таким питанням, як державна інформаційна політика, комунікації в публічному управлінні, електронне урядування як інструмент демократизації, якості та ефективності системи державного управління, зв'язки з громадськістю тощо.

Більш детально зазначені проблеми та шляхи їх розв'язання розглядаються в Білій книзі «Про електронні послуги».

## РОЗДІЛ 2. ОСНОВНІ ЗАХОДИ ДЛЯ РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМИ

Перш за все, необхідно визначити основні результати адміністративної реформи в Україні, яка має проводитися з урахуванням запровадження електронного урядування, що саме є результатом цієї реформи в частині структури, функцій та завдань органів влади. Надалі необхідно здійснити інвентаризацію нормативно-правового забезпечення інформаційної сфери України, насамперед, у напрямку запровадження європейських норм і стандартів реалізації державної інформаційної політики, використання вітчизняного та зарубіжного досвіду.

Виходячи з цих та інших обставин, на сьогодні головними завданнями, які постають перед законодавцями, органами виконавчої та судової влади, місцевого самоврядування, суспільними інститутами та бізнес-структурами у частині нормативно-правового забезпечення в Україні є:

- створення механізмів електронного урядування;
- розробка та впровадження міжнародних стандартів у інформаційній сфері;
- забезпечення організаційно-нормативних умов електронної взаємодії між органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадянами з метою надання електронних адміністративних послуг;
- забезпечення інституційної спроможності органу, що формуватиме та здійснюватиме інформаційну політику держави;
- забезпечення захисту персональних даних та конфіденційності з урахуванням принципів, викладених в Резолюції ПАРЄ 1843;
- створення передумов для електронної демократії тощо.

### ***Організаційно-правові механізми впровадження та розвитку електронної взаємодії***

Для вирішення зазначеної вище проблеми відсутності координації діяльності органів влади розглядаються два основних підходи до удосконалення організаційної структури системи державного управління розвитком електронного урядування:

- централізований підхід, якій передбачає створення на базі структурних підрозділів існуючих центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), окремого головного органу в системі органів виконавчої влади, наприклад, міністерства з одночасним формуванням нових та удосконаленням існуючих вертикальних та горизонтальних зв'язків, у тому числі, з усуненням дублювання, уточненням завдань та функцій інтегрованих в міністерство ЦОВВ;

- децентралізований (мережевий) підхід, згідно з яким в існуючій розподіленій структурі ЦОВВ, що відповідають за розвиток електронного урядування, уточнюються лише їх цілі, завдання, функції, горизонтальні комунікації та їх зміст без створення додаткових державних органів, а також визначається один з цих ЦОВВ як координатор та головний орган у формуванні та реалізації державної політики в цій сфері.

Існує й третій підхід, який об'єднує вищевказані підходи.

Перевагами першого підходу у визначеній сфері є:

- формування та виконання єдиної державної політики, прийняття системних стратегічних рішень;

- підвищення рівня оперативності, керованості та координованості органів державної влади;
- скорочення бюджетних витрат;
- усунення дублювання функцій та завдань органів державної влади ЦОВВ і тиражування лише найкращих (типових) рішень.

Недоліками його є: суперечність загальному процесу децентралізації та деконцентрації державної влади та управління, втрата на час формування нової системи рівня керованості та ефективності управління, додаткові витрати на утримання апарату міністерства та організацію вертикальних (ієрархічних) зв'язків.

Перевагами децентралізованого (мережевого) підходу є:

- не потребує суттєвих додаткових витрат ресурсів (зокрема – фінансових та часових) на свою реалізацію;
- можливість з мінімальними витратами використовувати вже створені численні інформаційні системи;
- відповідає загальному процесу децентралізації, деконцентрації та демократизації влади.

Саме такий підхід застосовується в більшості провідних країн світу, але досвід України показує складність його реалізації в нашій країні, насамперед внаслідок проблеми домінування відомчих підходів в державному управлінні. До основних недоліків цього підходу слід віднести, насамперед такі як: обмежені можливості щодо координації; інертність у формуванні, прийнятті та реалізації рішень, суб'єктивність визначення головного ЦОВВ та налагодження ефективних вертикальних та горизонтальних комунікацій органів державної влади.

Рекомендаціями парламентських слухань на тему «Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні» щодо державної політики у сфері інформаційного суспільства Кабінету Міністрів України запропоновано визначення єдиного органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань розвитку інформаційного суспільства та впровадження ІКТ, тобто підтримано перший підхід.

Останнім часом органами публічної влади, насамперед представниками Адміністрації Президента України, Мінюсту, Мінекономрозвитку, МВС, Держспецзв'язку, Державного агентства з електронного урядування, НКРЗІ та ін., демонструється прагнення підвищення рівня координованості, узгодженості, насамперед, з питань електронної взаємодії, електронної ідентифікації, електронних адміністративних послуг, електронної демократії. Фактично йдеться про практичну реалізацію другого – децентралізованого (мережевого) підходу до державного управління розвитком електронного урядування.

Вважаємо, що саме такий підхід і повинен бути основним на сьогоденному етапі розвитку електронного урядування та в умовах відсутності домінуючого центру координації, як на вищій ланці організаційної структури, так і на середньому її рівні серед ЦОВВ.

З метою удосконалення організаційної структури з питань забезпечення розвитку електронного урядування, у тому числі, електронної взаємодії необхідно внести зміни в Рекомендаційні переліки структурних підрозділів обласних, Київської міської державних, а також районних адміністрацій, а саме: додати до Рекомендованих переліків структурний «підрозділ з питань електронного урядування» з метою створення ефективної мережі підрозділів, що

відповідатимуть за реалізацію цього стратегічного напрямку державної політики. Доцільно було б включити відповідний підрозділ і в структуру ЦОВВ.

На регіональному рівні пропонується комплекс таких заходів щодо створення організаційно-правового механізму впровадження та розвитку електронної взаємодії.

1. Утворити окремі підрозділи в регіональних та субрегіональних органах влади, які забезпечуватимуть реалізацію державної політики на відповідному рівні в сферах інформатизації, електронного урядування та захисту інформації.

2. Визначити керівника регіону особою, яка буде координувати розвиток сфер інформатизації, електронного урядування та захисту інформації.

3. Удосконалити правовий механізм державного управління електронною взаємодією регіону, який повинен включати таку ієрархію керівних документів регіональної політики: «Концепція → Стратегія → Програма → План (дій, заходів)».

4. Розвиток електронної взаємодії регіону здійснювати у складі цільових програм на відповідні бюджетні роки, розроблених в установленому порядку та погоджених із уповноваженим органом, який формує єдину політику з електронного урядування.

5. Заборонити підприємствам, установам та організаціям, що належать до комунальної власності регіону, створювати будь-які інформаційно-телекомунікаційні системи без узгодження з регіональним уповноваженим органом.

6. Посилити відповідальність керівників та працівників підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності регіону, за невикористання в повсякденній діяльності систем електронного урядування шляхом внесення відповідних змін та доповнень до посадових обов'язків або інструкцій.

7. Підчас проведення щорічних оцінок державних службовців та чергових атестацій відповідним комісіям особливу увагу приділяти практичному застосуванню службовцями впроваджених систем електронного урядування.

8. Забезпечити імпорту/експорту інформаційних ресурсів із регіональних інформаційних систем до загальнодержавних інформаційних систем через інформаційно-телекомунікаційну систему електронної взаємодії.

9. Впровадити комплексні системи захисту інформації (КСЗІ) на об'єктах інформаційної діяльності, у тому числі в центрах обробки даних, інформаційно-телекомунікаційних системах. Організувати проведення державної експертизи КСЗІ.

Запровадження системи електронної взаємодії пропонується здійснити у два етапи:

- перший етап: 2015-2016 роки;
- другий етап: 2017- 2020 роки.

Основним змістом першого етапу має стати: формування організаційно-правових засад, визначення ресурсів та впровадження базових елементів інформаційної інфраструктури електронної взаємодії органів влади. На другому етапі повинно бути здійснено: створення, забезпечення ефективного функціонування та розвиток системи електронної взаємодії органів державної влади.

### РОЗДІЛ 3. СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

Сьогодні в умовах відсутності єдиного механізму розвитку електронного урядування та єдиного координаційного центру в цій сфері раціональним підходом до визначення відповідальних сторін може бути мережеве державне управління, яке по суті є результатом конвергенції трьох управлінських моделей: традиційної (бюрократичної), менеджеральної (ринкової) та партнерської, передбачаючи створення своєї «коаліції» органів державної влади, заінтересованих у вирішенні проблеми створення електронного урядування та бізнес-структур. Такий підхід, зокрема, використовується в США. Мережеве державне (демократичне) управління є, вочевидь, найбільш ефективним в умовах непередбачуваності розподілу повноважень органів державної влади, послабленні їх контролю.

При цьому важливо враховувати такі основні характеристики мережевих структур державного управління як:

- множинність та різнотипність елементів мережі;
- відсутність ієрархічного контролю, рівність усіх учасників мережі ;
- свобода входу до складу мережі та виходу з неї для всіх учасників;
- наявність у кожного з елементів мережі особистих інтересів та ресурсів;
- формування та реалізація взаємної зацікавленості учасників мережі шляхом акумулювання та обміну ресурсами;
- партнерський характер прийняття рішень та розподіл відповідальності за результати цього рішення між усіма учасниками мережі;
- використання системи узгоджень та контрактів, правил комунікації;
- перманентна інтенсивність участі суб'єктів у функціонуванні мережі;
- стратегічне управління повинно базуватись на командній роботі;
- пріоритет надається інтеперабельності та взаємодоповненості тощо.

Але при цьому необхідно враховувати й відповідні недоліки мережевого управління:

- не піддаються механізмам демократичного контролю;
- характеризуються браком легітимності;
- мають проблеми з координованістю та часом на прийняття на прийняття рішень.

Мережеву форму управління також відрізняє значна складність, неготовність державних службовців до її впровадження, зменшення рівня їх відповідальності та складність перманентного прийняття рішень.

Виходячи з діючої структури, завдань та функцій існуючих органів виконавчої влади, основними суб'єктами впровадження та розвитку електронної взаємодії («локомотивами» електронного урядування), які могли би увійти в таку коаліцію на центральному рівні, є:

Мінекономрозвитку – державна політика у сфері надання адміністративних послуг;

Мінюст – державна політика з питань використання електронного цифрового підпису, архівної справи і діловодства, захисту персональних даних;

Держспецзв'язку – державна політика у сферах організації спеціального зв'язку, захисту інформації, телекомунікацій і користування радіочастотним ресурсом України;

Державне агентство з питань електронного урядування – державна політика у сфері розвитку інформаційного суспільства, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів;

НКРЗІ – державне регулювання у сфері телекомунікацій, інформатизації, користування радіочастотним ресурсом та надання послуг поштового зв'язку.

До цієї мережі доцільно підключити і Адміністрацію Президента України, представники якої на чолі з заступником Голови Адміністрації Президента України намагаються керувати деякими процесами у сфері електронного урядування.

Можлива й інша більш розширена конфігурація коаліції. За умов неможливості забезпечення функціонування єдиного координаційного центру з розвитку електронного урядування як тимчасове рішення можливо розглядати створення мережі локальних центрів координації, визначених з числа коаліції на основі їх спеціалізації.

Вкрай важливо забезпечити належну комунікацію між локальними центрами координації. Таку місію повинна виконувати Міжгалузева рада з питань електронного урядування при Кабінеті Міністрів України, яка крім представників, вищевказаних органів влади, повинна також включати представників громадськості, бізнесу, науковців тощо.

Це повністю відповідає ситуації в Україні в сфері електронного урядування, яка розпорошена серед декількох органів влади, конкуруючих між собою за вплив на сферу або на деякі складові.

З метою представлення регіональної складової державної політики у сфері електронного урядування до конфігурації доцільно включити регіональних лідерів впровадження електронного урядування: Вінницьку, Волинську, Дніпропетровську, Київську, Львівську, Одеську обласні державні адміністрації та адміністрації міст Києва та Славутича.

Коли ситуація в країні стане більш визначеною, то можливим варіантом розв'язання проблеми визначення відповідальних сторін є повернення до ієрархічної структури державного управління шляхом створення на базі існуючих державних органів окремого міністерства, яке забезпечить централізоване управління розвитком сфери електронного урядування.

## РОЗДІЛ 4. ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ ВІД ВПРОВАДЖЕННЯ ЗЕЛЕНОЇ ТА БІЛОЇ КНИГ З ЕЛЕКТРОННОЇ ВЗАЄМОДІЇ

Впровадження Зеленої та Білої книг з електронного урядування буде сприятиме:

1. Успішній реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (Стратегія) щодо впровадження в Україні європейських стандартів життя та виходу України на провідні позиції у світі, насамперед в здійсненні таких її реформ як:

- реформа системи національної безпеки та оборони;
- децентралізація та реформа державного управління;
- реформа регіональної політики;
- оновлення влади та антикорупційна реформа;
- реформа у сфері здійснення державних закупівель;
- розвиток інформаційного суспільства та медіа;
- реформа телекомунікаційної інфраструктури а також програм участі в транс'європейських мережах електронного урядування.

а також розробці обґрунтованих пропозиції щодо заходів з реалізації положень цієї Стратегії.

2. Реалізації Угоди про асоціацію України та ЄС. Стимулювання запровадження кращих європейських практик та стандартів та зменшення «цифрового розриву» з європейськими публічними інституціями.

3. Підвищенню рівня керованості, ефективності та результативності діяльності органів державної влади.

4. Скороченню державних витрат шляхом концентрації ресурсів на кращих проєктах електронної взаємодії, розповсюдження типових кращих практик у цій сфері для широкого кола органів державної влади.

5. Формуванню нового державного службовця, який матиме сучасні компетенції та мотивацію діяльності.

6. Формуванню ефективної моделі та покращенню державно-приватного партнерства в сфері електронної взаємодії, зокрема – громадського контролю за діяльністю органів державної влади.

7. Підготовці нової редакції Концепції розвитку електронного урядування в Україні, Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні та відповідного плану заходів до 2020 року, інших нормативно-правових актів з питань електронного урядування та розвитку інформаційного суспільства в Україні.

8. Створенню сучасної моделі мережевого державного управління розвитком електронного урядування.

9. Розповсюдженню механізму Зеленої та Білої книг на інші сфери та галузі життєдіяльності суспільства та держави, що знайде відповідне відображення як в Регламенті Кабінету Міністрів України, так і в інших документах з метою адаптації національного законодавства до європейського.

10. Зменшенню рівня корупції та збільшенню доступу до інформації у формі «відкритих даних».

11. Створенню ефективних, прозорих, відкритих та гнучких структур публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, які здатні виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

## ВИСНОВКИ

За результатами проведеного в Білій книзі аналізу стану впровадження електронної взаємодії органів державної влади в Україні визначено такі основні фактори впливу на цей процес: системна економіко-політична криза, відсутність єдиної державної політики та координації діяльності органів державної влади, нечіткість управління електронним урядуванням на всіх рівнях, перманентна адміністративна реформа, негнучкість, надмірна бюрократизованість, декларативність та неузгодженість між собою діючих механізмів державного управління в цій сфері, відсутність необхідного організаційного, законодавчого, інформаційно-аналітичного, науково-методичного та іншого забезпечення. Ці та інші фактори суттєво стримують розвиток України, внаслідок чого за останні роки суттєво понизився її міжнародний рейтинг в цій сфері.

Вищі державні органи приділяють значну увагу зазначеним проблемам та проблемі впровадження ІКТ в управлінську діяльність, що знайшло своє відображення в таких документах як Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», Коаліційна угода та Програма діяльності Кабінету Міністрів України.

Як зазначалося, метою впровадження електронного урядування в Україні є досягнення європейських стандартів якості електронних адміністративних послуг, покращення взаємодії органів державної влади, громадян, підприємців та інших інституцій громадянського суспільства на основі прискорення запровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій. Наведений вище матеріал дозволяє зробити наступні висновки щодо досягнення цієї мети.

1. Пріоритетність створення системи електронної взаємодії як ключової складової системи електронного урядування визначається наступними документами:

- Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, яка передбачає, що сторони сприяють поступовому наближенню до права і нормативно-правової бази ЄС, зокрема, у сфері інформаційного суспільства та комунікацій;

- «Цифровим порядком денним для Європи – 2020»;

- Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020».

Тобто, Україна має дотримуватись європейських стандартів електронної взаємодії.

2. Україна має певний досвід в сфері інформаційних технологій, інформаційного суспільства та електронного урядування, але існують істотні проблеми з розробкою та впровадженням сучасних засобів електронної взаємодії.

3. Нормативно-правове забезпечення у сфері електронних комунікацій є недосконалим. По-перше, воно характеризується застарілістю, а у багатьох випадках – й відсутністю національних стандартів, узгоджених з міжнародними. По-друге, необхідно суттєво переглянути та гармонізувати наявне нормативно-правове забезпечення інформаційної сфери України з



директивами Європейського Союзу, європейськими нормами та стандартами, включаючи електронний документообіг, надання адміністративних послуг, процедури електронної взаємодії органів державної влади, забезпечення інформаційної безпеки та ін.

4. Європейські рамки EIF визначають 4 рівні інтероперабельності, які повинні бути реалізовані в Україні при впровадженні концептуальної моделі електронної взаємодії: нормативна; організаційна; семантична; технічна інтероперабельність.

5. В організаційному плані для України найбільш актуальною є проблема поєднання адміністративної реформи з впровадженням електронного урядування, Іншими словами, необхідно відпрацювати нову, узгоджену з європейськими нормами та стандартами, державну політику розвитку електронного урядування як одного з ключових засобів вирішення проблем адміністративної реформи, боротьби з корупцією, зниження витрат на органи влади водночас зі збільшенням ефекту від їх діяльності. Не менш важливою є проблема кадрового забезпечення, потрібно розробити відповідну національну програму з підготовки та перепідготовки фахівців у сфері електронного урядування, інформаційного суспільства, орієнтовану на покращення компетенцій державних службовців у застосуванні новітніх методів управління, зокрема, електронної взаємодії.

6. Для підвищення координації та інтеграції діяльності органів влади доцільно створити Міжгалузеву раду з проблем електронного урядування, включивши до її складу представників від органів влади, суспільства та бізнесу, експертного середовища. Також необхідно визначити структуру, а головне, єдине, узгоджене з різними гілками влади керівництво процесів створення та запровадження електронного урядування, що має сприяти підвищенню результативності державної політики, зменшенню конкуренції між органами державної влади та дублювання їх функцій та завдань у цій та інших сферах. Це надасть можливість концентрації ресурсів та зусиль саме на розвитку інфраструктури інформаційного суспільства, яка є основою для поширення інших високих технологій таких, як е-комерція, е-освіта, е-медицина, е-суд тощо.

7. Система електронної взаємодії повинна використовувати на конкурсних засадах існуючу телекомунікаційну мережу з застосуванням сучасних засобів на основі комплексної системи захисту інформації.

8. Окремим, дуже важливим питанням є розробка та реалізація технологій транскордонної електронної взаємодії, яка передбачає наявність відповідних конкретних стандартизованих специфікацій, які підтримують основні способи реалізації електронної взаємодії.

Це означає необхідність використання узгоджених з європейськими стандартами: даних; міжвідомчого обміну інформацією; метаданих; інформаційної безпеки. Також потрібно врахувати стандарти, за якими здійснюється обмін даними в мережах мобільних операторів.

Дуже важливою, особливо в сучасній ситуації, є проблема захисту критичної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури України,

проведення заходів із захисту систем електронної взаємодії від зовнішніх та внутрішніх загроз, створення відповідних засобів, що може розглядатися як початкова умова та стадія створення всієї системи.

Ключовими інформаційними ресурсами у світі вважаються:

- реєстр фізичних осіб, включаючи засоби ідентифікації та збору інформації;

- державний земельний кадастр (геопросторова система), включаючи нерухомість.

Інша інформація є вторинною, що базується на використанні даних зазначених систем. Держава, економіка та суспільство повинні спільно встановлювати кількість таких загальнодержавних систем на законодавчому рівні.

9. На технічному рівні створення систем електронної взаємодії має декілька підходів, розглянутих вище. Перш за все, слід зазначити, що засоби обробки даних Європейського Союзу консолідується в обмеженій кількості центрів обробки даних (ЦОД), що диктується економічними факторами. Також для державних структур країн Євросоюзу де-факто стандартом є побудова систем на основі хмарових технологій.

Серед підходів організації системи електронної взаємодії найбільш перспективним, на наш погляд, слід вважати децентралізовану або «перехідну» модель, які не тільки відповідають загальному процесу децентралізації та демократизації влади, а й дозволяють використати існуючі засоби та досвід, поступово оновлюючи їх, зекономити час та бюджетні кошти тощо. Прикладами децентралізованої моделі є естонська X-Road, а перехідної – бельгійська Federal Service Bus. Звісно ці підходи ускладнюються необхідністю прийняття узгоджених різними органами влади рішень, але це – світова тенденція.

Використовується модульний підхід до проектування, будівництва і подальшої експлуатації інфраструктури ЦОД. При цьому забезпечується цільність IT-обладнання не менше 12 кВт на стійку. Рівень надійності інженерної інфраструктури ЦОД – Tier III згідно класифікації UptimeInstitute. ЦОД виконують функції приватної хмари, що лежить в основі телекомунікаційного середовища регіону. На сьогодні напрацьовано достатню кількість технологій, які дозволяють забезпечити послідовний перехід, від існуючих IT-систем до «хмарового» середовища, що знаходяться під управлінням та контролем державних установ.

Наведена характеристика системи електронної взаємодії є лише оцінкою та потребує детальнішого аналізу оргструктури, інвестицій, поточних витрат тощо.

10. В умовах відсутності в Україні єдиного механізму розвитку електронного урядування та єдиного координаційного центру в цій сфері при визначенні відповідальних сторін було запропоновано підхід, що базується на мережевому державному управлінні та передбачає своєрідну «коаліцію» органів влади, заінтересованих у впровадженні цієї технології. При поліпшенні ситуації в країні можливим варіантом розв'язання проблеми координації

державної політики є повернення до ієрархічної структури державного управління шляхом створення на базі існуючих державних органів окремого міністерства.

На основі Білої книги будуть підготовлені пропозиції щодо вдосконалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. N 2250-р, Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р., інших нормативно-правових актів з питань електронного урядування та розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Також будуть підготовлені пропозиції щодо розроблення та прийняття проекту окремого Закону України «Про єдину систему електронної взаємодії», а також Державної цільової програми з розвитку електронного урядування, яка передбачена Стратегією сталого розвитку «Україна 2020».

Авторський колектив Білої книги «Електронна взаємодія» включає провідних фахівців Національної академії наук України, вищих навчальних закладів України, представників бізнесу, громадських організацій, публічних службовців та міжнародних експертів.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Офіційний вісник України від 22.10.2013 – 2013 р., № 79, стор. 33, стаття 2926
2. Офіційний вісник України від 31.10.2011 – 2011 р., № 82, стор. 75, стаття 3011
3. Офіційний вісник України від 06.05.2014 – 2014 р., № 35, стор. 256, стаття 950.
4. Офіційний вісник України від 23.04.2013 – 2013 р., № 29, стор. 126, стаття 1023
5. Офіційний вісник України від 13.08.2012 – 2012 р., № 59, стор. 354, стаття 2401
6. Офіційний вісник України від 26.12.2011 – 2011 р., № 98, стор. 156, стаття 3596
7. Офіційний вісник України від 05.02.2013 – 2013 р., № 7, стор. 91, стаття 254
8. Офіційний вісник України від 27.12.2010 — 2010 р., № 97, стор. 48, стаття 3443
9. Відомості Верховної Ради України. – 2007. - № 12. - ст.102
10. Відомості Верховної Ради. – 2014. - № 33. - ст.1163
11. Офіційний вісник України від 08.10.2013 — 2013 р., № 75, стор. 294, стаття 2800
12. Відомості Верховної Ради. – 2014. - № 40. - ст.2021.
13. Джерело: Электронное правительство. Опыт США / Под ред. В.И. Дрожжинова. М.: Эко-Трендз, 2003.
14. Кількість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на 31 грудня 2012 року. Статистичний бюлетень. – К.: Державна служба статистики України. – 2013. – 35 с.
15. Згідно з Законом України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради України, 2012, № 26, ст.273) особа, яка претендує на зайняття посади державної служби повинна мати повну вищу освіту (окрім посад підгрупи V-2, для яких мінімальною вимогою є базова вища освіта та посад підгруп V-3, V-4 - неповна вища освіта).
16. Праця України в 2012 році. Статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України. – 2013. – 322 с.
17. Трутнев Д.Р. , Чугунов А.В. Подготовка кадров в области ИКТ и электронного правительства: анализ взаимосвязи уровня ИТ-компетенций и результатов проектов // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011 – № 3, с. 141. <http://www.ict.edu.ru/vconf/files/12176.pdf>

*С. О. Телешун, І. В. Рейтерович, С. В. Ситник*

**КОНФЛІКТИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ**

*Навчально-методичні матеріали*

УДК 32:351](076)  
С31

*Схвалено Науково-методичною радою  
Національної академії державного управління при Президентіві України  
(протокол № 48 від 18 травня 2015 р.)*

**А в т о р и:**

**С. О. Телешун**, доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політичної аналітики і прогнозування Національної академії державного управління при Президентіві України, заслужений діяч науки і техніки України;

**І. В. Рейтерович**, кандидат політичних наук; доцент, доцент кафедри політичної аналітики і прогнозування Національної академії державного управління при Президентіві України, заслужений діяч науки і техніки України;

**С. В. Ситник**, кандидат політичних наук; доцент, доцент кафедри політичної аналітики і прогнозування Національної академії державного управління при Президентіві України, заслужений діяч науки і техніки України.

**Р е ц е н з е н т и:**

**В. А. Гошовська**, доктор політичних наук, професор, директор Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів, завідувач кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентіві України, заслужений працівник освіти України;

**Ю. М. Кисіль**, кандидат політичних наук, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентіві України.

У навчально-методичних матеріалах розглянуто структуру та механізми конфліктів і криз, основні методи інформаційно-аналітичної діяльності та прогнозування конфліктів у публічному управлінні.

Призначені для професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади в системі підвищення кваліфікації.

**УДК 32:351](076)**

- © Телешун С. О., Рейтерович І. В., Ситник С. В., 2015
- © Національна академія державного управління при Президентіві України, 2015

## ВСТУП

Сучасні соціально-економічні та політичні процеси в Україні супроводжуються виникненням різноманітних конфліктних ситуацій між владою, політичними силами, бізнесом, інститутами громадянського суспільства. Конфлікти заінтересованих груп є однією з основних причин політичної невизначеності у процесі здійснення сучасної політики. Чим більше виражений конфлікт груп інтересів у програмах політики, тим менш передбачуваною стає її реалізація. У зв'язку з цим в системі публічного управління, що спрямоване на реалізацію прав, свобод та законних інтересів громадян і передбачає відкритість та прозорість діяльності управлінського апарату, право впливу громадян на діяльність органів влади, актуалізуються питання, пов'язані із створенням ефективних механізмів прогнозування системних криз та розв'язання конфліктів.

Вміння прогнозувати і попереджувати виникнення некерованих конфліктів у взаємостосунках між людьми, суспільством та державою, визначають якість і підготовку управлінської еліти. При цьому проблема не стільки в наявності конфліктів, а в їх змістовному навантаженні, коли від соціальної нетерпимості і агресії, за допомогою функціональних конфліктів, суспільство переходить на більш високий щабель власного розвитку. Одним із засобів ефективного розвитку суспільних інституцій є комунікативний діалог, що сприяє розумінню змісту колективної проблеми між соціально конкуруючими групами впливу

Світова фінансово-економічна криза, яка у широкому розумінні стала кризою системи управління, призвела до відсутності адекватної відповіді на виклики сьогодення. Пошук оптимальної моделі управління є не лише запитом управлінців, а й запорукою ефективного розвитку суспільства в цілому. Так, сьогодні чітко окреслюється тенденція, яка є характерною для багатьох країн незалежно від типу державного устрою – швидка зміна урядів, викликана конфліктами всередині управлінської системи. У такій ситуації значно зростає запит на інтелектуальне забезпечення роботи управлінських структур. Реальністю є також співпраця урядових, бізнесових та громадських структур, яка розглядається як одна з основних умов здійснення ефективного управління. Це саме ті проблеми, які перебувають у площині публічного управління, що підтверджує актуальність навчально-методичних матеріалів.

## РОЗДІЛ 1. СТРУКТУРА КОНФЛІКТУ

**Конфлікт** – це відносини у процесі свідомо цілеспрямованої протидії суб'єктів соціальної взаємодії, які характеризуються найгострішим способом розвитку і завершення значимих протиріч та супроводжуються негативними емоціями по відношенню один до одного. Конфлікт є зіткненням різноспрямованих цілей, інтересів і позицій суб'єктів взаємодії, протистоянням думок, поглядів партнерів по спілкуванню, що фіксуються

ними в жорсткій формі. Трактуючи конфлікт як взаємодію що найменше двох суб'єктів, постає питання визначення предмету та об'єкту конфлікту. У загальному, **об'єктом** конфлікту можна назвати ту частину реальності, яка задіяна до взаємодії з суб'єктами конфлікту. На відміну від цього **предметом** конфлікту є ті протиріччя, які виникають між взаємодіючими сторонами і, які вони намагаються розв'язати шляхом протиборства.

Об'єкт і предмет є головними елементами структури конфлікту. Окрім названих елементів, до структури конфлікту відносять учасників конфлікту. В їх якості можуть бути різні суб'єкти соціального поля: індивіди, соціальні групи, організації, держави тощо. Основними безпосередніми **учасниками** є протидіючі сторони. Від їх позиції залежить як гострота, так і можливість розв'язання конфлікту. Але поряд з головними учасниками є інші суб'єкти, які відіграють другорядну роль в конфлікті та мають дотичне відношення. До них відносимо – організаторів, підбурювачів, свідків, очевидців, пособників тощо.

До загальної характеристики учасників конфлікту можна віднести те, що кожен з них відіграє свою роль і, як правило, вони різняться між собою за своїм соціальним статусом, силою впливу. Так найвпливовішими учасниками є держави; впливовими – соціальні верстви; достатньо впливовими – групи індивідів; відносно впливовими – окремі учасники. Роль учасників може бути або відкритою, або латентною, але для врегулювання конфлікту, особливо на першому етапі необхідно визначити всі задіяні прямо чи опосередковано сторони, з'ясувати їх інтереси та цілі.

До структури конфлікту також включається **соціальне середовище**, яке представляє собою конкретно-історичні, соціально-психологічні умови, в яких розгортається конфлікт. Соціальне середовище включає не лише найближче оточення, але й більш широкий спектр конфліктуючих сторін, тому саме воно безпосередньо визначає розвиток та межі конфлікту. Але специфіка конфлікту залежить не лише від об'єктивних чинників, а й від того наскільки конфлікт сприймається його учасниками. Тому важливе місце в структурі конфлікту займає **образ конфлікту**. До видів суб'єктивних образів належать:

- уявлення про самих себе;
- уявлення про інших учасників конфлікту;
- образи зовнішнього середовища (великого і малого) у якому розгортається конфлікт.

Потрібно пам'ятати, що образ не завжди відповідає істинному стану речей. Образ являється своєрідним емоційно забарвленим відображенням у свідомості суб'єкта існуючих протиріч.

**Протиріччя** – це необхідні, але недостатні умови для виникнення конфлікту. Протиріччя можуть бути закладені в цілях, поглядах, думках, цінностях, інтересах, потребах учасників соціальної взаємодії. Суперечливі позиції сторін з якого-небудь питання, наміри реалізувати протилежні цілі, використання різних засобів у їх досягненні, розбіжність інтересів та бажань – все це ознаки конфліктної ситуації.



**Конфліктна ситуація** – це накопиченні протиріччя, пов'язані з діяльністю суб'єктів соціальної взаємодії, що створюють реальне підґрунтя для реальної протидії між ними.

Самі по собі неусвідомлені протиріччя, що не викликають емоцій, ще не є джерелом конфлікту. Але й усвідомлення протиріч та прояв емоцій, також не може розглядатися як достатнє джерело. Ним є конфліктна поведінка, яка відображає наявність протидії, до якої спонукають негативні емоції. Протиріччя перетворюються в конфлікт лише через носіїв протиріч (конкретних людей, груп, соціальних верств, соціальних прошарків, політичних партій, держави).

**Необхідними умовами виникнення конфлікту є:**

- наявність конфліктної ситуації, яка сприймається учасниками як конфліктна;
- значимість ситуації для учасників конфлікту;
- неподільність об'єкту конфлікту;
- наявність загрози зі сторони одного із опонентів досягненню цілей іншим учасником;
- бажання продовжити конфлікт для досягнення своїх цілей.

Отже, незалежно від уявлень про конфлікт, він не розпочнеться доти, доки вони не реалізуються у відповідних взаємних діях направлених на нейтралізацію чи вичерпання конфлікту. Самі ж дії суб'єктів конфлікту будуть детерміновані характером причин.

**Причини конфлікту** – це події, явища, факти, ситуації, які передують конфлікту і, за певних обставин та дій суб'єктів соціальної взаємодії, провокують його виникнення. Причини дають можливість встановити джерела виникнення, а також визначають динаміку протікання конфлікту. Окрім цього причини конфлікту також детермінують комплекс способів діяльності та поведінки сторін. Дії сторін суб'єкта конфлікту викликають відповідні протидії, вони взаємозалежні і взаємодіють одні з одними. Майте на увазі, що визрівання причин потребують часу, тому зародження конфлікту є процесом відносно довгим.

Існують два основних типа причин виникнення конфліктів: об'єктивні причини (домінують у виникненні організаційно-управлінських конфліктів) та суб'єктивні причини (зумовлюють соціально-психологічні та особистісні конфлікти). Створенню передконфліктної ситуації, як правило, передують об'єктивні причини, які можуть бути як реальними, так і надуманими. Вони зумовлюються факторами, які не залежать від самої людини: менталітет, культура суспільства, особливості соціального середовища, у якому розгортається конфлікт, політична ситуація в суспільстві, рівень добробуту суспільства, ресурс чи цінність, навколо яких розгортається суперечка. Такі фактори лежать в основі об'єктивних причин конфліктів.

Варто звернути увагу на особливу роль, яку відіграють об'єктивні причини конфлікту. На їх основі визріває не лише передконфліктна ситуація, а й формується привід для ескалації конфлікту. До об'єктивних причин конфлікту належать:

- слабкість нормативно-правових процедур;
- обмеженість матеріальних і духовних благ;
- стереотипи відносин;
- зіткнення інтересів;
- спосіб життя громадян.

Суб'єктивні причини – виникають лише в процесі перетворення передконфліктної ситуації безпосередньо в конфлікт. Це пов'язано з тим, що на передконфліктній стадії, кожен з учасників взаємодії має альтернативний вибір конфліктного або неконфліктного способу розв'язання розбіжностей. Вибір моделі поведінки сторонами повністю визначається індивідуальними емоційно-психологічними характеристиками особистості. До них відносимо інтелектуальні якості людини, її вольові та емоційні якості, темперамент (сангвініки, флегматики, холерики та меланхоліки) і рефлексію. Важливими є також такі соціальні якості, як справедливість, відповідальність, правосвідомість. Всі ці фактори формують особистісно-психологічні причини конфліктів. До особистісно-психологічних причин належить:

- неприйняття поведінки партнера;
- низька соціально-психологічна компетентність;
- низька психологічна стресостійкість;
- низький рівень емпатії;
- висока/низька вимогливість;
- холеричний тип темпераменту;
- акцентуація характеру.

Суб'єктивні та об'єктивні причини є вагомими чинниками для виникнення потенційного конфлікту, але, ще раз варто зазначити, що реальним конфлікт стає лише за наявності необхідних та достатніх умов його виникнення. Варто звернути увагу на те, що, по-перше, конфлікт завжди виникає на основі несумісних чи протилежно направлених мотивів та суджень. Саме вони являються необхідними умовами виникнення конфліктів. По-друге, конфлікт завжди характеризується протидією чи протиборством, нанесенням взаємних образ, утисків з боку учасників конфліктної взаємодії. Тому умови, що потрібні для розгортання конфлікту, будуть характеризуватися наявністю у його суб'єктів протилежно направлених мотивів і суджень, а також станом протидії чи протиборства між ними.

## РОЗДІЛ 2. ДИНАМІКА ТА ПРОЦЕС УПРАВЛІННЯ КОНФЛІКТОМ

Динаміка конфлікту може розглядатися з точки зору протиріч, які лежать в основі даного конфлікту, особливостей відображення цих протиріч і способів їх реалізації. **Динаміка конфлікту** виражається етапами: початок; розвиток; завершення.

**Передконфліктний період** (латентний період) розпочинається з виникнення об'єктивної проблемної ситуації. Її основу складає потенційність самого конфлікту. Він не виникає на пустому місці, конфлікт визріває в міру

концентрації протиріч. У латентний період сторони конфлікту ще не усвідомлюють наслідків намічених протиріч. Все ще відсутній сам конфлікт та й не повністю усвідомлюється його загроза. В цей період накопичуються фактори і процеси, які провокують виникнення конфлікту. Дана ситуація носить назву проблемної, так як усвідомлення протиріч та їх наслідків ще не наступило.

Існуючі неусвідомлені протиріччя призводять до латентного протиборства, протягом якого накопичуються фактори і процеси, які провокують виникнення конфлікту. Така ситуація виникає внаслідок дії об'єктивних причин. Тому даний етап характеризується тим, що ситуацію ще можна виправити, переконавши опонента, та ров'язавши конфліктну ситуацію мирним шляхом. Конфліктна ситуація може бути ліквідована за умови усунення існуючих протиріччя. За інших обставин може відбутися перехід до реального конфлікту.

Усвідомленням учасниками об'єктивної проблемної ситуації та причин потенційного конфлікту – прямий шлях до розгортання конфлікту. Потрібно зазначити, що таке усвідомлення може бути як адекватним, так і неадекватним. При адекватному (правильному) усвідомленні причин, конфлікт не може бути остаточно усунути, тому що, якщо реальні протиріччя не усуваються, з часом вони набувають ще більшої гостроти. Неадекватне усвідомлення дає спотворення об'єктивної ситуації. Причина криється в особливостях психіки учасників конфлікту, або ж у великих соціальних відмінностях (різниці у цінностях, соціальних установах, ідеалах, інтересах тощо) між учасниками взаємодії. Неадекватне усвідомлення протиріч може стримувати і затягувати виникнення відкритого конфлікту, або ж може провокувати виникнення явного конфлікту. Особливістю даної стадії є те, що сторони аргументують свої інтереси і фіксують власні позиції.

Виникнення конфліктної ситуації пов'язане зі сприйманням цієї ситуації однієї зі сторін як небезпечної та загрозової її інтересам. Переростання конфліктної ситуації у власне конфлікт виникає лише в тому разі, коли загроза сприймається як безпосередня і реальна. Саме така загроза являється пусковим механізмом конфліктної поведінки. На стадії власне конфлікту, на відміну від латентного періоду, жодна зі сторін вже не йде на поступки. Характерною ознакою є наявність установки на протиборство, на реалізацію власних інтересів будь-яким способом. Відкритий період конфлікту також має свої етапи: інцидент, ескалація, збалансована протидія, завершення конфлікту.

**Інцидент** – це випадковість, яка провокує протидію сторін, веде до первинного зіткнення, це своєрідна проба сил, де для вирішення проблеми на власну користь можуть використовуватися силові методи. Інцидент конфлікту потрібно відрізнити від приводу. Привід – це подія, яка слугує поштовхом, предметом початку конфліктних дій. Привід може виникати як випадково, так і провокуватися. Привід не являється сам по собі конфліктом, в той час як інцидент є нічим іншим як початком конфлікту. Незважаючи на те, що мав місце інцидент, зберігається можливість компромісного рішення як способу розв'язання конфлікту. Якщо цього не відбувається, то розпочинається

ескалація (наростання) конфлікту. **Ескалація** – це період загострення всіх протиріч між його учасниками, що супроводжується використанням всіх можливостей для перемоги в протиборстві. Даний період характеризується надзвичайно сильною емоційною напругою, за якої сторони не хочуть чути одна одну, відповідно ймовірність розв’язання конфлікту на даному етапі є надзвичайно низькою. Сам конфлікт розвивається спонтанно та неконтрольовано.

**До характерних ознак ескалації конфлікту також відносяться:**

- 1) переважання примітивного відображення реальності, небажання вдаватися до аналізу проблеми;
- 2) зміна аргументів на конкретні претензії, поляризація інтересів та поглиблення протиріч;
- 3) створення реального чи вигаданого образу ворога на основі домінування негативних оцінок опонента. Цей метод використовується і на більш ранніх стадіях для впливу на думку оточуючих, для ідентифікації за принципом «хороший» - «поганий». Такий підхід виправдовує та сприяє початку конфлікту;
- 4) демонстрація сили та загрози її застосування. Це спроба довести опонентові власну ресурсну перевагу з метою залякати та добитися його капітуляції. Однак інколи сторона отримує зворотній результат – посилюється емоційна напруга, збільшується роздратування опонента. Такими діями цілком можливо викликати мобілізацію противника;
- 5) втрата первинного предмету розбіжності, переростання протиборства у більш глобальне, коли предмет навколо якого розпочався конфлікт та причини, що його викликали втрачають своє значення.
- 6) використання насилля. Ця найвища стадія ескалації конфлікту характеризується тим, що насилля може використовуватися як у моральній, так і фізичній формі;
- 7) схильність конфлікту до розростання та поглиблення, залучення нових учасників.

**Завершенням конфлікту** – є закінчення конфлікту в результаті як взаємного примирення, так і поступового затухання конфлікту чи переростання його в інший конфлікт. Це етап переходу від конфліктної протидії до пошуку спільного рішення проблеми і припинення конфлікту. Передумовами завершення конфлікту є:

- 1) явне ослаблення одної чи обох сторін, вичерпання ними ресурсів до такої міри, яка робить подальшу боротьбу неможливою;
- 2) усвідомлення безперспективності подальшого протистояння;
- 3) визнання повної ресурсної переваги опонента;
- 4) поява в конфлікті третьої сторони, наміром якої є призупинення протиборства.

**Основними формами завершення конфлікту є:**

- 1) розв’язання конфлікту – це вид сумісною діяльністю його учасників направлений на ліквідацію протидії і вирішення тієї проблеми, яка зумовила виникнення конфлікту;

2) усунення конфлікту – це вплив на конфлікт, з метою усунення його основних елементів: усунення одного з противників, локалізація та ізоляція опонентів один від одного; усунення об'єкту, що викликав конфлікт;

3) переростання в інший конфлікт – свідчить про те, що виникли нові більш значимі протиріччя та змінився об'єкт конфлікту;

4) загасання конфлікту – це тимчасове призупинення протиборства сторін, при збереженні основних ознак конфлікту, а саме протиріч та напруги між опонентами, тобто сам конфлікт стає латентним.

Зверніть увагу на те, що поняття «завершення» та «розв'язання» не є тотожними. Останнє є лише формою завершення конфлікту і обов'язково передбачає конструктивне вирішення проблеми.

#### **Основні способи завершення конфлікту:**

1) усунення (знищення) опонента протидії;

2) усунення (знищення) об'єкту конфлікту;

3) призупинення конфлікту зі збереженням можливостей його продовжити;

4) залучення до участі в конфлікті третьої сили здатної примусити конфліктуючі сторони завершити його;

5) звернення суб'єктів конфлікту до арбітрів і завершення його при посередництві третейського судді;

6) проведення переговорів.

**Постконфліктний період** – період, який характеризується частковою нормалізацією відносин між опонентами. Частковість зумовлюється тим, що негативні емоції, які мали місце в конфлікті, ще не зникли, але відбувається переосмислення, корегування своєї позиції та намірів. Між тим даний період характеризується підведенням підсумків, дається оцінка результатам і наслідкам конфлікту.

Прикладний аспект динаміки конфлікту пов'язаний з процесом його управління. **Управління конфліктом** – це цілеспрямована діяльність, направлена на попередження (профілактику), урегулювання та розв'язання конфлікту. В основі управління знаходиться вплив направлений на ліквідацію причин виникнення конфлікту чи на виправлення моделі поведінки конфліктуючих сторін.

Управління конфліктом включає такі види діяльності:

- прогнозування конфлікту;
- попередження конфлікту;
- стимулювання конфлікту (за необхідності);
- регулювання конфлікту;
- розв'язання конфлікту;
- оцінка наслідків конфлікту.

Варто відмітити, що регулювання представляє собою найраціональнішу форму впливу на конфлікт. Але при цьому потрібно розрізняти поняття «регулювання» та «розв'язання», яке представляє собою процес ліквідації основи конфлікту: його предмету і причин. На відміну від розв'язання суть

регулювання полягає в ідентифікації окремих елементів конфлікту, які підлягають управлінському впливу. У такому контексті регулювання представляє собою процес перенесення конфлікту у більш прийнятні умови, що дозволяє використати стандартні схеми конфліктної взаємодії для максимального зближення позицій протидіючих сторін, а також запобігти розростанню конфлікту, утримуючи його на прийнятному рівні.

Таким чином, регулювання направлено в першу чергу на пом'якшення чи послаблення конфлікту, перенесення його на якісно новий рівень відносин. Тому проблема регулювання конфлікту полягає у можливому обмеженні його впливу на всю систему соціальних взаємодій. Регулювання дозволяє контролювати розвиток конфлікту і з достатньою вірогідністю визначати його можливі наслідки. Елемент регулювання в тій чи іншій формі притаманний будь-якому конфлікту і, як правило включає такі етапи:

- ідентифікація конфлікту – це початкова дія направлена на з'ясування його суті і визнання його реальності. При цьому фіксація конфлікту як акт дії є завжди ускладненою, оскільки протидіючі сторони можуть або ж маскувати свої конфліктні дії, або ж повністю заперечувати існування конфліктної ситуації. Тому визнання конфлікту є першим кроком до його регулювання;

- зняття напруги та інтенсивності конфліктного протистояння – така дія дозволяє максимально задіяти елементи управління. На даному етапі можуть використовуватися різні технології: інформаційно-комунікаційні, соціально-психологічні, організаційні.

Управління конфліктами повинно базуватися на таких принципах:

- принцип компетентності. Даний принцип передбачає те, що втручатися у природний хід розвитку конфлікту повинні лише люди, які мають відповідні знання в даній сфері і компетентні здійснювати дії щодо розв'язання конфлікту;

- принцип співробітництва та компромісу. Даний принцип передбачає те, що опоненти стоять на позиції захисту власних інтересів, але при цьому вони використовують конструктивні стратегії – співробітництва та компромісу.

Управління конфліктом передбачає ліквідацію причин його виникнення чи здійснення впливу на зміну моделі поведінки конфліктуючих сторін. У таблиці 2.1. визначено типову поведінку протидіючих сторін на кожному з етапів конфлікту та дано рекомендації щодо обрання конструктивної поведінки в конфлікті.

Розглядаючи проблему розв'язання конфліктів, варто відмітити, що воно можливе на різних стадіях конфлікту. Але необхідними його передумовами є достатня зрілість конфлікту; наявність у суб'єктів конфлікту потреби його розв'язання; наявність необхідних засобів та ресурсів для його розв'язання.

Також слід звернути увагу на те, що розв'язання конфлікту може бути або повним, тоді конфлікт припиняється внаслідок усунення його причин та предмету, або частковим – не всі причини конфлікту викорінюються, відбувається лише тимчасове послаблення конфлікту, але за будь-яких сприятливих обставин, він може розгорітися знову.

Етап конфлікту	Особливості поведінки протидіючих сторін	Зміст управління	Рекомендовані конструктивні дії в конфліктній взаємодії
Виникнення та розвиток конфліктної ситуації	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ оцінка власних ресурсів визначення балансу сил</li> <li>◆ консолідація сил протиборчих сторін</li> <li>◆ формування стратегій</li> <li>◆ вибір способу впливу на суперника</li> </ul>	Попередження Запобігання конфлікту	<p>Не перетворюйте партнера по взаємодії у суперника:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ проявіть увагу та налагоджуйте зворотній зв'язок з партнером</li> <li>◆ обговоріть міжособистісні відносини та інформуйте про свої почуття партнера</li> <li>◆ демонструйте повагу та проявляйте терпимість</li> <li>◆ відволікайте увагу при підвищеній емоційності</li> <li>◆ зменшуйте соціальну дистанцію з партнером</li> <li>◆ звертайтеся за порадою до партнера</li> <li>◆ пропонуйте допомогу партнеру</li> </ul>
Початок та розвиток відкритої конфліктної взаємодії	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ намагання змінити поведінку суперника</li> <li>◆ рефлексивне управління (маскування своїх дій введення в оману суперника маніпулювання інформацією з метою впливу на суперника нав'язування супернику невігідних йому дій; інтриги; провокації)</li> </ul>	Урегулювання	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ чітко сформулюйте та розтлумачте свої вимоги супернику</li> <li>◆ сприяйте визначенню та конкретизації прав і обов'язків опонентів</li> <li>◆ використовуйте координуючі механізми</li> <li>◆ встановіть загальні цілі</li> <li>◆ декларуйте загальні цінності</li> <li>◆ формулювання цілей спільної діяльності</li> <li>◆ інформуйте всіх про політику, стратегії та перспективи спільної діяльності</li> </ul>
Розв'язання конфлікту	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ суперник йде на поступки</li> <li>◆ суперник змінює цілі своєї поведінки в конфлікті</li> <li>◆ залучення, втручання третьої сторони</li> <li>◆ повне усунення суперника</li> </ul>	Розв'язання	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ визначте основну проблему</li> <li>◆ визначте приховані та явні причини конфлікту</li> <li>◆ пам'ятайте, що в конфлікті позиція сторони – це те, про що вона заявляє, на чому наполягає, а інтереси – це те, що спонукало її прийняти дане рішення. Вирішення проблем потрібно шукати в інтересах, а не в позиціях</li> <li>◆ ведіть пошук можливих шляхів вирішення конфлікту</li> <li>◆ сприяйте пошуку спільного рішення щодо виходу з конфлікту</li> <li>◆ справедливо та неупереджено ставтеся до ініціатора конфлікту</li> <li>◆ контролюйте власний та враховуйте емоційний стан суперника</li> <li>◆ зверніться до посередника для врегулювання;</li> <li>◆ реалізуйте спільно намічений спосіб вирішення конфлікту;</li> <li>◆ оцінюйте ефективність зусиль, зроблених для вирішення конфлікту та за потребою корегуйте дії</li> </ul>

**Табл. 2.1. Управління конфліктом**

Розв'язуючи конфлікти, варто пам'ятати, що найбільш важливими, але водночас і складними, є кроки з подолання таких бар'єрів, як агресія, страх, недовіра. Саме це надасть конструктиву конфліктній взаємодії та стане запорукою того, що буде обране ефективне рішення для вирішення конфлікту. Для будь-якої взаємодії, у тому числі конфлікту, важливим є прояв толерантності учасників. Толерантність – це готовність до прийняття інших логік і поглядів, право на відмінність, несхожість, інакшість. Це означає, що кожен може дотримуватись своїх переконань і визнає таке саме право за іншими. Це також означає, що погляди однієї людини не можуть бути нав'язані іншим.

Управління конфліктом зумовлює вибір стратегій його урегулювання та розв'язання, що зумовлює обрання того чи іншого стилю поведінки протиборчою стороною. Цей вибір залежить від цілей, які переслідуються, засобів їх досягнення, а також від очікуваного результату. У таблиці 2.2. описано основні стилі, що обирають учасники конфлікту та обґрунтовано доцільність їх вибору.

Назва стилю	Особливості стилю	Доцільність вибору стилю
Ухилення (програш-програш)	<p>Стиль характерний для поведінки учасників міжособистісного конфлікту, що виникає з причин суб'єктивного, емоційного порядку, а також має місце у конфліктних взаємодіях, де є мінімальні претензії до суперника. Учасники використовують такі техніки як: мовчання, демонстративний відхід, розрив відносин, перехід на офіційний тон. Обрання даного стилю сприяє приверненню уваги оточуючих до конфлікту, проте не дозволяє управляти ситуацією, може ускладнювати проблему та підвищує ризики негативної реакції у відповідь.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ проблема, що викликала зіткнення, не є істотною для його учасників</li> <li>◆ предмет розбіжності дріб'язковий та не заслуговує витрат часу і сил</li> <li>◆ є можливість досягти цілей іншим, неконфліктним шляхом</li> <li>◆ є потреба уникати ускладнень у взаєминах</li> <li>◆ наявність балансу сил, зіткнення відбувається між рівними або близькими за силою (рангом, статусом) суб'єктами</li> <li>◆ є відчуття своєї власної неправоти</li> <li>◆ є суттєвий дисбаланс сил на користь опонента</li> <li>◆ є потреба у відтермінуванні гострого зіткнення, з метою виграшу часу, накопичення ресурсів, формування підтримки</li> <li>◆ наявність конфліктного за психотипом суперника</li> </ul>



<p style="text-align: center;"><b>Пристосування (програш-виграш)</b></p>	<p>Стиль найбільш доречний у конфліктах організаційного характеру, зокрема, по ієрархічній вертикалі (між підлеглим та начальником).</p> <p>Стратегія для конфліктних взаємодій, де перевага надається не боротьбі за предмет конфлікту, а збереженню міжособистісних відносин, добрих взаємин, партнерських зв'язків. Також цей стиль прийнятний у ситуаціях, де є змагальна взаємодія опонентів, а не жорстка конкуренція, та відсутнє бажання нанести збитки іншій стороні. Обрання стилю може забезпечити стихійне само розв'язання конфлікту, зупинити його загострення, але при цьому не дозволяє вирішити головні спірні питання. Стиль не використовується за наявності сильної емоційної напруги, коли опоненти втратили доброзичливе ставлення один до одного. Також не використовується в умовах, коли інтереси та цілі суперників не піддаються узгодженню.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ учасник конфлікту не переймається проблемою, що виникла та не розцінює її як досить суттєву для себе</li> <li>◆ учасник конфлікту бере до уваги інтереси іншої сторони за умов: <ul style="list-style-type: none"> <li>- дисбалансу позицій – пристосовуючись до більш сильної сторони;</li> <li>- балансу сил – взаємно пристосовуючись, обопільно з опонентом, демонструючи поступки та зговірливість</li> </ul> </li> <li>◆ створюється «безвихідна ситуація», яка вимагає ослаблення емоційної напруги, принесення якоїсь жертви заради збереження миру у відносинах, але при цьому немає необхідності поступатися своїми моральними принципами</li> <li>присутнє розуміння, що роблячи поступки, сторони більше виграють, аніж втрачають</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Конфронтація (виграш-програш)</b></p>	<p>Даний стиль – це «стратегія боротьби» для конфліктних взаємодій, де предмет конфлікту є ціннісним для однієї зі сторін, яка до того ж володіє достатніми ресурсами для швидкого вирішення проблеми. Стратегія передбачає активне використання сили закону, влади, зв'язків, авторитету. Стиль передбачає, що учасник діє рішуче (навіть агресивно) на захист своїх інтересів, прирікаючи опонента на програш. Він наполягає на тому, що позиція суперника помилкова, висуває ультимативні вимоги, вдається до інтриг та маніпулювань. Стиль застосовується при намірах одностороннього контролю за ситуацією та бажанні здобути повну перемогу.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ є потреба захисту інтересів справи від посягань зі сторони конфліктного суперника</li> <li>◆ є загроза існуванню соціальної системи (організації, колективу)</li> <li>◆ конфліктуюча сторона має можливість зайняти вигідну, безпрограшну позицію та наполягти на прийнятті запропонованого нею рішення</li> <li>◆ учасник конфлікту впевнений, що пропонуваній ним варіант вирішення проблеми – є найкращий в даній ситуації</li> <li>◆ учасник конфлікту позбавлений іншого вибору, при цьому ризик втрат – мінімальний</li> </ul>

<p style="text-align: center;"><b>Співробітництво</b> (виграш - виграш)</p>	<p>Стиль відображає наміри протидіючих сторін спільними зусиллями розв'язати конфлікт. Стиль визначає направленість дій як на забезпечення власних інтересів, так і інтересів суперника. Конфліктуючі сторони обирають стиль поведінки партнерів, демонструють довіру один до одного, рахуються з потребами опонента. Стиль не використовується, коли предмет конфлікту є особливо ціннісним для одного з учасників. Проте, його використання можливе у якості маневру протидіючих сторін, за наявності складного предмету конфлікту та наявності тенденції до формування сприятливих умов для розв'язання конфлікту. Це найбільш складний стиль, який може допускати ситуативне використання інших стратегій таких як боротьба, ухилення, поступки, компроміс.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ є наявним баланс сил і при цьому визнається цінність міжособистісних відносин</li> <li>◆ предмет конфлікту видається важливим для обох конфліктуючих сторін, кожна з яких не має наміру ухилитися від її спільного рішення</li> <li>◆ суперники мають приблизно рівний ранг або дисбаланс позицій не є для них принциповим</li> <li>◆ суперники виявляють бажання на добровільній та рівноправній основі обговорити спірні питання та на цій основі досягти згоди щодо взаємовигідного вирішення конфлікту</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Компроміс</b> (виграш/програш-виграш)</p>	<p>Компроміс не є способом розв'язання проблеми. Взаємна поступка найчастіше робиться у процесі пошуку взаємоприйняттого рішення. До компромісу звертаються в ситуаціях, коли суперники добре обізнані про причини конфлікту та його розвиток, щоб максимально об'єктивно оцінювати ситуацію. Стратегія часто використовується тоді, коли протидіючі сторони переслідують взаємовиключні цілі та інтереси, але при цьому наділені однаковою владою.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ протидіючі сторони усвідомлюють необхідність «змиритися» з існуючими станом справ і розстановкою сил</li> <li>◆ є потреба у досягненні домовленостей, щоб: виграти час і зберегти сили; уникнути зайвих втрат та розриву відносин</li> <li>◆ є необхідність відкоригувати свої цілі у відповідності до змін, що сталися</li> <li>◆ учасники згодні задовольнятися тимчасовим, але на даний момент прийнятним варіантом вирішення проблеми</li> <li>◆ всі інші стилі поведінки в даному конфлікті не приносять ефекту.</li> </ul>

**Табл. 2.2. Міжособистісні стилі поведінки в конфліктній взаємодії**

Найефективнішим є стиль співробітництва, так як дозволяє вийти з конфлікту з найменшими втратами для обох сторін. Загальним недоліком стилів ухилення, пристосування та компромісу є те, що їх використання може лише на певний час згладити конфлікт, перевести його у приховану форму, оскільки за такої поведінки не усуваються причини конфлікту.

### РОЗДІЛ 3. ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНА РОБОТА ТА ПРОГНОЗУВАННЯ КОНФЛІКТІВ

Управлінська діяльність спрямована на підтримку безконфліктної соціальної взаємодії, мінімізацію конфліктогенного потенціалу неможлива без організації інформаційно-аналітичної діяльності та прогнозування конфліктів. Інформаційно-аналітичну роботу можна показати у вигляді процесу, який представляє універсальну технологію аналізу:

- визначення об'єкту, предмету аналізу;
- побудова ідеальної моделі об'єкту та предмету;
- побудова гіпотез;
- вибір типу аналізу;
- вибір методів аналізу;
- доказ;
- формулювання аналітичних висновків.

Варто звернути увагу на те, зміст аналітичної роботи не зводиться до теоретичних роздумів, а спрямована на вирішення чітко сформульованих задач:

- збір даних (кількісних та/чи якісних);
- аналіз отриманих даних;
- оцінка, що попереджує чи та, яка виявляє можливі сценарії для прогнозування конфлікту, кризи;
- підготовка раннього попередження та/або раннього реагування на конфлікт, кризи.

Підготовка раннього попередження та/або раннього реагування на конфлікт, кризи може бути представлена окремим блоком аналітичної діяльності, який включає вирішення таких задач:

- створення плану дій;
- формулювання рекомендацій та їх доведення до уваги осіб, які приймають рішення;
- оцінка ефективності раннього реагування з метою створення плану подальших дій.

Засоби інформаційно-аналітичної роботи представляють собою сукупність інтелектуальних та технологічних засобів, які забезпечують виконання поставленого завдання. Під технологічними засобами інформаційно-аналітичної роботи маються на увазі різноманітні каталоги, інформаційні картки, за допомогою яких формують каталоги (тематичні або алфавітні), інформаційні системи (у тому числі автоматизовані), щоденники (головне завдання – регулярна реєстрація інформації про ті чи інші події), системи інформаційного обслуговування, експертні системи, системи штучного інтелекту тощо.

У свою чергу інтелектуальні засоби інформаційно-аналітичної роботи представляють собою різноманітні відомості (характеристики властивостей об'єкта), дані (факти або відомості, представлені в формалізованому вигляді) та повідомлення. По суті, ми маємо справу з інформацією, тобто фактами, які є

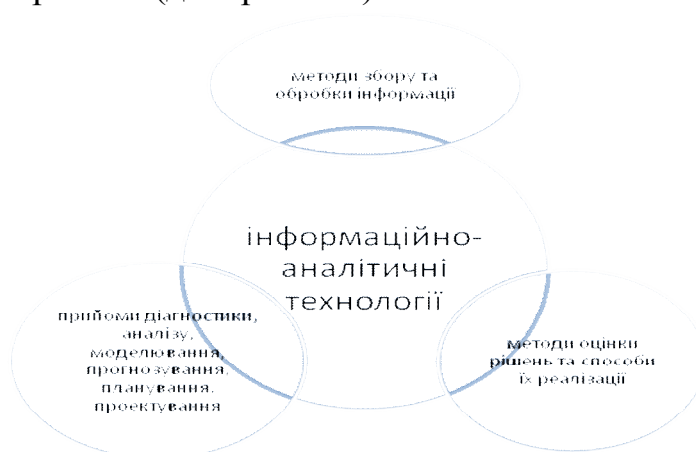
основою для прийняття рішень щодо проведення адміністративно-організаційних, політичних та інших заходів, а також для підготовки різноманітних пропозицій і рекомендацій стратегічного та тактичного характеру.

В інформаційно-аналітичній роботі, спрямованій на дослідження конфліктів, можна виокремити два блоки, які складають єдину цілісність (див. рис. 3.1.).

аналітичний блок	прогнозстичний блок
<ul style="list-style-type: none"> <li>• виявлення соціально-психологічних характеристик можливих суб'єктів конфлікту;</li> <li>• аналіз історії та нинішнього стану відносин суб'єктів конфлікту;</li> <li>• виявлення можливих чи вже існуючих компонентів протиріч між суб'єктами та встановлення їх значимості для оточуючого середовища;</li> <li>• встановлення умов за яких дисгармонія у взаємодії здатна привести до виникнення конфліктних ситуацій;</li> <li>• уточнення соціально-психологічних характеристик потенційних учасників конфлікту та аналіз відносин суб'єктів конфлікту з ними.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• визначення можливих стратегій поведінки безпосередніх учасників конфлікту;</li> <li>• виявлення можливої інтенсивності конфліктної взаємодії;</li> <li>• уточнення стратегії поведінки інших сторін, які можуть взяти участь в конфлікті чи ухилитися від нього;</li> <li>• встановлення ймовірної гостроти, тривалості і конфлікту;</li> <li>• припущення наслідків конфлікту;</li> <li>• визначення можливих шляхів розв'язання конфлікту.</li> </ul>

**Рис. 3.1. Інформаційно-аналітична робота та прогнозування конфліктів у структурі управлінської діяльності**

Інформаційно-аналітична робота спрямована, у першу чергу на діагностику (раннє попередження), актуалізацію складових конфліктної напруги, профілактику і пом'якшення форм протидії. Інструментами ведення діагностики виступають інформаційно-аналітичні технології – сукупність методів збору, обробки інформації, способів аналізу ситуації та оцінки наслідків прийнятих рішень (див. рис.3.2.).



**Рис. 3.2. Інформаційно-аналітичні технології**

Аналітичний підхід до аналізу конфлікту базується на його розгляді як певної проблеми, яка потребує вирішення, відповідно діагностика конфліктів включає з'ясування її змісту, причин, що потрібно зробити для її вирішення і скільки часу та ресурсів для цього потрібно. На сьогодні у розпорядженні аналітиків є інформаційно-аналітичні системи, які здатні виявляти причини

конфлікту, прогнозувати його початок та пом'якшувати інтенсивність конфлікту. Серед них «Early Warning System (EWS)», «Conflict-Simulations-Modell (COSIMO)», «Minorities at Risk (MAR)», «Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA)», «Quantitative Early Warning System (QnEWS)», російські системи «Тренд», «Смоленка», «Дипломат», «АРИАДНА+», «Эсплан», «Імператор» тощо».

Напрацювання у їх створенні є настільки великими, що інформаційно-аналітичні системи класифікуються за методом аналізу інформації, за способом її обробки, ступенем пристосування до вирішення різних задач і за завершеністю технологій. Так, наприклад, достатньо розповсюджені системи аналізу соціальної напруги здатні оцінювати рівень соціальної напруги та прогнозувати розвиток соціального конфлікту, описувати рівень напруги різних соціальних груп на різних рівнях. Основним джерелом інформації для такої системи є результати проведених опитувань.

Звичайно, що в управлінській практиці найбільш привабливими є інформаційно-аналітичні системи раннього попередження конфліктів. О. Остін зауважує, що такі системи обов'язково повинні містити механізм ослаблення конфліктів. Термін «система раннього попередження» на його думку означає будь-які ініціативи сконцентровані на систематичному зборі та аналізу даних і/чи вироблення рекомендацій, включаючи оцінку ризику та обмін інформацією, незалежно від її теми чи від того, являються ці дані кількісними, якісними чи змішаними. Механізм раннього попередження конфліктів включає збір, обробку та аналіз даних. Американський дослідник Тед Гьорр зазначав, що між оцінкою ризиків та раннім попередженням конфліктів є суттєві відмінності. Оцінка ризику базується на систематичному аналізі побічних і проміжних умов. Раннє попередження потребує оцінки точно в реальному часі тих подій, які в ситуації високої напруги вірогідно прискорять та ініціюють швидку ескалацію конфлікту.

Прогнозування конфліктів – це обґрунтоване припущення можливості їх виникнення та розвитку. Будь-яке прогнозування базується на дослідженні конфліктів та практичній діяльності з діагностики реальних чи назриваючих соціальних протиріч. Прогноз конфлікту повинен містити з певною вірогідністю вказівку місця та часу виникнення конфлікту. Для підвищення точності прогнозу використовуються різні моделі конфліктів. Так описові моделі передбачають встановлення сутності конфліктів; визначення класифікаційних ознак конфліктів; опис структури, функцій, еволюції динаміки конфлікту. Пояснювальні моделі спрямовані на виявлення причин та рушійних сил конфлікту.

Динамічні моделі розвитку конфлікту передбачають його розгляд як певного процесу, що включає передконфліктний період, конфліктну взаємодію та постконфліктний період.

Ігрова модель конфлікту будується на основі поєднання позитивних та негативних ходів учасників-гравців та встановлення їх комбінацій. Створити дану модель дозволяє методика SWOT-аналізу (див. рис. 3.3.).

гравець 2	<b>гравець 1</b>		
		позитивний хід (+)	негативний хід (-)
	позитивний хід (+)	++ (відсутність протистояння)	+- (можлива згода)
негативний хід (-)	-+ (можлива згода)	-- (протистояння)	

**Рис. 3.3. Матриця для проведення SWOT-аналізу**

Прогнозування базується на аналізі структурних елементів конфлікту (див. рис. 3.4.).



**Рис. 3.4. Предмет аналізу при прогнозуванні конфлікту**

Існують й інші приклади структурних схем, наприклад, акценти в аналізі конфліктів розставляються за такими блоками:

1. Конфліктна ситуація:

- 1.1. небезпеки, що загрожують базовим цінностям актора;
- 1.2. проблеми, що покладені в основу конфлікту;
- 1.3. інтереси сторін;
- 1.4. позиції сторін, установки, мотиви дій;
- 1.5. цілі сторін в конфлікті.

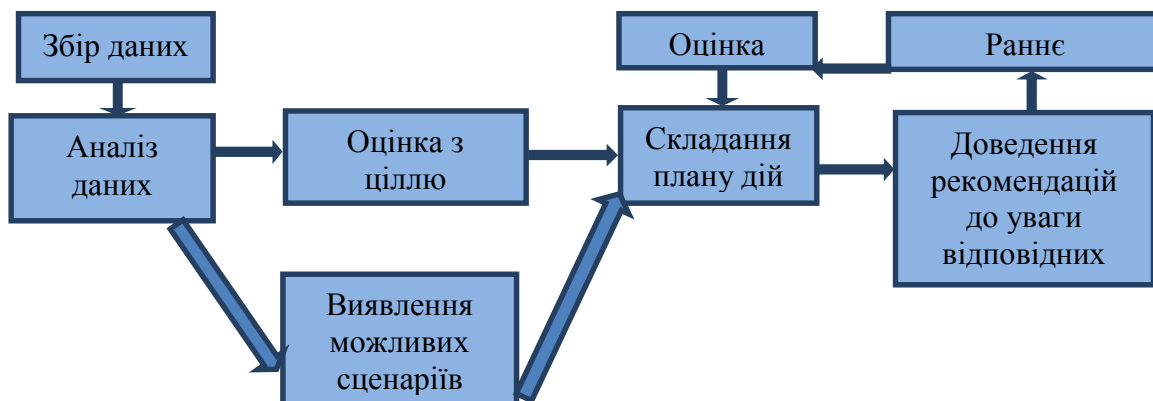
2. Конфліктна поведінка:

- 2.1. органи, що приймають рішення;
- 2.2. стиль прийняття рішення;
- 2.3. стратегія та тактика конфліктної поведінки

3. Середовище конфлікту.

Як зазначалося вище підготовка раннього попередження та/або раннього реагування на конфлікт, кризу є одним з найбільш важливою частиною організації інформаційно-аналітичної роботи. Весь процес урегулювання конфліктів (див. рис.3.5.) починаючи з їх попередження та раннього реагування представляє замкнений цикл і тут, як зазначає О.Остін важливо пам'ятати, що

попередження конфлікту не закінчується на втручанні у нього. Втручання впливає на конфлікт та змінює його, тому потрібно відслідковувати ці зміни та корегувати рекомендації, які виносяться.



**Рис. 3.5. Циклічність процесу попередження та реагування на конфлікт, кризи (рисунок за О.Остіном)**

Для вирішення практичних проблем управління соціально-політичними процесами особливого значення набуває проведення окремого виду соціологічних досліджень – моніторингу, який фактично є своєрідним інструментом управління у тому числі державною політикою.

Поняття «моніторинг» (від англ. monitoring – відстеження) використовується у тому випадку, коли мова йде про постійне спостереження за будь-яким процесом з метою виявлення його відповідності очікуваному результату. Іншими словами, якщо діагностика соціально-економічної та політичної ситуації здійснюється систематично, періодично та з використанням базової системи індикаторів, то ми маємо справу з моніторингом. Крім того, можна сказати, що моніторинг це також опис фактичного поточного стану інформаційного простору. Основними характеристиками моніторингу є системність, динамічність та націленість на прогноз. Моніторинг виконує ряд функцій, основними серед яких є:

- пізнавальна функція, що передбачає діагностування конфлікту як проблемної ситуації;

- функція підтримки дій, спрямованих на благо суспільства;
- профілактична функція.

Необхідно зазначити, що достатньо часто моніторинг може суміщати різні функції, наприклад – діагностичну та профілактичну.

Проведення моніторингу повинно відповідати ряду ключових принципів, основними з яких виступають:

- оперативність та відповідність поставленим завданням;
- цілісність та науковість;
- точність, системність та детальність інформації, її обов'язкова детальна та максимально глибока перевірка;
- конфіденційність джерел інформації;
- об'єктивність та незаангажованість;
- прогностичність (націленість моніторингу передусім на прогноз).

Дослідження політико-економічних та соціальних конфліктів і, відповідно, проектування шляхів їх розв'язання є надзвичайно актуальним напрямом політичного аналізу. Прикладний політичний аналіз – це система процедур, що націлює знання на опрацювання інформації у процесі вироблення політики. Предметом такого аналізу є проблема, що спонукає до дії у тому числі й до конфлікту. Завданням предметно-практичного аналізу є:

- виявлення основних політичних і соціальних акторів;
- визначення стратегічних та поточних цілей, інтересів заінтересованих сторін;
- виявлення ресурсів (адміністративний, організаційний, інформаційний, фінансовий, масової підтримки зі сторони значної частини населення, партійний, кадровий, особистісний...);
- способів, які вони використовують для досягнення своїх цілей;
- окреслення тактик, які ними використовуються.

Варто пам'ятати про те, що прикладний аналіз має свої «проблемні зони». Це, по-перше, складність визначення, прихованість цілей та непередбачуваність дій акторів. По-друге, наявність значної кількості інформації гуманітарного характеру, яка важко піддається аналізу. Тому обрання відповідної методології – системи принципів наукового дослідження, сукупності дослідницьких процедур зі збору, первинного опрацювання та аналізу інформації – є запорукою успішного проведення аналізу.

Під аналізом конфліктної ситуації або конфлікту розуміють аналіз поточного стану конфліктної взаємодії.

Аналіз акторів в конфліктній ситуації спрямовується на визначення їх:

- особливих інтересів (як відкритих, так і прихованих) та можливого їх впливу на формування змісту та реалізації політики;
- ресурсів, які вони можуть застосувати для впливу на формування змісту та реалізації політики конфліктів;
- тактики, яку вони вибудовують у ситуації впливу на формування змісту та реалізації політики (конфлікт; узгодження інтересів сторін; налагодження стосунків кооперації).

Аналітичні висновки також робляться на основі оцінки факторів конфлікту (див. табл.3.1).

<b>Блок факторів</b>	<b>Допоміжні питання</b>
фактори «показник кореляції»	наскільки сторони використовують свій потенціал; наскільки стратегічні цілі в конфлікті є менш амбітні, аніж претензії будь-якої сторони в конфлікті; являється конфлікт життєво значимим для сторін; наскільки великою та впливовою є група підтримки в конфліктуючих сторін тощо
фактори автономності дій	чи є залежними суб'єкти конфлікту від зовнішніх впливів (економічної, матеріальної, військової, політичної, соціальної підтримки зовні)
фактор інфраструктура конфлікту	що і в який спосіб допомагає будувати комунікації для конфліктуючих сторін (наявність мобільного зв'язку, доступ до Інтернет, транспортні засоби тощо)



інформаційні фактори	наскільки якісною є комунікація, як швидко у якому обсязі і з якою точністю передається інформація суб'єктам протидії та зовнішнім учасникам. Наскільки надійними є джерела передачі та є достовірною інформація
часові фактори	які існують часові обмеження на прийняття рішень, як час може вплинути на порушення балансу рівноваги між суб'єктами конфлікту
фактори контролю	якою є ступінь впливу центральної влади та внутрішньої дестабілізації
фактори внутрішньої єдності	наскільки стабільною є політична система, що посилює внутрішню боротьбу, як внутрішня нестабільність може вплинути на прийняття рішень політичними лідерами, наскільки сильним є тиск груп на процес прийняття рішень
ідеологічний фактор	чи впливають, і в разі позитивної відповіді, як саме такі явища як націоналізм, демократія, релігійний фундаменталізм, соціалізм тощо. Наскільки сильним є ідеологічне єднання політичних сил
фактор «ретроспективні відносини»	які характерні правила поведінки конкурентів, мотиви виникнення конфліктів. Наскільки дотримано «шаблону» розвитку конфліктної взаємодії на ранніх стадіях протистояння
фактор «дія міжнародних організацій»	яка історична ретроспектива дій міжнародних організацій, як сторони конфлікту оцінюють дії міжнародних організацій
фактор «інтересів, відповідальності і дій»	які зв'язки існують між суб'єктами чи є формальні договірні зобов'язання між ними, які традиційні сфери їх інтересів і відповідальності, наскільки сильними є економічні інтереси тощо

**Табл. 3.1. Факторний аналіз конфліктів**

Одним з найбільш результативних методів прикладного аналізу конфлікту є метод картографії, який запропонований австралійськими вченими Х. Корнеліус і Ш. Фейр. Суть методики заключається у складанні карти конфлікту, на якій відображається проблема, учасники конфлікту, їх потреби та побоювання. Карта складається індивідуально чи колективно. Згідно з даною методикою можна графічно зобразити складові конфлікту, послідовно проаналізувати поведінку учасників, сформулювати основні проблеми, потреби учасників, способи усунення причин, що призвели до конфлікту. Робота з картографування здійснюється у декілька етапів:

I – на першому етапі описується проблема та визначається предмет конфлікту, тобто визначається сама природа конфлікту;

II – на другому етапі виявляються основні учасники конфлікту. До їх переліку можна включати як окремих осіб, так і групи, організації, структурні підрозділи тощо. По мірі визначення спільних потреб та інтересів проводять їх структурування;

III – на третьому етапі передбачається здійснити перерахунок основних потреб та побоювань, які пов'язані з ними, а також всіх учасників конфліктної взаємодії. Потрібно з'ясувати мотиви поведінки, що стоять за позиціями учасників з даного питання.

Іншою методикою є створення структурної моделі конфлікту. В.М. Шаленко пропонує таку структуру:

### 1. *Взаємовідносини:*

- а) ступені залежності конфліктантів один від одного;
- б) значимість взаємовідносин для учасників. Чим більше значимість відносин, тим більше вони будуть їх цінувати, намагатися зберегти;
- в) рівень взаємовідносин з точки зору статусної рівності чи нерівності;

2. *Інтереси* – орієнтація суб'єкта діяльності на оволодіння, утримання, захист, розширення певного значимого об'єкту:

- а) характер інтересів: економічні, політичні, моральні, психологічні і т.п.;
- б) рівень домагань учасників конфлікту на об'єкт протиборства;
- в) ділимість «конфліктного пирога»;

### 3. *Цінності.*

### 4. *Інформація:*

- а) характер та якість інформації;
- б) значимість володіння інформацією.

4. *Рольова структура* – позиції опонентів, які вони займають в даному конфліктному процесі:

- а) статусні позиції опонентів;
- б) обсяг повноважень, за допомогою яких вони можуть вплинути один на одного;
- в) силові можливості впливу на поведінку один одного.

Спектр методик, які використовуються у прикладному аналізі конфлікту є надзвичайно різноманітним і тут важливо пам'ятати, що аналіз кожної конкретної конфліктної ситуації, конфлікту потребує докладання зусиль та прояв вміння дослідника правильно підібрати методичний інструментарій.

## **РОЗДІЛ 4. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА УПРАВЛІНСЬКІ КОНФЛІКТИ**

Організаційний конфлікт найчастіше проявляється у формі відкритих зіткнень несумісних інтересів співробітників організації. Як правило, організаційному конфлікту передують формування стану емоційної та психологічної напруги у майбутніх учасників конфліктної взаємодії. Така напруга є наслідком серйозних порушень принципів справедливості (на думку співробітників) і означає готовність людей до відновлення ситуації, в тому числі на умовах участі в конфлікті в якості однієї з протидіючих сторін.

В організації основними показниками прояву соціальної напруги стає відмова від співробітництва, відкритий чи прихований саботаж деяких розпоряджень керівництва, що обов'язково своїм наслідком має зниження продуктивності праці.

Існують дві групи факторів, які сприяють виникненню стану соціальної напруги в організації:

### **Внутрішні фактори:**

- відмова керівництва організації виконувати дані раніш обіцянки, без пояснення мотивів такої поведінки;
- порушення графіку роботи виробництва; зрив плану поставок; неможливість для співробітників отримувати високу зарплату;

- відсутність реальної турботи керівників про покращення умов праці та відпочинку підлеглих;
- ініціювання процесів організаційних змін і впровадження інновацій, без врахування інтересів та потреб більшої частини персоналу організації;
- наявність конфронтації між управлінцями та підлеглими, яка викликана непропорційним розподілом матеріальних благ та премій;
- провокаційна діяльність неформальних організаційних лідерів.

#### **Зовнішні фактори:**

- загальна нестабільна економічна та соціальна ситуація в країні; гостра політична боротьба;
- брак продуктів харчування та товарів першої необхідності;
- відміна чи зменшення соціальних пільг певним соціальним категоріям;
- значне послаблення правового та соціального захисту працівників організації.

Розвиток більшості організаційних конфліктів виражається у посиленні конфронтації приватних і загальних інтересів учасників конфлікту. Співробітники, які мають різні статуси і займають різні позиції в організаційній ієрархії, можуть усвідомлювати чи не усвідомлювати наявність власних інтересів і їх протиріччя з інтересами колег чи загально організаційними цілями. При цьому слід звернути увагу на те, що джерелом організаційних конфліктів стають лише усвідомлені інтереси, реалізація яких супроводжується активними діями осіб.

**Організаційний конфлікт** – це проблема ситуація, яка виникає в процесі ділових відносин в організації та характеризується активною протидією зі сторони щонайменше одного з учасників взаємодії. Дані конфлікти виникають на основі конфліктної ситуації, яка формується поступово та задовго до існування відкритих конфліктних дій. Досить часто організаційні конфлікти зумовлюються внутрішніми причинами, такими як: відсутність співробітництва, авторитарна особистість, конкурентна боротьба.

В організаціях найчастіше відбуваються внутрішні конфлікти та конфлікти із зовнішнім середовищем. Перші розвиваються в середині самої організації та розв'язуються з допомогою використання таких інструментів як нормативи і домовленості, легітимізовані всіма зацікавленими сторонами. Найгостріші конфлікти виникають у малих групах (підрозділах, відділах), діяльність яких напряму пов'язана зі створенням матеріальних цінностей.

Організаційні конфлікти виникають внаслідок значних розходжень інтересів, норм поведінки, ціннісних орієнтацій членів організації. Ці розбіжності часто зумовлені незбігом формальних організаційних засад і реальної поведінки індивідів, яке може відбуватися в наступних ситуаціях:

- підлеглий повністю ігнорує основні організаційні вимоги тоді, коли його поведінка вступає у протиріччя з основними організаційними нормами (порушення трудової дисципліни, нехтування своїми безпосередніми обов'язками);

- наявними є протиріччя у вимогах, які пред'являються до виконання робочих задач, чи ці вимоги носять далеко не конкретний характер та чітко не визначені (наприклад, відсутність посадових інструкцій);

- виконання своїх функціональних обов'язків втягує співробітників у конфліктні ситуації (наприклад, виконання контролюючих і ревізійних функцій; проведення внутрішнього аудиту чи атестації співробітників).

Людський фактор у організаційних конфліктах є безумовно домінуючим, але варто також відмітити, що не останню роль відіграють технічні та технологічні проблеми. Так, стан обладнання чи невідповідність сучасному рівню, наприклад, системи планування, також можуть провокувати конфлікти.

### **Ознаками конфліктів в організації є:**

- закритість чи значне обмеження комунікаційних каналів. Відповідно відчувається брак інформації або ж існуюча інформація вводить в оману. Як наслідок, збільшується нещирість, використовуються погрози і тиск;

- прояв розбіжностей інтересів, думок та цінностей. Те, що роз'єднує стає більш масштабне, аніж те, що об'єднує;

- збільшення недовіри. Наростає прихована чи відкрита ворожість. Зменшується готовність допомогти опоненту порадою, але збільшується готовність дискредитувати, скомпрометувати його;

- втрата співробітництва у виконанні спільних задач. Кожний з учасників конфліктної взаємодії намагається виконувати поставлені завдання незалежно без сторонньої допомоги, остерігається бути умисно використаним в цій ситуації.

Виділяють такі види організаційних конфліктів:

#### *1) внутрішньоорганізаційний конфлікт:*

- міжіндивідуальний – конфлікт, зумовлений розбіжностями у цілях членів організації (протиріччя породжені поєднанням авторитарних методів управління та проявом власної ініціативи, творчої активності співробітників);

- позиційний конфлікт (за А.П.Пригожиним) – це вид контрольованого напруження, пов'язаного з протиставленням паралельних цілей на одній горизонталі. Такий конфлікт є продуктивним, якщо він не наповнюється додатковим психологічним змістом, тобто не переростає в конфлікт міжособистісний. Позиційність не зводиться тільки до професійних або обмежень у підрозділах, вона набагато різноманітніша. Поряд з позиційним конфліктом, що має перманентний характер, позиційність може виникати й ситуаційно внаслідок загострення протиріч між соціально-психологічними групами (вікові, кланові тощо);

- внутрішньогруповий – конфлікт, який став результатом гострої суперечки між членами однієї групи (підрозділу, відділу) чи управліннями одного рівня, викликаний підвищеними особистими амбіціями та інтересами кар'єрного зростання;

- міжгруповий – це конфлікт, наприклад, між засновниками підприємства та групами акціонерів, які дотримуються протилежних цілей. Даний конфлікт

набуває особливої гостроти, якщо акціонерами виступають владні структури чи, коли відбувається примусове силове поглинання підприємства – рейдерство (силове захоплення підприємства шляхом скупівлі пакетів акцій);

2) *зовнішньоорганізаційний конфлікт* – конфлікт, зумовлений погіршенням відносин з конкурентами, постачальниками, клієнтами компанії, а також різними владними структурами та лідерами галузевих профспілкових організацій;

Організаційні конфлікти також можна розглядати відповідно до ієрархічної структури самої організації. Відповідно окреслюються такі види конфліктів:

- *міжрівневий* – конфлікт, у якому суб'єктами виступають з однієї сторони, групи нижчого організаційного рівня, а з іншої, адміністративно-управлінський апарат;

- *вертикальний* – конфлікт, у якому суб'єктами виступають з однієї сторони, керівник, а з іншої, підлеглі;

- *горизонтальний* – конфлікт, у якому суб'єктами виступають співробітники підрозділу чи менеджери одного рівня.

За предметом протидії організаційні конфлікти діляться на:

- *конфлікт установок* (наприклад, співробітник орієнтується на вільний час і прагне йти додому раніше, а керівник орієнтується на кар'єру і прагне виділитися хорошими результатами роботи своєї групи, для цього вимагає від підлеглих понаднормової роботи);

- *конфлікт переконань* – зумовлений розбіжностями в інформації чи наявності альтернативної поведінки (наприклад, при спільній загальній меті – успіх організації, різні структурні підрозділи можуть бачити ефективність досягнення по-різному, одні через збільшення кількості продукції та максимальне насичення ринку, інші – підвищення якості продукції);

- *конфлікт розподілу* – зумовлений недостатністю благ та необхідністю їх розподіляти.

Організаційні конфлікти можуть мати як негативні, так і позитивні наслідки. Більшість науковців схильні вважати, що конструктивні конфлікти в організації є джерелом нових проектів; сприяють впровадженню інновацій; модернізують організаційний і виробничий процес; підвищують якість процесу прийняття рішень, які є доленосними для організації; сприяють мобілізації групи тощо. Між тим зберігається достатньо висока ймовірність негативних наслідків, серед яких: погіршення процесів міжособистісної взаємодії; зниження продуктивності праці; руйнування комунікаційних каналів; посилення конфронтації тощо. **До загальних функцій конфліктів в організації відносять** [за І. Ворожейкіним]:

1) *інтеграція персоналу*. Конфлікт може сприяти узгодженню колективних та індивідуальних інтересів, інтеграції формальних та неформальних груп. Водночас може послаблювати організаційну єдність колективу, порушувати баланс інтересів;

2) *активізація соціальних зв'язків*. Конфлікт може надавати колективній взаємодії більшої динамічності та мобільності. Водночас може породжувати неузгодженість дій людей, послаблювати їх взаємну зацікавленість у досягненні спільних цілей;

3) *сигналізація про джерело соціальної напруги*. Конфлікт виявляє приховані проблеми і сприяє їх вирішенню. Але також він може викликати різке незадоволення діями адміністрації;

4) *креативна функція*. Конфлікт може підвищувати мотивацію та стимулювати творчий підхід у вирішенні задач, сприяти підвищенню кваліфікації. Водночас може створювати додаткові перешкоди трудовій активності;

5) *трансформування ділової активності*. Конфлікт може сприяти формуванню здорового соціально-психологічного клімату; шанобливого ставлення до праці та ділового підприємництва. Водночас може, навпаки, погіршувати морально-психологічну атмосферу, ускладнювати процес відновлення ділових відносин і партнерського співробітництва;

6) *інформування про організацію та її персонал*. Конфлікт може підвищувати рівень обізнаності робітників про стан справ в організації. Але також можуть бути зворотні наслідки – посилення недружньої поведінки, ухилення від співробітництва;

7) *профілактика протиборства*. Конфлікт може сприяти урегулюванню розбіжностей на взаємовигідній основі, послаблює конфронтацію в соціально-трудовах відносинах. Конфлікт може породжувати нагнітання напруги, ухилення від примирних процедур.

Для зменшення деструктивних наслідків організаційних конфліктів важливими є профілактика та попередження конфліктів, саме ці заходи роблять негатив мінімальним та забезпечують гармонізацію стосунків у організації. Потенційні дисфункціональні конфлікти потребують постійної уваги адміністрації організації. Особлива роль тут відводиться діяльності служб управління персоналом, підрозділів, які відповідають за формування систем і організаційних структур управління, розробку мотиваційної політики, а також методів організації праці. **До методів профілактики конфліктів відносимо:**

- узгодження цілей між адміністрацією та персоналом організації. Співробітники організації не лише ставлять перед собою завдання, а й очікують від адміністрації підтримки щодо їх реалізації. В свою чергу, адміністрація ставить перед персоналом свої цілі, направлені на досягнення цілей організації;

- кореляція функцій персоналу (монетарна; самореалізації; соціальна) та адміністрації (використання персоналу; підвищення ефективності праці);

- встановлення балансу прав і обов'язків при виконанні службових обов'язків. Відповідальність співробітника передбачає ретельне виконання службових обов'язків. Отже завданням керівника є забезпечити збалансованість прав і відповідальності кожного співробітника зокрема та структурного підрозділу в цілому. Досягається це шляхом контролю за розробкою регламентних документів та через аналіз роботи виконавців;

- визначення видів зв'язку в організаційних структурі управління. Прикладами є: лінійний зв'язок (безпосередній зв'язок «керівник-підлеглий»); функціональний зв'язок (реалізація методичного, консультативного, інструктивного керівництва); зв'язок співвиконавства (спільне виконання робіт; участь у прийнятті рішень); зв'язок обслуговування (виконання допоміжних робіт по забезпеченню виробничого процесу).

- дотримання правил формування і функціонування тимчасових підрозділів (груп з виконання комплексних програм і проектів, які не складають матричну структуру управління; тимчасових креативних команд тощо). Такий підхід значно посилює мотиваційну складову, але водночас потребує безумовного дотримання певних правил. Для тимчасових підрозділів необхідно чітко формулювати цілі та завдання, встановлювати графіки виконання завдань, а також періодично змінювати склад робочої групи.

У разі виникнення для зменшення негативних наслідків організаційних конфліктів необхідним є **процес регулювання**, який повинен включати такі види діяльності:

- визнання реальності конфлікту та первинна оцінка конфліктної ситуації;
- аналіз конфлікту з метою виявлення причин конфлікту (з'ясування суті протиріччя, встановлення джерела конфлікту);
- виявлення найгостріших елементів конфлікту та розробка системи заходів щодо їх локалізації;
- виявлення основних інтересів та потреб конфлікуючих сторін та знаходження спільних цілей;
- пошук шляхів розв'язання конфлікту.

Німецький дослідник організаційних конфліктів В. Крюгер, вважає управління конфліктами безпосередньою управлінською задачею. На його думку, члени організації постійно мають справу з конфліктами, а потреба у їх розв'язанні тим вища, чим вища посада, яку займає співробітник.

Намагаючись врегулювати конфлікти потрібно відштовхуватися від того, що його причини можуть бути як структурними, тобто викликаними зовнішніми обставинами, так і міжособистісними, які залежать від особистісних якостей учасників конфліктів. Тому при розв'язанні конфліктних ситуацій потрібно використовувати як структурні, так і міжособистісні методи. Зверніть увагу на те, що у сучасному менеджменті використовуються такі **структурні методи розв'язання конфліктів**:

- роз'яснення вимог до праці. Цей метод включає в себе явну та прозору систему інформування працівників про поставлені завдання, про вимоги до праці та поведінки всіх співробітників; про систему повноважень і відповідальності;

- використання координаційних та інтеграційних механізмів. Це використання відрегульованої ієрархічної системи, координаційних служб чи відділів;

- встановлення загальноорганізаційних комплексних цілей і використання системи винагород. Формування таких цілей дозволяє направити зусилля всіх співробітників на досягнення загальної цілі.

В організаціях використовують два способи розв'язання конфліктів: авторитарний та демократичний (партнерський). Для авторитарного типу вирішення конфліктів характерні такі методи як: переконання та навіювання з допомогою використання власного авторитету або посади; узгодження непримиримих інтересів з метою підготовки переговорів; залучення до підтримки більш впливові сили. Демократичний тип вирішення конфліктів характеризується: демонстрацією готовності до компромісу та конструктивної взаємодії.

Цілю управління людськими ресурсами є позитивне використання динаміки конфлікту і структурування його таким чином, щоб негативні наслідки не проявлялись одночасно. Виходячи з комунікативного підходу, варто відмітити існування певної залежності між типом управління та сприйняттям конфліктів. Авторитарні структури, абсолютно негативно відносяться до конфліктів, але дуже часто самі їх породжують. Агресивне сприйняття породжує і агресивну інтерпретацію. Л. Козер зазначав, що не конфлікт загрожує рівновазі системи, а жорстокість, яку застосовують для придушення різного роду напруги.

Як показує практика, найчастіше конфлікти стосуються: організаційних і адміністративних методів і правил; планування діяльності; контролю та оцінки продуктивності. Як зазначає Е. Регнет, до останнього часу вважалося, що конфлікти розподілу є домінуючими, але проведені наукові дослідження вказують на те, що вони на сьогодні не являються виключними ситуаціями, більш того сприймаються як неминучі поточні ситуації.

Співвідношення сфери конфлікту та його причин доводить, що, наприклад, цілі адміністрації та персоналу організації можуть стати причинами конфліктів лише за умови їх повної не сумісності. Керівники підрозділів повинні реалізовувати цілі, які ставить перед організацією апарат управління. Водночас цілі організації, що висуває адміністрація, повинні не лише не суперечити, а й сприяти цілям персоналу. Керівники середньої ланки, які очолюють відповідні підрозділи, повинні узгоджувати цілі співробітників із цільовими завданнями підрозділів і організації в цілому, тому що функціональна роль ланок організаційної структури є відображенням загальної системи організації. Тому необхідним є **застосування методів профілактики конфліктів:**

- організація трудового процесу таким чином, щоб співробітники як найменше залежали один від одного. Відповідним чином має розподілятися поділ праці та відповідальності;
- максимальне обмеження самостійності членів організації;
- сприяння наданню інформації керівнику; формуванню зворотного зв'язку. В нинішній час інформаційних технологій, потрібно також враховувати проблему співвідношення кількості існуючої інформації з її якістю;



- узгодження цілей між керівником та підлеглими. Цілі повинні бути однозначними і піддаватися реальному визначенню (наприклад, вказати кількість чи описати якість);
- введення системи заохочень, яка б враховувала виконання поставлених цілей, а не сприяла заохоченню результату досягнутого одним співробітником;
- впровадження методів відбору, оцінки, управління при яких основним є критерій співробітництва;
- використання скарги, як способу зняття внутрішньої напруги та роздратування;
- розвиток організаційної культури, яка будується на переконливому баченні місії організації;
- узгодження регулярних зустрічей зі співробітниками для виявлення проблем на ранній стадії;
- розвиток культури довіри та відкритості, яка дасть можливість вільно спілкуватися та обговорювати всі розбіжності.

Особливу сферу у плані розгляду конфліктів представляють вертикальні відносини в організації – між керівником та підлеглими. В житті організації керівник відіграє важливу роль, так як розподіляє виробничі задачі, контролює та оцінює результати, дає зворотній зв'язок і тим, самим впливає на подальший розвиток. Сам процес управління розуміється як соціальна взаємодія між двома чи більше людьми; пряма чи побічна комунікація, яка включає значну частину робочого часу керівника.

Між керівником та підлеглим, виділяють: об'єктивні суб'єктивні причини. До об'єктивних причин відносяться:

- субординаційний характер відносин. Дана причина зумовлена об'єктивними протиріччями між функціональними (офіційними, формальними) і особистісними (неофіційними, неформальними) відносинами керівника і підлеглого. Основне протиріччя у ланці «керівник-підлеглий» полягає в тому що керівник визначає межі діяльності підлеглих, яким доводиться виконувати його розпорядження та вимоги. Об'єктивна необхідність ліквідації такого дисонансу та суб'єктивне сприйняття способів такої ліквідації може стати причиною формування конфліктної ситуації;
- високий рівень інтенсивності сумісної діяльності потенційних учасників конфліктної взаємодії;
- діяльність в системі «людина-людина» вже конфліктогенна за своєю природою, ще більш конфліктною є модель «керівник-підлеглий» так як включає владні відносин, які базується на принципах «примусу» та «підкорення»;
- детермінованість конфліктів «по вертикалі» змістом міжособистісних відносин, де виникають антипатії та неприязнь один до одного на основі несумісності цінностей, установок, норм, принципів;
- розбалансованість робочого місця. Під останнім розуміється сукупність функцій і засобів, достатніх для їх виконання. Функції відображаються в обов'язках і відповідальності за їх виконання, а засоби – в праві та владі.

Збалансованість робочого місця означає, що його функції повинні бути забезпечені засобами і не повинно бути засобів, не пов'язаних з якою-небудь функцією;

- неузгодженість комунікативних зв'язків між робочими місцями в організації;
- складність соціальної і професійної адаптації керівника до виконання функцій управлінця;
- недостатнє забезпечення реалізації управлінського рішення.

Потрібно також пам'ятати, що конфлікти найчастіше виникають там, де керівник і підлеглий є надзвичайно близькими за своїм соціальним статусом. Окрім цього підвищує потенційність конфліктної ситуації період інтенсифікації спільної діяльності керівника та підлеглого у період звітів, перевірок, атестацій тощо.

**До суб'єктивних причин конфліктів відносять:**

- управлінські (помилкові, необгрунтовані рішення; надмірний контроль зі сторони керівника; низький професійний рівень керівника; низький престиж праці керівників нижчої та середньої ланок тощо);
- особистісні (низька культура спілкування, грубість, наміри керівника утвердити свій авторитет будь-якою ціною, емоційна нестійкість тощо).

**Безконфліктній взаємодії керівника з підлеглими сприяють дотримання таких умов як:**

- використання методів психологічного відбору спеціалістів впри прийомі на роботу;
- стимулювання мотивації до добросовісної праці;
- організація трудової діяльності на принципах справедливості і гласності;
- використання різних психологічних прийомів для зняття соціально-психологічної напруги, наприклад, організація сумісного корпоративного відпочинку;
- побудова процесу трудової взаємодії на основі співробітництва;
- врахування інтересів осіб, яких торкається управлінське рішення;
- своєчасне інформування співробітників про важливі для них проблеми;
- забезпечення відповідних умов для професійного та кар'єрного зростання співробітників;
- оптимізація робочого часу управлінців і виконавців.

**Керівникові для забезпечення правильної ефективної організації своєї управлінської діяльності потрібно враховувати такі правила:**

- ясність, чіткість і конкретність поставлених задач;
- відповідність поставлених задач об'єктивним можливостям співробітника;
- створення необхідних умов, надання необхідних засобів для виконання задач;
- правове обгрунтування вимог, наказів і розпоряджень;

- поточний контроль діяльності;
- відмова від однозначності в оцінці результатів діяльності підлеглого;
- побудова оцінки результатів діяльності на основі порівняння зі станом справ на початку роботи і зіставлення результатів інших співробітників;
- критика повинна слідувати за похвалою, але не навпаки;
- критика повинна носити не особистісний характер, а бути направленою на конкретний поступок;
- критична оцінка діяльності підлеглого повинна бути адресована конкретно йому, а не всій робочій групі;
- відмова від жорстких категоричних форм критики;
- вміння визнати свої управлінські прорахунки, не перекладаючи відповідальності на інших;
- справедливість і чесність по відношенню до підлеглих;
- визнання прав та свободи підлеглих.

Безумовно будь-який конфлікт є стресовою ситуацією. Для того, щоб не провокувати конфліктні ситуації, або, в разі виникнення, не поглиблювати конфлікт, потрібно пам'ятати, що найбільш стресовими є ситуації: відсутності можливості при критиці керівника навести контраргументи; інтриги колег; особиста, необгрунтована критика керівника; бойкот; створення керівником відчуття невизначеності; нещирість співробітників; приховування керівником інформації.

Між тим найчастіше зустрічаються стресові ситуації, які зумовлені: високим тиском термінів виконання; великою матеріальною відповідальністю; значними розходження між затвердженим і реальним стилем управління; відсутністю систематичного внутрішнього відбору керівників; наявністю великої кількості письмової інформації; відсутністю ціле направленою самоудосконалення керівника; неправильним підбором інструментів для оцінки продуктивності; відсутністю єдиного стилю управління; непередбаченими порушення трудового процесу.

**Вивчаючи організаційні та управлінські конфлікти особливу увагу потрібно звернути на такі методичні положення:**

- будь-який організаційний конфлікт потребує як найшвидшого розв'язання, для того, щоб це не відобразилося негативно на сумісній діяльності;
- безконфліктне існування організації призводить до застою;
- організаційні конфлікти не виникають спонтанно, а виникають на основі конфліктної ситуації, яка формується задовго до виникнення самого конфлікту;
- більшість організаційних конфліктів зумовлена серйозними розходженнями інтересів, норм поведінки, ціннісних орієнтацій членів організації;
- найгостріші конфлікти виникають у підрозділах та відділах, діяльність яких напряму пов'язана зі створенням матеріальних цінностей;

- управлінський механізм є невід’ємною частиною будь-якої організації, він має безпосереднє відношення до як до організаційних, так і до трудових та інноваційних конфліктів;
- ефективність управлінської системи зумовлює ефективність та швидкість розв’язання конфліктів;
- найбільш конфліктною в організації є ланка «безпосередній керівник-підлеглий».

## **РОЗДІЛ 5. КОНФЛІКТИ У ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ ТА ПЕРЕГОВОРНІ ПРОЦЕСИ**

Розглядаючи конфлікти у процесах прийняття рішень, доцільно скористатися не соціологічним та психологічним розумінням конфлікту, а використати виробничо-економічне розуміння цього явища, коли мова йде про двох чи більше людей, які приймають рішення, але не можуть реалізувати оптимальну альтернативу, яка б одночасно задовольнила б всіх заінтересованих сторін залучених до прийняття рішення, що в свою чергу, призводить до зіткнення інтересів та формування конфліктної ситуації, або самого конфлікту.

Вироблення публічної політики, як функції органів публічного управління – це процес постійного узгодження суспільних інтересів, у тому числі і протидіючих, різних груп інтересів, з метою виокремлення суспільно значимих інтересів та прийняття відповідних державних рішень. Інтереси, будуть-то приватні чи суспільні, у взаємодії можуть знаходитися у повному або частковому узгодженні, але й можуть бути у повному протиріччі. У цьому випадку їх протиборство, як зазначає О. В. Бойков, реалізується в когнітивному конфлікті і може не пов’язуватися з порушенням відносин між групами інтересів. Таким чином, з одного боку, у процесі вироблення публічної політики можуть, і в ідеалі повинні, брати участь сторони, які не мають принципових взаємних особистісних та інших претензій. Однак, з іншої сторони, аналіз різноманітних конфліктів засвідчує, що які б конкретні причини не лежали б в основі поведінки протидіючих сторін, в кінцевому рахунку вони упираються в їх інтереси, які у випадку конфлікту виявляються протилежними та несумісними.

Конфлікт інтересів у виробленні публічної політики передбачає конкретних учасників – заінтересованих сторін. Це групи інтересів, політичні партії та їх блоки, громадсько-політичні об’єднання, інші об’єднання громадян, які висловлюють свої соціальні інтереси безпосередньо чи опосередковано беручи участь у формуванні у програм публічної політики як на державному, так і на місцевому рівнях.

**Предмет конфлікту** формується у процесі вироблення програм публічної політики на основі прийняття відповідних рішень як на державному, так і на місцевому рівнях.

**Управління конфліктом** передбачає діяльність, спрямовану на недопущення, регулювання та примирення протидіючих інтересів шляхом ухвалення узгодженого рішення.

**Профілактиці конфлікту між заінтересованими сторонами** сприяє створення таких умов, які б забезпечили можливість групам (потенційним учасникам конфліктів) задовольняти свої інтереси та вимоги через мобілізацію власних зусиль. Обов'язковими умовами недопущення конфліктів є:

- упорядкування правового статусу державних органів та інститутів політичної системи. Це завдання вирішується постійно, оскільки потреба пов'язана з необхідністю конкретизувати правомочності різних учасників публічної діяльності, коригувати та розвивати їх взаємозв'язок. Так сьогодні назріла нагальна потреба у корегуванні відповідності правового статусу таких інститутів як парламент, президент, уряд, місцеве самоврядування та виконуваних ними державних функцій. Перевищення державними органами межі своєї компетенції, привласнення повноважень інших ланок або не використання своєї власної правомочності. Публічні органи влади виступають однією з найбільш потужних заінтересованих сторін і нерегульованість цього питання створює конфліктні ситуації. Теж саме можна віднести на адресу правового оформлення інститутів громадянського суспільства.

- наявність легітимізованих каналів (тих, які підтримуються унормованим правом) доступу до прийняття владно-політичних рішень, як способу розв'язання проблем, пов'язаних з необхідністю виражати ініціативу. Це є умовою забезпечення рівноправної конкуренції різних груп інтересів у їх прагненні бути не лише суб'єктами політичного процесу, а й безпосередньо акторами процесу прийняття рішень. Створення нових каналів особливо актуалізується, коли традиційні форми впливу на прийняття рішень, які базуються на механізмі представницьких інститутів, не забезпечують заінтересованим сторонам можливість впливати на вироблення публічної політики. Неможливо також ігнорувати технічну складову сучасних політико-управлінських процесів та можливості реалізовувати нові форми впливу на прийняття рішень (е-урядування, Інтернет);

- передбачення такого механізму взаємодії, який би, через різні форми узгоджувальних процедур, реалізовував можливість узгодження позицій заінтересованих сторін.

- розробка законодавчої бази, яка б не лише регулювала, а й сприяла б недопущенню конфліктів у виробленні програм публічної політики. Оскільки одним з найбільш важливих елементів публічної політики є виробництво політико-управлінських рішень. Нормативно-правова база забезпечує цілісність системи реалізації демократичних процедур;

- інституалізація рівноправного діалогу суспільства та державних органів влади у процесі прийняття публічно-владних рішень, визнання суб'єктами публічної політики спільних правил гри.

**Урегулювання конфлікту у процесах прийняття рішень** – це процес розгляду причин спірних відносин, предмету конфлікту. Основними принципами урегулювання конфліктів є: законності та верховенства права;

- репрезентативності і правоможності заінтересованих сторін;
- незалежності та рівноправності сторін;
- конструктивності та взаємодії;
- соціальної відповідальності;
- взаємної поваги та пошуку компромісних рішень;
- обов'язковості розгляду пропозицій сторін;
- пріоритету узгоджувальних процедур;
- відкритості та гласності;
- обов'язковості дотримання досягнутих під час узгоджувальних процедур домовленостей;
- відповідальності за виконання прийнятих зобов'язань.

Розв'язання конфлікту між заінтересованими сторонами – це цілеспрямована дія суб'єктів відносин при яких вони сумісними зусиллями прагнуть знайти взаємоприйнятний вихід з конфлікту.

Важливим механізмом до якого можуть долучатись заінтересовані сторони та впливати на прийняття рішень є створення погоджувальних комісій для врегулювання спірних питань.

Погоджувальні комісії готують проект рішення, що має за мету вирішення або запобігання конфлікту. Відомо, що конституційна практика більшості демократичних держав передбачає створення погоджувальних комісій, що діють в рамках законодавчого процесу. У разі виникнення конфлікту його вирішення повинне здійснюватися мирними, конструктивними шляхами на основі використання узгоджувальних процедур.

Найбільш ефективною формою добровільного співробітництва конфліктуючих сторін є створення спеціальних комісій, які можуть включати в свій склад не тільки представників сторін, а й посередників, фахівців. Погоджувальні комісії готують проект рішення, що має за мету вирішення або запобігання конфлікту. Посередництво – спосіб вирішення суперечки, при якому третя сторона бере участь з метою узгодження взаємних претензій і занесення власних прийнятних для сторін пропозицій. Особливість процедури посередництва – неформальність і конфіденційність. Пропозиції посередника не є обов'язковими для сторін. Результати посередництва знаходять висвітлення в спільному комюніке, угоді або в джентльменській угоді.

Встановлення фактів – процедура, що застосовується у разі необхідності встановлення фактів, що лежать в основі суперечки, зокрема фактів порушення угоди.

У таких випадках звичайно створюється змішана комісія, що складається з рівної кількості представників сторін. В інших випадках в комісію включається та третя сторона. Іноді ці функції здійснюються за окрему особу, зокрема посадовою особою організації.

Процедура може включати слухання боків, опитування свідків, помічено відповідних місць. Результатом процедури є доповіді, повідомляє сторонам.

Зазвичай примирення здійснюється погоджувальною комісією. Така комісія з'ясовує предмет спору, збирає необхідну інформацію і прагне підвести сторони до згоди. Про результати комісія інформує конфліктуючі сторони. Оскільки узгоджувальна комісія не обмежена жорсткими рамками права, тому вона володіє широкими можливостями для досягнення взаємоприйняттого врегулювання.

Консенсус (згода) представляє собою прийнятне для конфліктуючих сторін рішення, у виробленні якого всі члени групи свідомо та раціонально беруть участь. Використання технології консенсусу означає досягнення загальної згоди сторін з приводу процедур розв'язання конфліктної ситуації. При цьому передбачається визначення:

- процедур та механізмів регулювання конкретної ситуації;
- загальних принципів функціонування політичної системи.

Консенсус має якісну (змістовну) та кількісну (ступінь досягнення) сторони. У сучасних демократичних системах, консенсус стає одним з основних методів досягнення згоди. Тому кількісна сторона є важливим критерієм розвитку системи. Авторитарні політичні системи не використовують метод консенсусу для розв'язання конфліктів. Особливу увагу варто приділити технології досягнення консенсусу, важливими елементами якої виступають:

- аналіз спектру суспільних інтересів та акторів, що їх виражають;
- визначення полів схожості та розбіжностей пріоритетних цілей і інтересів усіх заінтересованих сторін;
- обґрунтування позицій та пріоритетних цілей для досягнення згоди;
- забезпечення суспільної згоди по відношенню до діючих норм, процедур та механізмів регулювання сукупності протиріч, що склалися у суспільстві.

Технологія досягнення консенсусу є надзвичайно складною, оскільки передбачає необхідність управління протидіючими сторонами не лише з метою нейтралізації негативних наслідків конфлікту, але й для збільшення загальної вигоди для всіх учасників конфлікту. При виборі шляхів досягнення згоди опираються на ряд концепцій. Згідно з найбільш розповсюдженою з них, основним методом досягнення консенсусу є переговори, в ході яких можна сформулювати найкращу альтернативу розв'язання конфліктної ситуації чи конфлікту. У відповідності з іншим підходом, досягнення згоди з максимальним ефектом можливе лише на основі використання принципу «дистрибутивної справедливості» який передбачає пропорційний розподіл поступок у відповідності з тими затратами, які несуть актори у процесі розвитку конфліктної ситуації. Консенсус передбачає формування колективної думки сторін, що беруть у ньому участь, відносно якого-небудь явища суспільного життя.

Застосування технології консенсусу є доцільним, якщо:

- предмет конфлікту є достатньо складним та важливим для кожної з протидіючих сторін, що не дозволяє прийняти рішення;

- сторони готові вести пошук взаємоприйняттого рішення на основі аналізу потреб та претензій один одного;

- мається достатній ресурс часу для пошуку та вибору прийнятних альтернатив, які задовольняють учасників;

- учасники заінтересовані у досягненні довготривалих згод один з одним та не можуть задовільнитися проміжними рішеннями.

Компроміс – це взаємні поступки обох сторін. Якщо це стосується лише однієї сторони, то мова йде вже не компроміс, а про поступку. Результат компромісу – ступінь задоволення чи незадоволення усіх сторін. У конфлікті принципів компроміс, як правило неможливий.

Причини компромісів:

- переговори зайшли у глухий кут і компроміс являється єдиним виходом з нього;

- краще домовитися до чого-небудь, ніж ні до чого не домовитися;

- перерва у конфлікті з метою накопичення ресурсів та подальшого продовження протидії;

- компроміс дає виграв в чомусь іншому;

- невеликий програш обійдеться дешевше виграшу.

Компроміс передбачає вирішення спірної проблеми сумісними зусиллями сторін та в основному складається із взаємних поступок. Цей підхід є класичним методом простого розв'язання конфліктів на всіх рівнях, його технологія достатньо проста і, як правило, не розв'язує конфлікт шляхом усунення предмету спору, а лише відкладає його на певний час. Зазвичай ця технологія використовується у ситуаціях, коли проблема є очевидною, а ресурси та час, які потрібні для її вирішення є недостатніми. Компроміс часто є результатом переговорів конфлікуючих сторін.

Існує два види компромісів:

- вимушені компроміси – нав'язуються однією стороною іншій. У такій ситуації протидіючі сили не на стороні тих, хто йде на компроміс;

- добровільні компроміси – укладаються обома сторонами на основі домовленостей з певних питань.

Як правило на вимушених і добровільних компромісах будуються партійні блоки та коаліції.

Теоретичною основою компромісу являється діалектичний принцип сумісності протилежних сторін як вирішення соціальних проблем і конфліктів. Соціальною спільністю конфліктної ситуації є певного виду інтереси, цінності, норми взаємодії спільностей сил. При добровільному компромісі застосовується спільність принципів і основних поглядів обох сторін конфлікту. За умови, коли компроміс має примусовий характер, він полягає у:

взаємних поступках з деяких питань для збалансування цілей, інтересів обох сторін конфлікту;



об'єднанні зусиль, при яких обидві сторони конфлікту вирішують питання.

У політиці розумність компромісів не узгоджується ані з принципом «ніяких компромісів», ані з протилежним твердженням «будь-який компроміс». Не може бути виправданий жоден компроміс, тільки якщо він є пріоритетним для можливості захищати свої інтереси чи права.

Технологія компромісів є складною і часто розглядається як система у якій існує повторюваність позицій. Виокремлюються такі технології узгодження інтересів як:

- консультації;
- діалог;
- дискусія;
- партнерство;
- співробітництво.

Їх загальні цінності проявляються у збігу поглядів з деяких питань, дозволяють розкрити питання, з яких сторони повинні йти на поступки. Угоди між сторонами розробляються як правила у грі та надалі використовуються для того, щоб урегулювати конфлікт.

Переговори є невід'ємною частиною повсякденного життя, оскільки людина бере участь у переговорах набагато частіше, ніж сама це усвідомлює. При цьому на сучасному етапі соціально-економічного та політичного розвитку уміння вести переговори є однією з найважливіших умов, що визначають результативність роботи державних службовців, оскільки саме переговори є одним з ефективних механізмів урегулювання конфліктів. Останні повинні володіти не тільки необхідною управлінською кваліфікацією, спеціальною професійною підготовкою, але й також необхідними загальними компетенціями, у тому числі – практичними навичками ведення переговорів. Це пов'язано з тим, що переговори проводяться в ситуаціях, коли реалізація ідей, досягнення поставлених цілей або вирішення проблем залежить від інших людей. У ході переговорів розподіляються завдання, права та обов'язки, ресурси та ризики, оцінюються доходи та видатки. Будь-які переговори є унікальними, і для кожної конкретної ситуації рішення повинно вироблятися окремо. Відповідно кожна людина, яка приймає участь у переговорах, також повинна виробити індивідуальний підхід, який повинен враховувати різноманітні фактори, що впливають на хід переговорного процесу.

Переговори – це процес взаємодії двох чи більше сторін в умовах їхньої взаємозалежності для досягнення інтересів кожної.

Переговори мають досить складну та динамічну структуру, в їх основі знаходиться змішана мотивація, відповідно, вони достатньо складні для пізнання. Разом з тим, усвідомити їхню сутність допомагають різноманітні класифікації:

Тип переговорів	Мета переговорів
дистрибутивні	орієнтовані на максимальне одержання власної вигоди кожною зі сторін
інтегративні	метою переговорів є досягнення взаємовигідних варіантів для сторін
позиційні	головною метою є створення гарних взаємин між сторонами
внутрішньоорганізаційні	спрямовані на вироблення консенсусу в команді

**Табл. 5.1. Класифікація переговорів (за Р. Уолтоном)**

У концепціях переговорів, орієнтованих на співробітництво (У. Лінкольн, Р. Фішер), розрізняють переговори, орієнтовані: а) на інтереси; б) на проблематику; в) на принципи; г) на позиції.

Однак слід зазначити, що основною характеристикою переговорів є одночасність існування взаємозалежності та інтересів, які апріорі є конфліктними, що змушує учасників переговорів постійно балансувати між цими двома обставинами. Виходячи з цього, реальні переговори містять у собі всі вищезазначені процеси та є, по суті, змішаними.

Оскільки переговори – це вид сумісної з партнером діяльності спрямованої на вирішення проблеми, у залежності від того як кожна з сторін визначить свої наміри і наміри свого опонента обирається той чи інший стиль ведення переговорів.

Жорсткий – розглядається як суперництво між сторонами конфлікту. Використовуючи даний стиль обидві сторони наполягають на власній правоті та неправильній позиції опонента, намагаються довести власну правоту, незважаючи на погляди та інтереси протилежної сторони. За такого стилю, як правило, покращення взаєморозуміння не відбувається. Стиль несе небезпеки у тому, що при вирішенні конфлікту сторони дотримуються лише власної позиції, що у результаті може призвести до програшу обох сторін і взаємовигідний вихід з конфлікту не буде знайдений. У жорсткому стилі переговори ведуться за умов, коли сторони не зацікавлені у налагодженні хороших відносин між собою, або тоді, коли сторона впевнена у власній перевазі над опонентом.

М'який – розглядається як пристосування однієї сторони до опонента. Цей стиль передбачає те, що встановлення хороших стосунків між сторонами набагато вигідніше, ніж відстоювання власної правоти та, відповідно, продовження конфлікту. У цьому випадку появляється поступка однієї сторони опоненту. У результаті сторона, яка обрала такий стиль ведення переговорів, у будь-якому випадку залишається у програші. М'який стиль використовується у ситуаціях, коли:

- сторона має хороші стосунки з опонентом та не бажає їх руйнувати, у випадку;
- сторона розуміє, що опонент правий;
- конфлікт не являється настільки важливим для сторони і при цьому можна відмовитися від заявлених позицій;

– мало шансів на перемогу у розв’язанні конфлікту. Ціль даного стилю полягає у тому, щоб зняти напругу у відносинах конфліктуючих сторін.

Основним засобом вирішення проблеми даного стилю є поступки.

Торговий – розглядається як стратегія пошуку компромісу. Використовуючи даний стиль сторона домагається вигідного для себе розв’язання конфлікту, при цьому йде на мінімальні поступки опоненту тільки для того, щоб той задовольнив основні вимоги сторони. За даного стилю переговорів сторона повинна йти на поступки партнера, але при цьому наполягати на задоволенні власних інтересів. Поступка у переговорах, які ведуться за стилем «торгів» використовується для подолання супротиву опонента і досягнення вигідного для себе розв’язання ситуації. Відстоювання своїх інтересів перед опонентом проходить у жорсткому стилі, з одного боку, з іншого – допускається поступка за певних обставин, як при м’якому стилі. Стиль використовується у ситуаціях, коли обидві сторони зацікавлені у сумісному вирішенні спірного питання, але не можуть цього досягти не відступивши від попередніх позицій. Тому вони йдуть на компроміс, який у більшій чи меншій мірі влаштовує конфліктуючі сторони.

Співробітницький – розглядається як стратегія, яка дає можливість задовольнити як свої власні інтереси, так і інтереси опонента. Якщо у конфліктній ситуації вдається перевести розмову на співробітництво, це значить, що обидві сторони зацікавлені в як найшвидшому розв’язанні конфлікту. Стиль дозволяє у короткий проміжок часу завершити конфлікт.

В цілому в теорії переговорів дослідники виділяють дві основні переговорні моделі, які розглянуті у таблиці 5.2.

Переговорна модель	Визначення	Характерні особливості
"Гра з нульовою сумою"	Переговорна модель, при якій переможець отримує все.	Одна сторона виграє лише за рахунок програшу іншої сторони. Якщо ви хочете отримати більше, хтось обов'язково повинен отримати менше. В результаті переговорів завжди є переможець та той, хто програв.
"Гра з позитивною сумою"	Переговорна модель, при якій кожен учасник переговорів щось виграє.	Переговори проходять у формі відкритої та конструктивної дискусії, яка дозволяє досліджувати можливий вплив прийнятих рішень на позиції учасників переговорів. Співробітництво подібного типу дає можливість домогтися додаткового економічного (політичного, управлінського) ефекту та створити ситуацію, у якій можуть виграти обидві сторони.

**Табл. 5.2. Переговорні моделі**

Технологія проведення переговорів в значній мірі залежить від проблеми та контексту, який Разом з тим, можна виділити кілька універсальних етапів переговорів, які розглянуті у таблиці 5.3.

№ п/п	Етап переговорів	Способи подачі позицій
1.	<b>Підготовка до переговорів</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– визначення предмету переговорів;</li> <li>– збір максимально можливої інформації про передбачувану іншу сторону переговорів;</li> <li>– аналіз позиції протилежної сторони і складання психологічного портрета партнера(ів);</li> <li>– наявність альтернативи даним переговорам (чи є можливість вирішити проблему самостійно або з іншим партнером);</li> <li>– визначення доцільності залучення експертів;</li> <li>– змістовний аналіз проблеми;</li> <li>– вирішення організаційних питань: де, коли і як проводити переговори;</li> <li>– самопідготовка: набуття впевненості в собі, вибір особистої лінії поведінки тощо.</li> </ul>
2.	<b>Постановка цілей і завдань</b>	<p>До переговорів варто підходити, маючи чіткі цілі та завдання. При цьому вони повинні бути максимальними, оскільки для досягнення конкретної мети найчастіше доводиться вимагати більше, ніж реально можна отримати.</p> <p>Бажано визначити головну мету, а також ті цілі та завдання, які можуть бути альтернативними або другорядними.</p>
3.	<b>Стратегічна лінія та тактичні прийоми</b>	<p>Стратегія, якої необхідно дотримуватися під час переговорів, визначає генеральну лінію (або політику). Головна мета стратегії – домогтися бажаних результатів. До стратегічних відносяться питання визначення основних критеріїв переговорів, збір інформації, аналіз проблеми, формулювання очікуваного результату. Таким чином, стратегія визначає кінцевий результат переговорів.</p> <p>У свою чергу тактика переговорів визначає низку послідовних кроків на цьому шляху.</p> <p>Особливу увагу слід приділити значенню слів (висловлюванням), оскільки у переговорах практично кожне висловлювання має приховане значення, підтекст.</p>
4.	<b>Проведення переговорів</b>	<p>Виділяють кілька етапів процесу переговорів:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Початок переговорів: обмін думками, перші пропозиції;</li> <li>2) Дебати.</li> <li>3) Зона конкретних пропозицій.</li> </ol> <p>Успіх переговорів багато в чому залежить від того, наскільки впевнено Ви себе почуваєте. Розпочинаючи переговори, необхідно пам'ятати, що Ви повинні бути приємними у спілкуванні, впевнені у собі та займати чітку позицію.</p> <p>На початковому етапі переговорів для уточнення нечітких моментів у позиції іншої сторони важливо задавати уточнюючі питання.</p>
5.	<b>Завершення переговорів</b>	<p>Остаточне досягнення домовленостей з питань, які були предметом переговорів.</p> <p>Результат переговорів повинен бути закріплений документально. Письмовий варіант договору повинен відповідати наступним вимогам:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– відображати суть переговорів;</li> <li>– бути лаконічним;</li> <li>– відображати факти;</li> <li>– бути гранично точним;</li> <li>– містити умови розірвання договору;</li> <li>– бути скріпленим підписами сторін;</li> </ul>

		Крім того, якщо це необхідно, слід підготувати основу для інших зустрічей.
<b>6.</b>	<b>Аналіз переговорів.</b>	Після проведення переговорів необхідно їх проаналізувати, дати відповіді на наступні питання: – які дії сприяли успіху (неуспіху) переговорів; – які виникли труднощі, і як вони були подолані; – що не було враховано при підготовці до переговорів і чому; – які виникали несподіванки в ході проведення переговорів; – які принципи та тактику проведення переговорів можна використовувати у майбутньому.

### **Табл. 5.3. Етапи переговорів**

Для того, щоб прийти до взаємовигідного рішення на переговорах, необхідно дотримуватися кількох принципів.

По-перше, чітко розділяти своє відношення до людей і відношення до справи (бути твердим щодо ділових принципів, але м'яким з людьми, вивчати угоду з точки зору опонентів, підготувати свої пропозиції відповідно до їхньої системи цінностей).

По-друге, концентруватися на загальних цінностях і інтересах, а не на позиціях сторін.

По-третє, якщо переговори зайшли у глухий кут, організувати мозковий штурм заради спільних цілей.

По-четверте, використовувати об'єктивні критерії для ухвалення рішення.

## **РОЗДІЛ 6. ГОСТРІ ФОРМИ СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВИХ КОНФЛІКТІВ**

Перехід на засади ринкової економіки, наслідком якої є поява різних форм власності та господарювання, модернізація політико-економічної системи, не могли не мати своїми наслідками підвищення конфліктності у сфері трудових відносин. Спектр конфліктів у сфері соціально-трудова відносин є достатньо широким:

- конфлікти з приводу оплати праці працівників (конфлікти пов'язані з розміром оплати праці працівників виробничої та невиробничої сфер господарювання, конфлікти з пов'язані з масовими затримками розрахунків з працівниками за виконані об'ємами робіт (послуг));

- конфлікти, що витікають з проблем зайнятості та у зв'язку з загрозою безробіття;

- конфлікти пов'язані з роздержавленням та приватизацією (суб'єктами таких конфліктів можуть бути держава (міністерства, відомства, держкомітети, місцеві органи влади), трудові колективи організацій, окремі особи. Особливістю таких конфліктів є залучення до спірних відносин суб'єктів різного рівня соціального партнерства;

- конфлікти пов'язані з приватизацією та співучастю робітників в управлінні організацією. Переростання соціально-трудова конфліктів у соціально-політичні;

- конфлікти пов'язані з проблемою визнання профспілкових організацій та їх органів у якості представницьких;
- конфлікти пов'язані з проблемами проведення процедур банкрутства організації та дотримання гарантій для працівників, закріплених у колективному договорі;
- конфлікти пов'язані з рейдерськими захопленнями.

**Трудовий конфлікт** – це протиборство в соціально-трудої сфері між колективом працівників та роботодавцями за покращення умов і змісту трудової діяльності, за підвищення оплати праці тощо. Це особливий вид соціального конфлікту, де в якості об'єкту виступають трудові відносини та умови їх забезпечення. Право на колективні трудові спори з використанням встановлених діючим законодавством засобів їх вирішення, враховуючи право на страйк, закріплено Конституцією України (Ст. 44), Законом України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» від 03.03.1998 р. № 137/98-ВР.

Варто звернути увагу на те, що однакові за змістом індивідуальні трудові спори у сумі не складають колективний трудовий спір і розглядаються в порядку встановленому для вирішення індивідуальних трудових спорів, а не у відповідності до Закону «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)». Коли один працівник – індивід вважає, що його права порушені чи добивається визнання за ним якого-небудь права (підвищення заробітної плати, приведення у відповідність умов праці тощо), мова йде про застосування до індивіда – конкретної особи, нормативних умов, встановлених законом, колективним договором, підзаконними актами чи про виконання укладеного індивідуального трудового договору. Спори індивідуального характеру охоплюють всі конфлікти, що стосуються застосування установлених умов праці персонально до конкретного працівника (див. рис.6.1.).



**Рис. .6.1. Предмет індивідуального спору та колективного трудового конфлікту**

Предмет трудового спору (конфлікту) формується у процесі реалізації права на працю, на належні умови праці, на заробітну плату та соціальний захист. Як правило, розбіжності між сторонами соціально-трудої відносин мають місце у питаннях стосовно:

- встановлення нових або зміни існуючих соціально-економічних умов праці та виробничого побуту;
- укладення чи зміни колективного договору, угоди;

- виконання колективного договору, угоди або окремих їх положень;
- невиконання вимог законодавства про працю.

При виникненні індивідуального спору конкретна особа звертається до відповідного органу у компетенції, якого знаходиться його вирішення, добивається вимагає чи подає позов про відновлення свого порушеного права, про відновлення чи визнання за ним того чи іншого індивідуального права, тобто мова йде про так звані правоустановчі позови. Колективні трудові спори відрізняються від індивідуальних саме тим, що можуть носити характер як позовних (конфлікти права), так і непозовних (конфлікт інтересів).

**Основними формами соціально-трудова конфліктів є:** критичні виступи, вимоги, протести окремих представників трудового колективу; масові звільнення за розпорядженням керівництва; саботаж (колективна відмова від виконання доручень керівництва); страйки.

У ході примирних процедур, метою яких є розв'язання трудового спору, робітники можуть скористатися правом проводити зібрання, мітинги, демонстрації, пікетування.

**Зібрання** – представляє собою перший акт висування вимог трудящих. Ці вимоги висувуються на зборах (конференції) більшістю голосів. Разом з тим обираються повноважні представники трудящих для участі у розв'язанні колективного трудового спору. Роботодавець не має права перешкоджати організації таких зібрань, окрім того ще й зобов'язаний надати приміщення для їх проведення. Сформульовані вимоги викладаються у письмовій формі та направляються роботодавцю, а їх копія – в орган державної служби з врегулювання колективних трудових спорів.

**Мітинг** – форма масового зібрання з приводу актуальних, переважно громадсько-політичних, соціально-економічних питань. Даний захід може проводитися робітниками в знак незадоволення своїм становищем, для підтримки висунутих на зборах вимог адресованих роботодавцю.

**Демонстрація** – представляє собою масову ходу, виражає які-небудь громадсько-політичні настрої, в тому числі і соціальний протест. Викликана незадоволенням робітників організації, галузі чи регіону, вона також може використовуватися як форма висловлення громадської думки з приводу змісту і порядку розв'язання соціально-трудова конфлікту.

**Пікетування** – означає патрулювання групою мітингувальників чи демонстрантів в районі проведення мітингу чи демонстрації. Часто пікети виставляються представниками учасників соціального протесту перед органами державної влади і місцевого самоуправління.

Вказані акції проводяться, як правило, в умовах локального чи загального конфлікту, коли в протиборство втягнута велика кількість людей.

#### **Трудовий конфлікт виконує ряд функцій:**

- інтегративну – конфлікт, до певної міри, впливає на баланс індивідуальних, групових та колективних інтересів, що в свою чергу підвищує соціальну інтеграцію організації, підприємства. Як будь-який між груповий конфлікт, трудовий конфлікт сприяє підвищенню внутрішньо груповій згуртованості. Особливо це є наявним у варіативності конфлікту «адміністрація-трудова колектив»;

- інформаційну – трудовий конфлікт розкриває найгостріші протиріччя в житті колективу та організації в цілому, стають явними помилки та прорахунки

керівництва організації. Наявність у трудового конфлікту даної функції дає вчасно розкрити існуючі проблеми та не доводити існуючі протиріччя до серйозної ескалації конфлікту;

- комунікативну – засвідчує те, що учасники конфліктної взаємодії потребують відповідної інформації, для того, щоб проаналізувати позицію опонента, визначити ресурси, які він, у разі потреби, може задіяти, а також зробити висновки щодо можливих наслідків конфлікту. Збільшуючи інформаційний потенціал, учасники конфлікту посилюють комунікативний обмін, переробляючи все більше інформації про причини, цілі та інтереси протилежної сторони, про можливі шляхи виходу з конфлікту;

- інноваційну – трудовий конфлікт допомагає подолати ті перепони, які виникали в процесі економічного, соціального та духовного розвитку колективу та організації;

- соціально-психологічну – трудовий конфлікт своїм наслідком має зміни в соціально-психологічному кліматі колективу, сприяє підвищенню згуртованості співробітників.

**Сторони трудового конфлікту** досить чітко визначені на законодавчому рівні. Згідно з статтею 3 Закону України «Про порядок вирішення трудових спорів (конфліктів)», сторонами колективного трудового спору (конфлікту) є: на виробничому рівні – наймані працівники підприємства, установи, організації, або уповноважена найманими працівниками організація та власник підприємства, або уповноважений ним орган чи представник; на галузевому, територіальному рівнях – наймані працівники підприємств або адміністративно-територіальних одиниць чи профспілки та власники, об'єднання власників або уповноважені ними органи чи представники; на національному рівні – наймані працівники однієї або декількох галузей чи профспілки або їх об'єднання чи інші уповноважені найманими працівниками органи та власники, об'єднання власників або уповноважені ними органи на території більшості адміністративно-територіальних одиниць України, передбачених ч.2 ст. 133 Конституції України. Відповідно трудовий конфлікт може розгортатися як на макрорівні (країна, регіон, галузь господарства), так і на мікрорівні (підприємство, цех, бригада тощо).

Виробничий рівень	Галузевий, територіальний рівні	Національний рівень
<ul style="list-style-type: none"> <li>• наймані працівники або їх окремі категорії</li> <li>• установи й організації чи їх структурні підрозділи</li> <li>• первинна профспілкова організація або уповноважений найманими працівниками орган</li> <li>• власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган чи представник</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• наймані працівники підприємств, установ, організацій однієї або декількох галузей (професій) або адміністративно-територіальних одиниць</li> <li>• профспілки, їх об'єднання або інші уповноважені найманими працівниками органи</li> <li>• власники, об'єднання власників або уповноважені ними органи чи представники</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• наймані працівники однієї або декількох галузей (професій)</li> <li>• профспілки або їх об'єднання чи інші уповноважені найманими працівниками органи</li> <li>• власники, об'єднання власників або уповноважені ними органи (представники) на території більшості адміністративно-територіальних одиниць</li> <li>• Кабінет Міністрів України</li> </ul>

**Рис. 6.2. Сторони трудових спорів (конфліктів)**



У відповідності до того, які сторони приймають участь у протидії конфлікту діляться на такі види:

- конфлікт між трудовим колективом та адміністрацією;
- конфлікт між трудовим колективом та профспілковим комітетом;
- конфлікт між адміністрацією та профспілкою;
- конфлікт між колективом та керівництвом галузі;
- конфлікт між колективами різних організацій;
- трудовими колективами та державними органами.

Виділяються наступні **причини трудових конфліктів**:

1) корпоративні – одного учасника чи групу учасників не влаштовують ті чи інші принципи на яких базуються відносини в організації (наприклад, бюрократизм адміністрації по відношенню до інтересів працівників; відмова адміністрації покращити умови праці; незаконні звільнення, порушення адміністрацією норм діючого трудового законодавства; відмова від трудових та соціальних зобов'язань; тощо);

2) загальноекономічні – кризовий стан економіки; зростання цін та безробіття, як наслідок різке зниження рівня життя населення; надмірне розшарування населення на багатих та бідних; нерозвинута система соціального захисту.

Заборгованість із виплати заробітної плати; несвоєчасна виплата поточної заробітної плати; примусові відпуски за свій рахунок; скорочення робочого тижня; недостатній рівень соціального захисту працівників; незадовільні умови праці; недотримання власниками правил техніки безпеки – все це є типовими дестабілізуючими соціальними та фінансово-економічними чинниками, які значно підвищують конфліктогенність у виробничій та невиробничій сферах.

Трудові конфлікти, як правило, мають негативні наслідки, так як завершуються поразкою однієї з сторін – або роботодавця, або працівників, які в результаті змушені будуть іти на поступки. Негативом також є те, що трудові конфлікти мають гострий характер протікання, а це своїм наслідком має зниження продуктивності праці та нанесення матеріальних збитків.

Особливістю соціально-трудова конфліктів є те, що вони характеризуються складною динамікою. Всі соціально-економічні фактори, які зумовлюють та характеризують конфлікти даної групи можуть вплинути на виникнення ускладненої психологічної обстановки в трудовому колективі, що в свою чергу може призвести до посилення соціальної напруги серед працівників. Між тим досить ефективними є різні методи, які використовуються для профілактики цих конфліктів. Попередження трудових конфліктів повинно здійснюватися як у вузькому, локальному плані, тобто в межах окремої організації, так і в масштабах країни. Серед локальних методів особливо виділяються запровадження в організації роботи психолога, профспілкових організацій; неформальних лідерів, керівників, примирних комісій, діяльність яких має бути направлена на недопущення трудових конфліктів тощо. Як показує практика використання таких запобіжних заходів, якщо повністю не забезпечує, то значно знижує гостроту трудового конфлікту.

У масштабах країни умовою недопущення трудових конфліктів є досягнення загальної стабільності в країні, покращення економічного становища, зростання рівня матеріально благополуччя населення, стабілізація політичної системи та приведення у відповідність трудового законодавства, яке повинно відображати інтереси робітників та включати в себе не декларативні, а реальні захисні функції.

**Профілактиці крайніх форм трудового конфлікту (страйку) сприяє** створення таких економічних умов, які б забезпечили можливість групам (потенційним учасникам трудових конфліктів) задовольняти свої інтереси та вимоги через мобілізацію власних зусиль. **Обов'язковою умовою є** передбачення такого механізму взаємодії, який би сприяв проведенню переговорів з потенційними учасниками забастовки. Важливою є також розробка законодавчої бази, яка б регулювала розв'язання трудових конфліктів.

**У разі виникнення трудового конфлікту його вирішення повинне здійснюватися мирними, конструктивними шляхами. Так використовуються такі способи, як:**

1) укладення (зміна) колективного договору – це найважливіший правовий механізм розв'язання трудового конфлікту. У ньому фіксуються всі права і обов'язки сторін, які вступили у договірний простір, а також у цьому договорі закріплюються права та обов'язки в разі виникнення трудового конфлікту;

2) звернення до комісій по трудовим спорам, народні судді – звернення працівника в суд можливо не в обхід виборного профспілкового органу, а відразу після того, як комісія по трудовим спорам розглянула даний конфлікт;

3) проведення рад і конференцій трудових колективів регіонів та окремих галузей, які в процесі своєї роботи зобов'язані розглядати трудові конфлікти і спори за участю представників керівництва галузі та регіону;

4) прийняття відомчих та міжвідомчих конвенцій. Конвенції – це угоди між представниками державних органів, роботодавцями та профспілками, які також можуть сприяти профілактиці трудових конфліктів.

При реалізації правових процедур примирення поряд правовими та юридичними нормами залагодження соціально-трудового конфлікту потрібно брати до уваги дотримання загальноновизнаних та перевічених практикою принципів ведення переговорів – одного з пріоритетних і найефективніших способів подолання конфліктного протистояння. Важливою умовою профілактики соціально-трудових конфліктів є інституалізація соціального діалогу. Соціальний діалог – це процес визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин. Соціальний діалог здійснюється на національному, галузевому, територіальному та локальному (підприємство, установа, організація) рівнях на тристоронній або двосторонній основі у формах обміну інформацією; консультацій; узгоджувальних процедур; колективних переговорів з укладення колективних договорів і угод.

## РОЗДІЛ 7. КРИЗИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Термін «криза» походить від грецького слова «crisis», що означає рішення з якогось питання чи в сумнівній ситуації, а також переломний момент. Через недостатню вивченість криз, особливо криз суспільного розвитку, на них реагували лише з їх появою. Однак зростання частоти їх виникнення ставить на порядок денний розробку стратегій попередження криз. Адже останнім часом слово «криза» настільки міцно ввійшло в ужиток, що складається враження її невідворотності та невід'ємності нашого життя. Ми вже звикли до криз у всьому діапазоні суспільного і політичного життя. Підвищення мобільності, комунікативності та посилення взаємозалежності робить кожне суспільство залежним від криз. Як слушно зауважує У. Розенталь, сьогоденні кризи не обмежуються міжнародними спорами між державами та стихійними лихами. Вони будуть спрямовані на науку і техніку, сільське господарство, інформаційно-комунікаційні технології та здавалося б на такі віддалені сфери як освіта, релігія, мистецтво. Між тим виявляється, що мабуть немає на сьогодні явища соціального життя менш досліджуваного та розкритого, ніж криза. Ніщо так не кидає виклики основам публічного управління як кризи, катастрофи, масові революції, тероризм, але ж з тієї причини вони не були одними з основних питань у цій галузі. Довгий період часу кризи, кризовий менеджмент, за виключенням хіба що вивчення міжнародних криз та ядерних загроз, були на периферії усіх соціальних наук. Найчастіше пояснення кризи відбувається через роз'яснення відмінностей між стабільним та кризовим станом суспільства. Стабільний стан означає постійно відтворюваний порядок, у той час як кризовий характеризує спосіб руху системи від її нинішнього стану, через дезінтеграцію та кризу до нового стану («стабільність – криза – нова стабільність»).

Російський дослідник Ю. Яковець вказує на такі функції кризи:

- різке послаблення, усунення, або якісне перетворення застарілих елементів пануючої, домінуючої, але такої, що вичерпала свій потенціал системи;
- розчистка шляху для утвердження слабких на початку елементів нової системи, майбутнього циклу;
- випробування на стійкість і передача у спадок тих елементів системи, які акумулюються, накопичуються та переходять в майбутнє.

**Загальна системна криза суспільства** – це такий стан, коли основні компоненти (економіка, соціальна, правова сфери, політика тощо) прийшли у таку обопільну несумісність, яку неможливо подолати в межах існуючого соціально-економічного та політичного устрою. Складовими системної кризи суспільного розвитку можуть бути окремі види криз: політична криза, економічна криза, екологічна криза тощо.

**Криза державного управління** – це особливий стан в розвитку та функціонуванні політичної системи суспільства, державно-владних структур, який характеризується такими ознаками:

- нестійкість;
- розбалансування діяльності політичних інститутів;
- зниження рівня керованості соціально-економічних та політичних процесів;
- загострення політичних конфліктів;
- збільшення критичної активності соціуму.

Політична криза – це особлива форма політичного процесу, яка характеризується наявністю таких основних показників:

- різке загострення протиріч у політичних відносинах;
- втрата владними структурами контролю над розвитком крайнього загострення протиріч;
- існування реальних загроз безпеки влади і політичної системи у цілому.

На практиці політична криза проявляється через наявність втрати суспільної довіри (делегітимація структур влади); яскраво виражену відсутність взаємодії між різними центрами влади; часте блокування рішень одного центру влади іншим; поширенням та ескалацією стихійних форм політичного протесту.

Безперечними ознаками політичної кризи є:

- наявність безпосередньої загрози умовам життєдіяльності суб'єкта політичного управління;
- неможливість відтермінування розв'язання ситуації;
- необхідність прийняття рішень в умовах значної невизначеності та високого ступеню ризиків.

У політичних криз є достатньо вираженими є типові причини їх виникнення:

- зловживання владою та владними повноваженнями;
- вихід з правового поля при ухваленні політико-управлінських рішень;
- зміна політичної ситуації;
- ігнорування правилами конкуренції на політичному ринку;
- перерозподіл влади;
- впровадження нових законів та нормативно-правових актів;
- економічна нестійкість та руйнування фінансової системи держави; стихійні лиха.

Кризи можуть характеризуватися за різними параметрами (див. рис. 7.1.).

Основні методичні рекомендації стосуються питання аналізу кризи і полягають у необхідності фіксації дослідником таких суттєвих параметрів:

1. Криза може розглядатися як певне соціальне, економічне, політичне тощо явище та становити предмет фундаментальних досліджень відповідних галузей науки;

2. Криза може розглядатися як процес та є предметом прикладного аналізу спрямованого на виявлення умов, особливостей протікання та наслідків.

3. Криза може розглядатися як конкретна ситуація зумовлена у першу чергу прийняттям невідповідних рішень спрямованих на відновлення стабільності та подолання загроз системі.

за ступенем прогнозованості		за характером протікання		за ступенем загроз	
<i>передбачувані</i>	<i>несподівані</i>	<i>Явні</i>	<i>латентні</i>	<i>гострі</i>	<i>м'які</i>
прогно-зуються та зумовлюються об'єктивними причинами накопичення факторів виникнення кризи	є результа-том грубих помилок в управлінні, природних катаклізмів, глобалізацій них процесів	відкриті, протікають помітно та легко виявляються	приховані, протікають непомітно, чим підвищують ступінь небезпеки	протікають складно, нерівно-мірно, руйнують різні структури соціальної системи	протікають послідовно піддаються прогнозуванню та управлінню

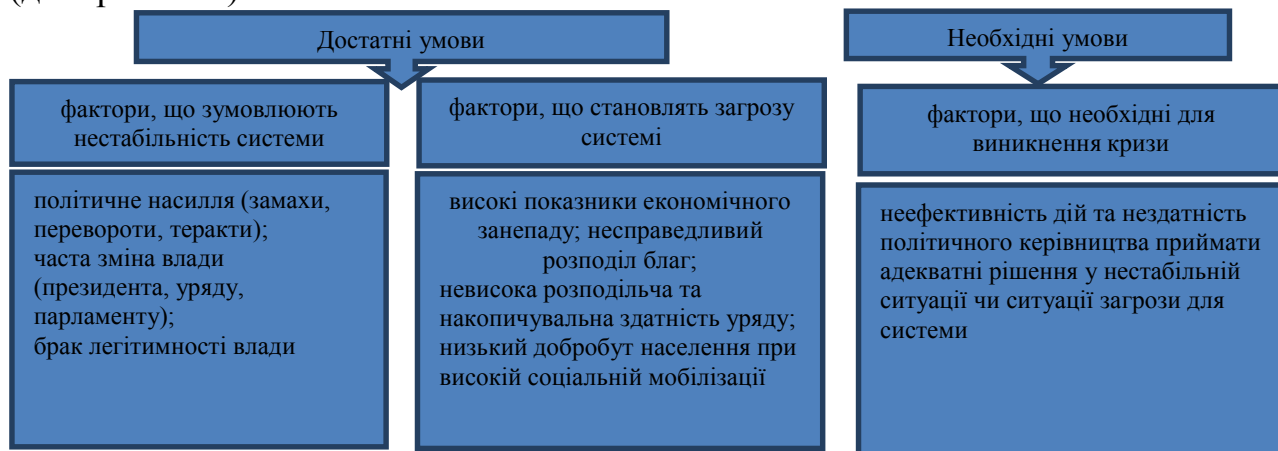
за темпоральними особливостями	
<i>затяжні</i>	<i>тимчасові</i>
протікають довготривало, важко та складно є наслідком помилок в управлінні кризами	протікають швидко, вирішуються достатньо легко

**Рис. 7.1. Класифікація криз**

Останній підхід є продуктивним для проведення аналітичного дослідження. У такому разі завданням аналітика є ідентифікація об'єкту для якого криза стала тією конкретною ситуацією, яка потребує свого розв'язання. Як зауважує Ю. Мацієвський «криза є завжди характеристикою певного об'єкту, його нестабільність ще не означає його кризу». Визначення об'єкту, який опинився в ситуації кризи дозволить приймати адекватні рішення. Американський дослідник У. Розенталь відмічає досить цікаву річ, що суспільні потрясіння, які переживало американське суспільство, ніколи не досягали публічного порядку денного вироблення програми державної політики, хоча заворушення чи спалахи насильства часто ставали наслідком непродуктивності дій таких публічних адміністрацій як, наприклад, поліція. Лише події 11 вересня змусили говорити про кризу на державному рівні. Подія, що сталася зумовила кризову ситуацію в якій опинилося західне суспільство, яке виявилось надзвичайно уразливим, адже воно настільки звикло до відпрацьованого до досконалості механізму в наданні приватних і суспільних благ і послуг, що найменше втручання в цю систему набувало критичних розмірів. Державне управління сконцентроване на наданні публічних послуг також проявило свої слабкі сторони та викликало необхідність формування більш гнучкої, здатної продукувати нові комунікаційні канали та гарантувати безпеку системи. Перші рішення, які приймаються у кризових ситуаціях у відповідь на загрози, часто сприймаються як наслідки кризи, хоча насправді саме вони можуть зумовити кризу. Справжня криза, на думку У. Розенталя розпочинається після кризи, коли керівництво проявляє свою нездатність

приймати потрібні рішення. З таким підходом погоджується і Ю. Мацієвський, який вказує на те, що криза може бути визначена не за фактом, а за наслідками.

Будь-яка криза має необхідні та достатні умови для виникнення кризи (див. рис. 7.2.).



**Рис. 7.2. Необхідні та достатні умови виникнення кризи**

Відповідно для виникнення кризи потрібні достатні умови, які створюють внутрішню нестабільність або загрозу системі та лише при умові неефективного управління кризовою ситуацією, виникає криза.

Виокремлення умов виникнення кризи здійснюється за принципом виокремлення необхідних та достатніх умов в аналітичних схемах дослідження конфліктів. Проте потрібно акцентувати увагу на суттєвих відмінностях, які мають такі два явища як «конфлікт» та криза. На наш погляд, основним індикатором, який полегшить розумінні відмінностей, є те, що коли ми говоримо про природу «конфлікт», то маємо на увазі, протиріччя (обов'язково, що супроводжуються протиборством, протидією), що мають місце у відносинах (між людьми, між групами, між державами, між гілками влади, тощо). У той час як «криза» поняття, яке характеризує стан не відносин, а системи, яка перебуває у стані нестабільності, піддається внутрішнім та зовнішнім загрозам та нездатна їм протистояти, реагувати на виклики. Такий підхід унеможлиблює розгляд кризи як можливого варіанту завершення конфлікту. Навпаки криза спонукає до появи конфліктів, тому що саме в кризі проявляється нездатність системи державного управління продукувати ефективні рішення.

Причини кризи – це події, явища, факти, ситуації, які передують кризі і, за певних обставин та дій суб'єктів соціальної взаємодії провокують її виникнення (див. рис. 7.3.).

Визначаючи причини кризи об'єкту потрібно пам'ятати правило функціонування систем – окрема система може бути структурним елементом системи вищого порядку. Так система державного управління є структурним елементом політичної системи, політична система – соціальної, уряд як система – державного управління. Відповідно криза системи нижчого порядку ще не призводить до кризи системи вищого порядку. Так урядова криза ще не означатиме обов'язковості кризи політичної системи у цілому, проте, чим більше структурних елементів системи вступають у кризовий стан, тим більше загроз буде для системи вищого порядку. Урядова криза разом з

парламентською при зовнішніх тисках, які є наслідками, наприклад, економічної чи фінансової криз, не лише створюють достатні умови, а й суттєво знижують ймовірність адекватної реакції на виклики у вигляді прийняття відповідних рішень.



**Рис. 7.3. Види криз та причини виникнення**

Такий підхід дає можливість уникнути автономного аналізу кризи. Сьогодні науковці відмічають загальні тенденції, які спостерігаються у дослідженні криз:

- по-перше, виникнення криз все частіше пов'язуються з чинниками транснаціонального характеру, такими як забруднення повітря, організована злочинність, нестача енергетичних ресурсів, міграція та біженці, тероризм, які кидають виклик політичному та адміністративному керівництву;

- по-друге, більш ніж будь-коли відбувається значна політизація криз. Довгий час кризи розглядалися як результат технічного збою або як наслідок людських помилок. Але на сьогоднішній день особливості кризи її наслідки залежать від політичних процесів. Політизація кризи та кризового менеджменту відбувається не у ідеологічному інакомисленні, а по лінії розподілу між тими, хто несе відповідальність і тими, хто стверджує, що може показати кращий результат. Також не можна заперечувати, що чим більш масштабніша криза, тим більше учасників та центрів прийняття рішень, тому часто кризовий менеджмент перетворюється на політичну боротьбу;

- по-третє, будь-яка криза стає зручною мішенню для ЗМІ. Медізація кризи та кризового менеджменту своїм наслідком має втілення соціологічної теореми: якщо люди визначають ситуацію як реальну, то вона буде реальною за своїми наслідками. Тобто, якщо, наприклад CNN визначає як кризову, то вона дійсно буде кризовою у всіх її проявах.

Питання, що собою представляє антикризове управління у системі державного управління залишається відкритим та потребує вирішення ряду методологічних проблем. Це, у першу чергу, викликає необхідність з'ясування предмету самого антикризового управління як галузі наукового знання та управлінської практики.

О. Ленбінгер достатньо широко тлумачить антикризове управління, окреслюючи три його етапи:

**I** – планування непередбачуваних обставин на передкризовій стадії;

**II** – безпосередньо криза;

**III** – відновлення після кризи.

Такий підхід до пояснення антикризового управління характерний і для вітчизняних дослідників. Антикризове управління визначається як управління, за якого відбувається прогнозування небезпеки кризи, аналіз її симптомів, методів щодо зниження негативних наслідків і використання її факторів для подальшого розвитку. Антикризове управління базується на реалізації механізмів антикризового управління – сукупності принципів, законів та процедур, які забезпечують прийняття управлінських рішень з метою прогнозування кризи, аналізу її симптомів та виявлення ступеню загроз, заходів щодо регулювання кризи та мінімізація негативних наслідків. За таким підходом визначається, що механізм антикризового управління включає етапи прогнозування, регулювання, розв'язання кризи. Тобто антикризове управління ототожнюється з управлінням кризою (доречно назвати це кризовим управлінням). Відповідно антикризове управління зводиться до використання механізму управління кризою. Це достатньо вузький підхід до тлумачення даного виду управлінської діяльності.

Зважаючи на часто деструктивний характер більшості суспільних криз, варто брати до уваги профілактику криз та розробку механізмів їх недопущення як одну з складових антикризового управління. Відповідно доцільно розглядати антикризове управління у більш широкому розумінні даного терміну. Через організацію управлінського процесу спрямованого на забезпечення вирішення задач державного управління. По суті, сама неможливість виконувати задачі є ні чим іншим як кризовою ситуацією. Принцип організації державного управління, як цілісної системи, вже передбачає її спроможність витримувати різкі зміни та кризи. Отже антикризові кроки повинні автоматично закладатися у будь-які дії спрямовані на підвищення ефективності державного управління. У такому разі антикризове управління не може складати окрему управлінську систему з виконання функцій управління кризою, це має бути інтегрована система, яка спрямована на реалізацію таких задач:

- прогнозування та планування впливу криз на систему. Якщо донедавна ефективність цих процесів багатьма науковцями ставилася під сумнів, то поступово з розвитком інформаційних технологій, які дозволяють збирати та опрацьовувати інформацію з достатньо високою швидкістю та у великих обсягах, не лише підвищилася продуктивність прогнозування криз та виявлення ризиків, а стало можливим впровадження елементів стратегічного планування;

- розвиток людських ресурсів (РЛР), який відіграє важливу роль не лише у мобілізації суспільної організації, а й у досягненні відповідного реагування суспільства на кризу. Основним завданням РЛР є вирішення цілей та завдань, які пов'язані з мобілізацією ресурсів. Іншими словами – це формування навиків



пошуку та використання під час кризи таких ресурсів як фінансові, матеріальні, технічні, людські, організаційні, інформаційні тощо. Американська практика антикризового реагування у формуванні РЛР передбачає створення ефективної системи екстреного реагування на основі навчання та підготовки фахівців окремих державних служб для їх подальшого використання у кризових ситуаціях

- управління механізмами інформаційного доступу. Точність та адекватність інформації, доступної для зацікавлених сторін про підготовку до кризи. Встановлення рівня доступу зацікавлених сторін до участі у заходах підготовки плану виходу з кризи та безпосередньо управлінні кризою. Встановлення ступеню довіри до заінтересованих сторін та відповідно планування форми взаємодії з ними, починаючи від консультацій з підготовки до кризових ситуацій, закінчуючи формування навиків управління кризою;

- підвищення легітимаційного потенціалу владних структур через встановлення місії, цілей і програм спрямованих на захист суспільних інтересів, життя, свободи, захисту прав громадян;

- підвищення здатності до суспільної консолідації у подоланні кризи через механізми формування суспільної довіри та суспільної підтримки;

- створення комунікаційних каналів, які забезпечують достатньо широке інформаційне охоплення аудиторії (особливо це стосується криз зумовлених форс-мажорними подіями, катастрофами). Це дозволить не лише подавати офіційну інформацію, а й отримувати через зворотній зв'язок достовірну інформацію.

Такий підхід, на наш погляд дозволить не просто використовувати безпосередньо означений вище механізм антикризового управління, а побудувати інтегровану в державне управління систему антикризового управління, яка дозволить:

- за потреби використовувати антикризове управління як пріоритетне;

- акумулювати ресурси, у першу чергу, так звані символічні ресурси, засновані на суспільній підтримці та довірі, які у кризових ситуаціях за цінністю не поступаються матеріальним та фінансовим і можуть перекривати їх брак;

- побудувати гнучку систему управління, завдяки визначенню комунікативної складової як пріоритетної. Гнучка система у кризових ситуаціях виступає додатковим ресурсом, так як забезпечує ефективне координування дій в умовах деконцентрації центрів прийняття рішень.

Звичайно, не може залишатися поза увагою окремий блок у системі антикризового управління, а саме безпосередньо регулювання кризи. Врегулювання кризи є завжди вузько спрямованим процесом, який має чітко встановлені межі, як часові, так просторові, а також характеризується залученням до нього обмеженої кількості акторів. Проблема регулювання і успішного розв'язання кризи є однією з найбільш актуальних в управлінні кризою, адже від того як поводить себе регулятор, які механізми і технології він використовує для врегулювання, залежить ймовірність перетворення кризи з деструктивного процесу у конструктивний та здатність стабілізувати систему.

Кризова ситуація з боку кризового управління характеризується такими параметрами:

- значна кількість загроз та висока ступінь загроз безпеці;

- відсутність часу та необхідність прийняття рішень за таких умов;
- стресовий стан відповідальних за прийняття рішень.

Суть регулювання полягає в ідентифікації окремих елементів кризи, які підлягають управлінському впливу. У такому контексті регулювання представляє собою процес перенесення кризи у більш прийнятні умови. Процес регулювання кризи, на думку О.В. Рогозяна, дає відповіді на питання: *Що* потрібно робити в період кризи, у той час як технології регулювання пояснюють *Як* потрібно це регулювати.

Урегулювання кризи – це цілісна система заходів, яка включає:

- розробка стратегії і тактики поведінки в кризовій ситуації;
- прийняття рішень щодо особливих заходів з управління в екстеримальних ситуаціях та їх реалізація;
- формування інформаційної політики в умовах кризи (контроль над інформацією).

Для успішного врегулювання кризи виділяють три ресурси та дві граничні умови:

ресурс перший – достатній час на вирішення задач;

ресурс другий – достатній об'єм повноважень з вибору методів вирішення задач;

ресурс третій – достатні фінанси для вирішення задач.

Граничними умовами є те, що жоден з ресурсів не повинен дорівнювати нулю, а також те, що нестача двох ресурсів збільшенням третього.

Окремим питанням є створення робочих груп для виявлення найбільш гострих проблем та формування плану дій для забезпечення реалізації двох стратегічних цілей:

- усунення протиріч, шляхом створення внутрішньої системи комунікацій та робочого середовища, який не вистачало до даного моменту;
- розробка стратегії для забезпечення послідовності управління у вирішенні кризи.

За С. Рочет, формування стратегії подолання кризи проводиться у декілька етапів:

- розробка стратегії «знизу-вгору» - узгодження плану вирішення кризи з основними заінтересованими групами;
- прийняття плану у відповідності до встановлених правових процедур;
- реалізація плану «зверху-вниз» та проектування операційної системи управління відповідно до ухваленого плану. Успішне урегулювання кризи залежить від таких параметрів як:
  - соціальна відповідальність акторів;
  - досконалість зв'язку, комунікацій та координації;
  - надійність джерел отримання достовірної інформації;
  - наявність найактуальнішої інформація у найкоротший термін.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ахременко А.С. Политический анализ и прогнозирование : учеб. пособие / А. С. Ахременко. – М. : Гардарики, 2006. – 333 с.
2. Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права: монографія / Ю. Г. Барабаш. – Х. : Право, 2008. – 220с.
3. Бландел Р. Эффективные бизнес-коммуникации. Принципы и практика в эпоху информации / Р. Бландел. – СПб.: Питер, 2000. – 384 с.
4. Бойков О. В. Юридическая конфликтология / [О. В. Бойков., Н. Н. Варламова, А. В. Дмитриев, В. П. Казимирчук, И. В. Котелевская]. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 1995. – 317с.
5. Ващенко І. В. Конфлікти великих соціальних груп : навч. посіб. / І. В. Ващенко., С. П. Гиренко. – Х. : Бурун Книга, 2005. – ш 208с.
6. Ворожейкин И.Е. Конфликтология : учебник / И.Е. Ворожейкин, А.Я. Кибанов, Д.К. Захаров – М. : ИНФРА-М, 2004. – 240 с.
7. Гірник А. М. Конфлікти: структура, ескалація, залагодження : навч. посіб. / А. М. Гірник, А. Ю. Бобро – К. : Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2004. – 175с.
8. Головина А. С. Деловые переговоры. Стратегия победы / А. С. Головина. – СПб.: Питер 2007. – 192 с.
9. Дарендорф Р. У пошуках нового устрою: Лекції на тему політики свободи у ХХІ с. : пер. з нім. А.Орган / Р. Дарендорф. – К. : вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. – 109 с
10. Дебатим: навчальний посібник: Метод. рек. щодо ведення дебатів. – К. : А.П.Н., 2001. – 102 с.
11. Діденко Н. Державне управління і соціальне партнерство: актуальні проблеми теорії і практики : монографія / Н. Діденко. – Д., 2007. - 404 с.
12. Довгань Н. П. Конфлікти в державному управлінні та шляхи їх вирішення: дис. канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Н. П. Довгань. – К. НАДУ, 2006. – 177 с.
13. Здравомыслов А.Г. Социология конфликта : учеб. пособие / А.Г. Здравомыслов. – М. : АСПЕКТ ПРЕСС, 1995. – 317 с.
14. Зиммель Г. Избранные работы : / Г.Зиммель; [пер. с нем]. – К. : Ника-Центр, 2006. – 440с.
15. Козер Л. Функции социального конфликта / Л. Козер; [пер.с англ.]. – М. : Идея-Пресс, 2000. – 208с.
16. Конституція України (Відомості Верховної Ради України, 1996 N 30, ст. 141) Із змінами, внесеними згідно із Законом N 2222-IV від 08.12.2004, ВВР, 2005, N 2, ст.44.
17. Лебедева М.М. Политическое урегулирование конфликтов : учеб. пособие. / М.М. Лебедева. – М. : АСПЕКТ ПРЕСС, 1999. – 278 с.
18. Леммерман Х. Уроки риторики и дебатов / Х. Леммерман. – М.: Уникум Пресс, 2001. – 336 с.
19. Ложкін Г. В. Конфлікти у сумісній діяльності / [Г. В. Ложкін, С. В. Сьомін, Т. В. Петровська, О. О. Кисельова]. – К. : Сфера, 1997. – 95с.

20. Мастенбрук У. Переговоры / У. Мастенбрук. – Калуга: Калужский Институт социологии, 1993. – 175 с.
21. Мацієвський Ю. Деякі аспекти вивчення феномена кризи у політичних дослідженнях Ю. Мацієвський // Політичний менеджмент. – 2008. – № 6. – С. 16-29
22. Моченов Г.В. Конфліктні ситуації й організаційні структури колективу / Г.В. Моченов, А.М.Ночевник. – Тернопіль, 1993. – 241 с.
23. Основи публічної політика та управління : навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун, С .В. Ситник, І. В. Рейтерович та ін. ; за заг.ред. С. О. Телешуна., д-ра політ.н., проф. – К. : НАДУ, 2011.– 312 с.
24. Остин А. Раннее предупреждение и мониторинг конфликтов [Электронный ресурс] / А. Остин. – Режим доступа : // [http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Articles/russian\\_austin\\_handbook.p](http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Articles/russian_austin_handbook.p)
25. Пірен М. І. Конфлікти в системі політико-управлінської діяльності : навч. посіб. / М. І. Пірен. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 240с.
26. Почепцов Г. Г. Теория коммуникации / Г. Г. Почепцов. – М.: Альтерпресс, 2008. – 656 с.
27. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів). Закон України від 03.03.1998 р. № 137/98-ВР[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/137/98-%D0%B2%D1%80>
28. Про соціальний діалог в Україні. Закон України від 23 грудня 2010 року N 2862-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : – <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2862-17>
29. Регнет Э. Конфликты в организациях. Формы, функции и способы преодоления / Э. Регнет. – Х. : Изд-во Ин-т прикладной психологии «Гуманитарный центр», 2005. – 396 с.
30. Решетникова К.В. Конфликты в системе управления : учеб. пособ. / К.В. Решетникова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2013. – 175 с.
31. Рогозян О.В. Политический кризис: анализ и технологии урегулирования: на примере Краснодарского края : дис..кандидата полит. наук : 23.00.02 / О.В. Рогозян – Краснодар, 2006. – 230 с.
32. Смерека С.Б. Теоретико-методологічні засади антикризового управління розвитку сфери послуг / С.Б. Смерека / Економічний простір. – № 19. – 2008. – С.71-81
33. Соколова Л.В. Компьютерные программные средства анализа, моделирования и прогнозирования и возможности их использования для борьбы с терроризмом [Электронный ресурс]. / Л.В. Соколова – Режим доступа : [http://www.anbr.ru/view\\_press\\_about.php?lang=1&id=2](http://www.anbr.ru/view_press_about.php?lang=1&id=2)
34. Социальная политика : учебник / [под. ред. Н.А. Волгина]. – М. : Изд-ство «Экзамен», 2006. – 734 с.
35. Степанов Е.И. Современная конфликтология: Общие подходы к моделированию, мониторингу и менеджменту социальных конфликтов : учеб. пособ. / Е.И. Степанов. – М. : Изд-во ЛКИ, 2012. – 176 с.

36. Телешун С. О. Конфлікти в публічній політиці та управлінні / С. О. Телешун, С. В. Ситник, – К. : НАДУ, 2012. – 112 с.
37. Телешун С. О. Основи інформаційно-аналітичної діяльності в публічному управлінні : навч. посіб. / С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, І. В. Рейтерович. – К. : НАДУ, 2009. – 168 с.
38. Унт И. Искусство ведения переговоров: Пошаговое руководство и технологии проведения коммерческих переговоров / Пер. с англ. Шарпай С. В. / И. Унт. – Днепропетровск: Баланс-Клуб, 2004. – 36 с.
39. Управління конфліктами у процесах публічної політики: взаємодія держави та громадянського суспільства : наук. розробка / авт. кол. С.О. Телешун, І.В. Рейтерович, С.В. Ситник – К. : НАДУ, 2012. – 52 с.
40. Фишер Р. Преодолеваю "нет" или переговоры с трудными людьми / Пер. с англ. / Р. Фишер, У. Юри. – М., 1994. – 201 с.
41. Шаш Н.Н. Конфликтология : учеб. пособ. / Н.Н. Шаш. – М. : Издательство «Экзамен», 2007. – 48 с.
42. Якубовський О.П. Управління кризами та ризиками суспільного розвитку / [О.П. Якубовський, Т.І. Пахомова, Н.М. Драгомирецька]. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2006. – 187 с.
43. Pammer W. Handbook of Conflict Management / William J. Pammer, Jr. Jerri Killian – N. Y. : Marcel Dekker, 2003. – 288 p.
44. Rochet C, Olivier Keramidassand Lugdivine Bout. Crisis as change strategy in public organizations // International Review of Administrative Sciences 2008 Vol 74(1) P. 65–77
45. Rosenthal U. September 11: Public Administration and the Study of Crisesand Crisis Management // ADMINISTRATION & SOCIETY, Vol. 35 No. 2, May 2003 P.129-143
46. Rusawan C. The Role of HRD in Integrated Crisis Management: A Public Sector Approach // Advances in Developing Human Resources Vol. 10, No. 3 June 2008 380-396

## З М І С Т

ВСТУПНЕ СЛОВО.....	3
<i>Ю. В. Ковбасюк, В. В. Тертичка.</i> Технології стратегічного планування для забезпечення довгострокового розвитку країни в умовах реалізації Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” .....	5
<i>Г. П. Ситник.</i> Національна безпека України в контексті нових викликів і загроз.....	65
<i>О. М. Петроє, Л. І. Даниленко, Н. Б. Ларіна.</i> Впровадження європейських стандартів суспільного розвитку в Україні .....	119
<i>В. А. Гошовська, Л. С. Савчук.</i> Національні пріоритети соціально-гуманітарного розвитку в контексті асоціації України в ЄС.....	205
<i>А. А. Попок, Л. І. Даниленко.</i> Регулювання владно-бізнесових відносин .....	249
<i>В. А. Гошовська, Р. В. Войтович.</i> Глобалізація: нові моделі стратегічного партнерства України .....	317
<i>Ю. В. Ковбасюк, І. О. Дегтярьова.</i> Кластерний підхід до регіонального економічного розвитку в Україні .....	371
<i>В. А. Гошовська.</i> Європейський досвід діяльності політичної опозиції як конструктив .....	415
<i>А. І. Семенченко.</i> Європейські механізми Зеленої та Білої книг в електронному урядуванні в Україні .....	467
<i>С. О. Телешун, І. В. Рейтерович, С. В. Ситник.</i> Конфлікти в публічному управлінні .....	501

*Навчальне видання*

## **СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ**

*Збірник навчально-методичних матеріалів*

---

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*  
Технічний редактор *Ю. А. Куценко*

Підп. до друку 16.09.2015.  
Формат 60x84/8. Обл.-вид. арк. 34,96. Ум.-друк. арк. 65,1.

Видавець Національна академія державного управління  
при Президентові України.  
03680, м. Київ, вул. Ежена Потье, 20, тел. 456-67-93.  
E-mail: [naduprint@ukr.net](mailto:naduprint@ukr.net)

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003

*Для нотаток*