



зазначених факторів.

Найбільш часто (85,1% усіх випадків недоступності охорони здоров'я) населення не має можливості отримати показані за станом здоров'я лікарські засоби. Доступність інших видів охорони здоров'я зростає у такому порядку: можливість відвідання лікаря, проведення медичних обстежень, протезування, лікування в стаціонарі, отримання окремих лікувальних процедур, придбання медичного приладдя.

З урахуванням результатів дослідження, пріоритетами державного управління слід визначити запровадження соціальних нормативів постачання в регіони лікарських засобів та виробів медичного призначення; нормативів соціально доступних цін на них та на медичні послуги; нормативів забезпечення населення ліжками для стаціонарного лікування; нормативів кадрового забезпечення населення; нормативів організації медичної допомоги.

Дотримання зазначених видів нормативів дасть змогу підвищити соціальну доступність медико-санітарної допомоги, зменшити диспропорції у доступності до охорони здоров'я різних соціальних груп населення.

Перспективи подальших розвідок полягають у розробці методології об'єктивного оцінювання стану доступності медичної допомоги.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою соціальної і гуманітарної політики
Національна академія державного управління при Президентіві України
(протокол № 3 від 11 жовтня 2004 року)*



*Човак В.В.,
здобувач кафедри
державного управління і
менеджменту Національної
академії державного управління
при Президентіві України*

**ІНСТИТУТИ ВЛАДИ ТА НЕУРЯДОВІ ОРГАНІЗАЦІЇ
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА:
ФОРМИ ЕКОНОМІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА**

Ефективність взаємодії державного і недержавного секторів вимірюється і оцінюється інтенсивністю та глибиною контактів соціального партнерства. У статті аналізуються форми такого співробітництва.

Сфера співробітництва між інститутами влади та неурядовими організаціями (НУО) постійно розширюється. Про це свідчить і той факт, що у Доповіді ПРООН¹ про людський

¹ ПРООН – Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй.



розвиток за 1993 рік сферами активної та успішної діяльності організації громадянського суспільства (ГС) було визнано лише чотири², а саме:

- боротьба з бідністю;
- надання кредитів бідним;
- боротьба з дискримінацією за ознакою статі, досягнення гендерного паритету;
- надання людям невідкладної допомоги.

Впродовж 90-х років минулого століття у світі відбулися об'єктивні, як міжнародні, так і національні, процеси, внаслідок яких цей перелік значно розширився. Такими процесами, які одночасно є і причинами подальшої активізації діяльності неурядового сектора, загальноновизнано вважати такі³:

1. Розповсюдження та ріст рівня освіти й інформаційний “вибух”, які спричинили глобалізацію потоків інформації протягом останніх 25 років.

2. Ріст потреби в громадянській самореалізації мільйонів людей.

3. Повсюдна “криза держави”, що проявилася в серйозних претензіях до традиційної державної системи соціального захисту в розвинутих країнах Півночі; у невисокій ефективності економічного розвитку, координованого державою в країнах Півдня, який розвивався; у краху соціалістичного експерименту, проводжуваного в країнах центральної та Східної Європи; у тривалій стурбованості у зв'язку з погіршенням стану навколишнього середовища і повсюдній з'яві загрози здоров'ю та безпеці людини⁴.

Внаслідок згаданих процесів відбулося значне розширення конкретних соціальних сфер діяльності, в яких організації громадянського суспільства, взаємодіючи з органами влади, відіграють важливу роль. До них, зокрема, сьогодні належать:

- боротьба з бідністю;
- людський розвиток, у тому числі через багатосторонній розвиток на рівні місцевих співтовариств;
- освіта;
- культура та відпочинок;
- охорона здоров'я;
- соціальні послуги;
- благодійна діяльність та гуманітарна допомога;
- захист та заохочування прав людини;
- фундаментальні наукові та прикладні дослідження;
- захист навколишнього середовища;
- питання гендерного розвитку і захист соціальних груп, які потребують додаткової соціальної підтримки;
- захист і забезпечення прав меншин;
- спорт і фізична культура;
- розвиток професійних організацій, об'єднань, союзів;
- сфера релігійної діяльності.

Варто зазначити, що не всі науковці однозначно позитивно віднесли до цього соціального феномена. Так, американський дослідник Джоуль Мігдал, виражаючи існуючу

² Реформа государственного управления: институционализация консультаций между институтами власти и неправительственными организациями в странах СНГ. Условия, формы, практика. – Bratislava, 2002. – С. 18.

³ Там само. – С. 18-19

⁴ Лестер М. Соломон, Хельмут К. Анхайер. Появляющийся сектор. Новые данные // О взаимодействии организаций третьего сектора с государственными органами в сфере социальной политики. – М., 1999, 2000. – С. 89.



і досить розповсюджену в політичній науці думку про те, що чим сильніші громадянські організації, тим слабший уряд, писав: “Соціальна структура, особливо факт існування багато численних незалежних суспільних організацій, які займаються ефективним соціальним контролем, здійснює вирішальний (негативний) вплив на дієздатність держави... Одним з головних конфліктів багатьох суспільств, і в першу чергу молодих держав, виявляється питання про те, чи здатна держава витіснити на периферію суспільного життя всі інші організації, що діють наперекір устремлінням керівників держави”.

Двадцятилітні дослідження, які проводилися під керівництвом професора Роберта Патнема і які супроводжували глибоку адміністративну реформу в Італії з метою децентралізації повноважень і фінансових ресурсів, з повною очевидністю показали помилковість такої думки. На практиці залежність виявилася прямо протилежною, оскільки ефективність та успіх адміністративної реформи виявилися прямо пропорційними розвитку інститутів громадянського суспільства. Тим самим, пророкований вченими песимістичний лозунг: „сильне суспільство, слабка держава”, зазвучав по-оптимістичному: „сильне суспільство – сильна держава”⁵.

Дані Союзу міжнародних асоціацій також довели помилковість науковців. Так, наприкінці 90-х років минулого століття у світі нараховувалося 10 тисяч тільки міжнародних неурядових організацій, хоча ще на початку 5-х років XX століття їх було не більше 800. За даними того ж таки Союзу, у 1994 році функціонувало вже 16 142 міжнародні неурядові організації, а це – вдвічі більше, ніж у 1991 році.

Кількісне розмаїття неурядових організацій громадянського суспільства свідчить і про різноманітність форм їхньої взаємодії з державними органами, а конкретні види їхнього прояву залежать від національної правової системи та існуючих в країні традицій. Принагідно зауважимо, що відносини конфронтації - як негативна форма соціального діалогу з обов’язковою непримиримістю підходів та оцінок - також можуть слугувати прикладом взаємодії. Проте у нашому дослідженні під взаємодією розуміються її позитивні форми, які відображають пошук спільного поля діяльності і передбачаються досягнення консенсусу між сторонами.

Варто до того ж зауважити, що, як і будь-який суб’єкт господарювання, неурядові організації оточуються певним “навколишнім середовищем”. Його основними складовими є такі елементи:

- влада – місцеві або регіональні (федеральні) органи влади. Саме вони визначають статус організації та доступність необхідних для функціонування ресурсів (фінансів, приміщень, устаткування і т.п.);
- бізнес-організації. Вони орієнтуються на одержання прибутку, мають у своєму розпорядженні матеріальні ресурси (фінанси, устаткування, приміщення) та професійні навички, які можуть бути корисні неурядовим організаціям;
- клієнти-споживачі. Це громадяни, заради задоволення потреб яких і створюється організація;
- професіонали. Це особи, які мають необхідну освіту та практичні навички для надання послуг клієнтам неурядової організації;
- засоби масової інформації. Будучи не лише каналами комунікації та інформації, але й засобом створення позитивного (чи й негативного) іміджу, вони мають велике значення для неурядової організації;

⁵ Патнем Р. Чтобы демократия сработала. Ad Marginem. – М., 1996. – С. 218 – 219.



- населення. Це безпосереднє, залежно від масштабів діяльності організації, її оточення, і саме тому його думка важлива для усіх виділених нами елементів „навколишнього середовища”.

Існують дві розповсюджені моделі взаємодії неурядової організації, донорської організації та уряду, структуру яких можна графічно зобразити наступним чином⁶:

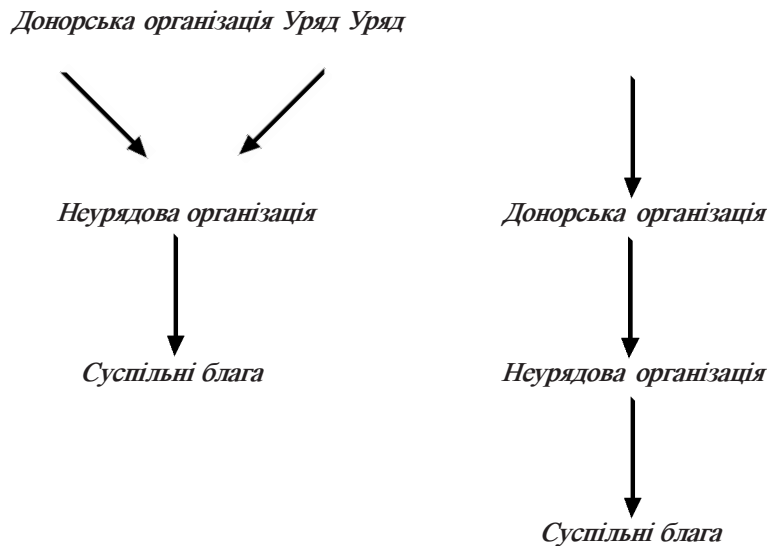


Рис. Моделі взаємодії неурядової організації, донорської організації, уряду

Форми між секторної взаємодії підрозділяються на наступні категорії:

- Економічні. Вони розглядаються як така взаємодія, в процесі якої або освоюються фінансові ресурси, або вона здійснюється заради використання будь-якого майна.

- Неекономічні, які характеризують не спрямовану на освоєння фінансів взаємодію. Причому використання будь-якого майна виступає щодо основних ціллю співробітництва.

- Лобіювання. На думку більшості науковців, це особлива форма неекономічного співробітництва між НУО та владою, під якою розуміється просування інтересів групи людей чи суспільних інтересів в державних інститутах. Як показує досвід зарубіжних країн та СНД, дуже часто ставлять знак рівності між лобізмом та корупцією, мотивуючи це тим, що корупція процвітає там, де процес прийняття владних рішень носить закритий характер. Причому лобісти, проникаючи у владні структури напівлегально, змушені діяти поза будь-якими правовими рамками. Надання процесу прийняття державних рішень більшої відкритості і прозорості безумовно сприятиме як легалізації лобізму, так і встановленню для лобістів чесних “правил гри”.

Основними формами економічної між секторної взаємодії є такі:

1. *Соціальне замовлення.* Як правило, воно служить, дієвим інструментом реалізації

⁶ Неурядові організації Європейського Союзу: порівняльний аналіз з громадськими організаціями України. – К., 2002. – С. 5.



соціальних програм. Саме тому ефективність його застосування безпосередньо пов'язується з використанням програмно-цільового підходу до формування як державного, так і місцевого бюджету. Це особливо важливо, адже саме такий підхід, ґрунтуючись на основі аналізу існуючої ситуації, дозволяє, по-перше, визначити суспільно-значимі пріоритети на макрота мікро - рівнях; по-друге, сформулювати конкретні цілі й завдання; по-третє, розробити реальні комплексні програми; по-четверте, визначити усі компоненти намічених соціальних програм і осіб, безпосередньо відповідальних за їх виконання.

Ця форма співробітництва використовується у випадку, коли обома секторами чітко визначаються проблема та результати, яких потрібно досягти в процесі реалізації замовлення.

2. *Надання грантів.* Хоча гранти, як і соціальні замовлення, розподіляються на конкурсній основі, однак для їх виділення оцінюються програми і проекти, підготовлені недержавними некомерційними організаціями, які й просять грошей для їх реалізації. Найбільш доцільними для фінансування шляхом надання грантів вважаються проекти з вивчення ситуації, інноваційні програми, пілотні проекти, які вимагають обов'язкової перевірки наявних розробок перед їх широкомасштабним впровадженням.

3. *Фонд місцевого співтовариства.* Це ще одна форма економічної міжсекторної взаємодії. Зауважимо, що ця форма ще не набула належного розповсюдження в СНД, хоча міжнародний досвід свідчить про те, що така форма економічного співробітництва між трьома секторами є ефективним засобом розвитку як на рівні місцевих громад, так і муніципалітетів.

Цікавим у цьому плані є, на наш погляд, досвід США щодо локального розвитку, основою якого виступають фонди місцевого розвитку. Цей досвід є результатом реалізації американського національного проекту по створенню так званих Empowerment Zone, зон довіри та відповідальності місцевих громад, тобто зон довірливого управління. Такі зони створюються незалежно від адміністративних меж, якими розділяються між собою місцеві громади, які входять в таку зону.

Населення таких зон наділено широкими повноваженнями щодо планування і здійснення соціально-економічного розвитку відповідної території. Причому необхідною умовою реалізації передбачених цим проектом заходів є безпосередня участь в них розмаїтих інститутів громадянського суспільства⁷.

Цікаво, що фінансування програм і проектів, які спрямовуються на комплексний розвиток тієї чи іншої території, також здійснюється на конкурсній основі. Фінансування здійснює фонд, який включає внески із центрального (федерального) та місцевих бюджетів, місцевого бізнес-співтовариства, інститутів громадянського суспільства, грантів і т.д. Зрозуміло, що оскільки запорукою успіху ефективного вирішення місцевих проблем виступає консолідація зусиль представників усіх трьох секторів, то узгодженість рішень та дій представників цих секторів набуває вирішального значення. Ця узгодженість необхідна не лише для вироблення єдиного для всіх розуміння місцевих проблем та можливих шляхів їх вирішення, але й для забезпечення спільності дій інститутів влади, муніципальних органів, підприємців, некомерційних організацій. Таке об'єднання зусиль усіх суб'єктів локальної взаємодії розглядається як зусилля всього місцевого співтовариства, без якого дана форма між секторного співробітництва, не досягаючи своєї мети, і виявляється малоефективною.

Таким чином, ми можемо стверджувати, що:

1. Усі форми економічного співробітництва передбачають рівноправні партнерські

⁷ <http://www. Empowermentzone /com.>



відносини між усіма суб'єктами такої взаємодії.

2. Спільність зусиль та дій, виступаючи запорукою і необхідною умовою такої між секторної взаємодії, передбачають зрілість та інтегрованість організацій громадянського суспільства у суспільне життя як на національному, так і місцевому рівнях.

3. Основна частина державної підтримки спрямовується на надання ресурсів для виконання конкретних соціально значимих завдань.

4. Фінансування некомерційного сектора є необхідною умовою плідного та соціально ефективного співробітництва між державою і організаціями громадянського суспільства.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління і менеджменту
Національної академії державного управління при Президентіві України
(протокол № 4 від 18 жовтня 2004 року)*



Коротич О.Б.,

*докторант Харківського регіонального
інституту Національної академії
державного управління при
Президентіві України, кандидат
економічних наук, доцент*

ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ СИСТЕМ

Розгляд проблем теоретичного, методологічного та практичного втілення прогресивних трансформаційних процесів на рівні територіальних органів влади, створення умов для реалізації дійової державної регіональної політики має ґрунтуватися на визначеності щодо регіонального поділу територіального простору нашої країни.

Проблеми виділення регіонів України на основі ряду притаманних їм ознак розглядалися у працях Голікова А.П., Долішнього М.І., Єпіфанова А.О., Мальського М.З., Поповкіна В.А., Сало І.В., Симоненка В.К., Чумаченька Н.Г. та інших відомих науковців. Ретельне опрацювання їх робіт дає поштовх для подальших розвідок у напрямку забезпечення теоретичного підґрунтя виокремлення самодостатніх територіальних формувань субнаціонального рівня у складі України. Мета цієї статті полягає у дослідженні сукупності властивих територіальним системам характеристик та ознак, що визначають формування регіонів у державі.

Обмежуючись сферою систематичного управління регіонами у будь-якій державі, термін "регіон" можна визначити як конкретний територіальний простір, що відрізняється комплексом характеристик та ознак, які дозволяють виділити цю територію як субнаціональну соціально-економічну підсистему держави. Таке розуміння терміну "регіон" дозволяє розглядати, по-перше, будь-яку область України або іншу адміністративно-