

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

ЗБІРНИК
НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Заснований у 1999 році

*Свідоцтво про державну реєстрацію
КВ № 15316-3888 ПР від 05 червня 2009 р.*

Випуск 2(21)

Дніпропетровськ
ДРІДУ НАДУ
2014

Засновник і видавець:

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України*

Головний редактор
СЕРЬОГІН С. М.,
д-р наук держ. упр., проф.

Редакційна колегія:
ХОЖИЛО І. І.,
д-р наук держ. упр., доц. (заст. голов. ред.)
РУДІК О. М.,
канд. політ. наук, доц. (відп. секретар)
ШАРОВ Ю. П.,
д-р наук держ. упр., проф.
ЛИПОВСЬКА Н. А.,
д-р наук держ. упр., проф.
ГОНЧАРУК Н. Т.,
д-р наук держ. упр., проф.
ВІКТОРОВ В. Г.,
д-р філос. наук, проф.
БОРОДІН Є. І.,
д-р іст. наук, проф.
РЕШЕТНИЧЕНКО А. В.,
д-р філос. наук, проф.
ГЛОТОВ Б. Б.,
д-р філос. наук, проф.
МАМАТОВА Т. В.,
д-р наук держ. упр., проф.
БОБРОВСЬКА О. Ю.,
д-р наук держ. упр., проф.
ПРОКОПЕНКО Л. Л.,
д-р наук держ. упр., проф.
БАКУМЕНКО В. Д.,
д-р наук держ. упр., проф.
ДРЕШПАК В. М.,
д-р наук держ. упр., доц.
КОЛЕСНИКОВ Б. П.,
д-р наук держ. упр., доц.
ОВЧИННИКОВА О. П.,
д-р екон. наук, проф. (Російська Федерація)
ГУГНІН О. М.,
д-р філос. наук, проф. (Республіка Польща)
АНТОНОВА О. В.,
канд. наук держ. упр., доц.
САВОСТЕНКО Т. О.,
канд. екон. наук, доц.

Друкується за рішенням
ученої ради Дніпропетровського
регіонального інституту державного
управління Національної академії
державного управління
при Президентові України
протокол № 2/166 від 25.02.2014 р.

Періодичність – чотири рази на рік

*Збірник наукових праць
«Державне управління
та місцеве самоврядування» згідно
з рішенням Президії ВАК України включений
до переліку наукових фахових видань
у галузі науки «Державне управління»
(постанова № 1-05/4 від 14.10.09)*

© Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління НАДУ
при Президентові України, укладання, художнє
оформлення, оригінал-макет, 2014

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ **ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

УДК 35(477):342.3

Борис ГЛОТОВ, Наталія СИДОРЕНКО
*Національна академія державного управління
при Президентові України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ГЛИБОКОЇ ПОЛІТИЧНОЇ КРИЗИ

Аналізується реформування системи організації державної влади в Україні в умовах глибокої політичної кризи, на підставі чого з'ясовуються невідкладні завдання з її подолання.

Ключові слова: організація державної влади, президент, виконавча та законодавча гілки влади, політична і соціальна революція.

Борис Глотов, Наталия Сидоренко. Реформирование системы организации государственной власти в условиях глубокого политического кризиса

Анализируется реформирование системы организации государственной власти в Украине в условиях глубокого политического кризиса, на основании чего выясняются неотложные задания по ее преодолению.

Ключевые слова: организация государственной власти, президент, исполнительная и законодательная ветви власти, политическая и социальная революция.

Boris Glotov, Natalia Sidorenko. Reformation of system of organization of state power in the conditions of deep political crisis

The reforming of system of organization of state power is in Ukraine in the

© Глотов Б. Б., Сидоренко Н. С., 2014

conditions of deep political crisis is analyzed, on the basis of what exigent tasks turn out on an exit from a crisis.

Key words: organization of state power, president, executive and legislative branches of power, political and social revolution.

Корупція, патронажно-клієнтельні відносини породили кризу в системі організації державної влади. Карколомність подій в Україні – політичний Майдан, його розгін, «тітушки», «тритушки», «Правий сектор», збройне протистояння з «Беркутом», угода, укладена 21 лютого 2014 р., «самоусунення» Президента, «самовизначення» народів Криму, латентна інтервенція Збройних сил РФ – актуалізують дослідження проблеми реформування системи організації державної влади в умовах глибокої політичної кризи.

Дослідники Я. Бариська, М. Іванова, А. Колодій, Т. Кузьма, О. Ладан, В. Лемак, С. Лукавенко, Р. Мартинюк, О. Марченко, В. Мельниченко, О. Мучник, В. Шатіло визначають переваги президентських систем організацій державної влади над парламентськими і навпаки. О. Долженков, Н. Жук, І. Олесків та інші розглядають інститут президента в політико-правовій ретроспективі, а В. Шаповал, В. Авер'янов, Ю. Шемшученко розкривають правовий статус повноважень президента. Однак проблема переформатування системи організації державної влади в умовах глибокої політичної кризи в сучасній Україні ще не стала предметом наукових досліджень.

Метою статті є визначення шляхів виходу з глибокої політичної кризи в контексті поширення єдиної системи організації державної влади на весь політико-правовий простір України.

Поняття «організація державної влади», яке ми вже з'ясували, – це комплекс ознак, які визначають як влаштовані, організовані, взаємодіють між собою і з населенням найвищі органи державної влади (президент, законодавча, виконавча, судова гілки влади) [3]. Тобто організація державної влади пов'язана із формою державного правління, під якою розуміється, хто і як править, тобто здійснює державну владу.

Згідно із Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. [10] (чи як зараз увійшло в політичний лексикон – «Конституція України від 2004 р.») в Україні президентсько-парламентська система організації державної влади політико-правовим рішенням була замінена на парламентсько-президентську систему, за якої система стримувань і противаг між Президентом України, законодавчою та виконавчою гілками влади полягає в тому, що центральна виконавча влада формується коаліційною більшістю у Верховній Раді України формально за посередництвом глави держави – Президента України, яка

відповідальна у своїй діяльності перед законодавчим органом влади.

У результаті президентської виборчої кампанії вже в березні 2010 р. за парламентсько-президентської республіки були сформовані пропрезидентська коаліційна (парламентська) більшість, склад Кабінету Міністрів України на чолі з прем'єр-міністром, що обумовило становлення на практиці партійно-президентської системи організації державної влади, коли президент, парламентська більшість і уряд є однопартійцями. Партійно-президентська система організації державної влади за системою стримувань і противаг у сутності своїй відповідає президентсько-парламентській системі, тому рішення Конституційного суду України [13] щодо повернення положень Конституції України 1996 р. було лише юридичним оформленням практики узурпації державної влади лідером (він же Президент України) монолітно-владної політичної Партії регіонів, яка за формою відповідала президентсько-парламентській (а фактично президентській) системі організації державної влади. За президентської система організації влади Президент України призначає і звільняє із займаних посад Прем'єр-міністра України, Міністрів Кабінету Міністрів України, голів центральних органів виконавчої влади, голів місцевих державних адміністрацій, але ніякої відповідальності за роботу виконавчої влади не несе; водночас парламентська більшість Верховної Ради України фактично була «департаментом Адміністрації Президента України».

Існує потреба з'ясувати за допомогою політологічного категоріального апарату, що відбулося в Україні в лютому 2014 р. з приходом до влади політичної опозиції: революція чи державний переворот.

В оксфордському політичному словнику революція визначається як «повалення усталеного ладу, яке передбачає перехід державної влади від однієї групи лідерів до іншої» [5, с. 584]. У вітчизняному політологічному словнику революція – це «докорінна зміна політичного життя суспільства на підґрунті реалізації можливостей революційної ситуації; докорінне перетворення структури влади в суспільстві, радикальна зміна політичної системи, які надають можливості для значних соціально-економічних перетворень» [9, с. 635]. Вищезазначені дефініції визначають такий феномен буття суспільства, як політичну революцію, у результаті якої «змінюється тип влади без змін соціально-економічних основ суспільства, при цьому здійснюється усунення від влади однієї фракції правлячого класу іншою, прогресивнішою його фракцією» [8, с. 338]. Прогресивність нової політичної влади в Україні може бути перевірена лише практикою

соціально-економічних перетворень, спрямованих на добробут і безпеку суспільства, що передбачає докорінну зміну суспільного ладу. Однак протягом 90-х рр. ХХ ст. відбулася приватизація державної власності, у результаті чого відбувся перехід від соціалізму (державного капіталізму) до бюрократично-олігархічного капіталізму як форми ринкової економіки. Чинна політична революція, якщо це дійсно революція, а не державний переворот, так чи інакше має бути завершена націоналізацією якоїсь частини олігархічного капіталу або, за висловом З. Бжезинського, добровільним пожертвуванням з боку першої десятки українських олігархів по 1 млрд дол. США. Подібна настанова в такому варіанті завершення української революції існує в політичних платформах ВО «Свободи», «Правого сектору». Однак парламентські колишні опозиційні партії – «Батьківщина», «УДАР» – нерозривно пов'язані з олігархічним капіталом. І тут варто ставити не тривіальне питання: скільки народних депутатів із фракції цих політичних партій є олігархами або лобіюють їх інтереси? Або питання слід ставити по-іншому: чи «мають» (у контексті вживання) українські олігархи вищезазначені політичні сили? Відповідь однозначна: «мають», як і весь український народ. Призначення деяких українських олігархів головами облдержадміністрацій унеможлиблює, на наш погляд, здійснення ліберально-демократичної революції або встановлення правил політичної гри між елітами за умови дієвого контролю з боку громадянського суспільства.

І ще один аспект соціальної революції, що відбулася в 1991 р. Самовизначення українського народу в націю відбувалося без участі самого народу, а «перефарбованою» радянсько-комуністичною номенклатурою з незначним впливом націонал-демократичної політичної еліти. Сучасна революційна ситуація стимулює самовизначення української політичної нації на засадах етнонаціональної ідентифікації, коли українська етнонаціональна спільнота не хоче жити по-старому, а державна влада поки що не здатна управляти по-новому. Російськомовна етнічна спільнота так само не хоче жити по-старому, але новий її спосіб життєдіяльності на емоційно-психологічному рівні перебуває в політично-ідеологічній опозиції українському етнонаціональному способу життя.

Угода від 21 лютого 2014 р. між Президентом України і політичною опозицією передбачила повернення до системи стримувань і противаг, що притаманна парламентсько-президентській системі організації державної влади. Верховна Рада України в умовах реформатування коаліційної більшості обрала нового Голову; призначила його в. о. Президента України (легітимність такого призначення можна поставити під сумнів, тому

що в Конституції України [4, с. 37 – 42] відсутня така посада, який постав і Верховним Головнокомандувачем Збройних сил України); законодавчий орган влади своєю Постановою відмінив Закон України «Про засади державної мовної політики», що викликало бурхливий протест з боку населення АР Крим та інших областей Східної України; були зняті з посад (інколи із загрозою використання вогнепальної зброї) голови місцевих (насамперед обласних) державних адміністрацій. Існування Майдану, у якого нова влада була змушена легітимізувати свої рішення, породило ситуацію «двовладдя» (як після «лютневої» революції 1917 р. державну владу здійснювали і Тимчасовий уряд, і ради робітничих, селянських, солдатських депутатів).

Рішення нової влади (з урахуванням усіх тих проблем, які вона одержала у спадок від колишньої авторитарної влади) свідчили про те, що вона перебуває позаду політичних подій, замість того щоб очолити революційну хвилю народного невдоволення, й обумовили дезінтеграцію системи організації державної влади з відцентровими тенденціями «хаотичного» самовизначення населення регіонів.

Криза системи організації державної влади каталізувала політичну ситуацію в її «найслабшій ланці» – АР Крим. Так, 27 лютого 2014 р. Верховна Рада АР Крим [11] усунула з посади представника Президента – Голову Ради Міністрів АР Крим А. Могильова – і призначила (з порушенням Конституції України і міжнародного законодавства) на його місце С. Аксьонова, який «підпорядкував» собі як голові виконавчої влади всі військові частини, розташовані на півострові. Згідно з міжнародним законодавством, зокрема Уставом ООН, існує право націй як корінних народів на самовизначення. На території Криму таке право має лише кримськотатарський народ і слід було б Верховній Раді України визнати його корінним народом з правом створення національно-культурної і територіальної автономії на півострові. Російська етнічна меншина (яка становить близько 62 % від загальної кількості населення) – це в основному переселенці з території РСФР у 1944 р., а тому є «уламком» російської політичної нації і ніякого права на національне самовизначення не мають.

Вищезазначена ситуація поряд із заявою «самоусуненого» президента в Ростові-на-Дону стала «підставою» для звернення Президента Росії до Ради Федерації Російської Федерації щодо надання йому дозволу на введення Збройних сил РФ на територію України, присутність яких у Криму «дозволила» Верховній Раді АР Крим прийняти два рішення: про проголошення АР Криму суб'єктом Російської Федерації і про проведення референдуму 16 березня 2014 р. [12].

Вищеописана глибока політична криза, що загрожує цілісності і державному суверенітету України, виникла внаслідок низки причин. По-перше, політико-управлінській еліті, яка періодично змінюється при владі, притаманне розуміння політики як одноосібного захоплення державної влади з позицій політичної доцільності (навіть з використанням неполітичних збройних засобів), утримання її за собою якомога довше шляхом узурпації влади з переслідуванням політичних опонентів. По-друге, «політичний клас» перебуває в системі патронажно-клієнтельних відносин як з олігархічним національним капіталом, так і провідними зовнішньополітичними суб'єктами – США, ЄС, Росією, що породжує тенденції сецесії в деяких адміністративно-територіальних одиницях, внаслідок чого Україна постала територією змагання з геополітики. Зокрема, З. Бжезинський у своїй відомій книзі «Велика шахова дошка» відзначає, що будь-яка нова євразійська держава, що базується виключно на владі Росії, без України неминуче з кожним роком буде поставати все менше європейською і все більше азійською. При цьому фактично зазначає одну важливу ціль зовнішньої політики США: ізолювати Росію від України і тим самим «видавити» її із Європи, перетворивши її на «суто азійську» державу [1, с. 126, 137, 146, 147, 179, 233]. Що стосується Росії, то з певною очевидністю, на наш погляд, її керівництво, окупувавши Крим, переслідує мету створення на теренах колишнього Радянського Союзу так званого «Русского мира», тобто «де звучить російська мова, там і Росія». Подальша дестабілізація українського політичного простору в умовах «повзучої» громадянської війни може стимулювати Румунію, Угорщину (коли по 200 тис. паспортів цих держав видані українським громадянам) до реалізації територіальних претензій щодо Закарпатської України із пропагандистських намірів у політичну площину з метою захисту «співгромадян». По-третє, в умовах глобалізації відбулися радикальні зміни у владному полі взаємодії держави і громадянського суспільства, коли центр тяжіння суспільного виробництва стрімко переміщується з матеріальних факторів на духовні – знання, інформацію, творчість [6, с. 52]. Соціум виходить на більш усвідомлений рубіж креативності, поширення «венчурної діяльності», у той час як держава поки що не соціалізована в систему сітьових зв'язків та функціонує у сфері владних відносин у віджившій логіці домінування над суспільством, що в Україні в умовах узурпації влади інститутом президента унеможливило використання різноманітних засобів моніторингу і контролю за владою. Зокрема, це – об'єднані суспільні комісії, судові акції, локальні суди, трибунали на робочому місці, консенсусні

конференції, парламенти меншин, громадянські журі і асамблеї тощо. По-четверте, сучасна українська національна (громадянсько-політична) ідентичність характеризується історичною фрагментарністю і має дискретний характер, що обумовлюється дискурсивно вираженою ідентичністю політико-управлінських еліт, уже інтегрованих у глобалізований світ, а тому «космополітичних», і націоналістично-регіонально-патріотичною ідентичністю більшості населення, коли, зокрема, для мешканців Донецька пріоритетними є соціально-професійні, політико-ідеологічні й геополітичні чинники національної ідентичності, тоді як для мешканців Львова – етнічні, релігійні, національні чинники ідентичності. Чимало громадян України під впливом ідеологічного сприйняття глибокої політичної кризи потрапило в дихотомію: українці – «західняки-бандерівці» – росіяни «східняки-совіти», що просуває суспільство в напрямі «п'ятої колони» контрреволюції (бо революції без контрреволюції не буває і бути не може). За таких умов держава не є єдиною серед референтних систем ідентифікації особи. По-п'яте, карколомне стиснення соціального простору і часу привело Україну до стану біфуркації (з позицій синергетичного підходу до аналізу процесів державотворення), у результаті чого виникає інваріантне «віяло можливостей» її розвитку. По-шосте, «буттєвість українського народу на кордонах європейського і євразійського культурно-цивілізаційних ареалів актуалізувала не стільки «розколотість» українського народу, скільки «розколотість» (рядопокладених у ньому різночасових і несумісних в одній перспективі змістів) його культурно-цивілізаційної ідентичності. Подібний дискурс ставить під сумнів власну тотожність «європейськості». Процес глобалізації прагне подолати «регіонально-цивілізаційне» і «локальне», що корелюється із втратою українцями своєї культурно-цивілізаційної ідентичності внаслідок нерелексованої переорієнтації на прагматично-утилітарні цінності. У процесах взаємодії України з глобалізацією остання виступає як активний, динамічний початок, а перша, навпаки, концентрує у своїх цінностях та інститутах інерцію минулого, стійкість. Проте означені вектори даної взаємодії: адаптація – протистояння, симбіоз – синтез тощо – жодним чином не є наперед визначені. Евентуальна рівнодіюча культурно-цивілізаційного розвитку України перебуває на перехресті тенденцій еволюції – інволюції, цілісності – розпаду – збереження, становлення – зникнення української культурно-цивілізаційної ідентичності» [2, с. 24]. По-сьоме, у 1991 р. в Україні політична революція – перехід влади з рук в руки – не відбулася, влада залишилася в руках радянсько-комуністичної номенклатури з

«вливанням» представників національно-демократичної еліти (у «Перехресних стежках» *українського народу* І. Франка пишеться про те, що якщо достатню кількість молодого вина влити в старі міхи, то вони порвуться) [14]. «Старі міхи» організації державної влади були «успадковані» незалежною Україною. Але в країнах Східної Європи відбулися «оксамитові» революції, коли в результаті мирного народного повстання до влади прийшла антикомуністична політична еліта (наприклад, «Солідарність» на чолі з Л. Валенсою), яка здійснила приватизацію державної власності в основному шляхом аукціону. Унаслідок цього до 70 % економіки Чехії, Угорщини, Польщі контролюються західноєвропейськими ТНК. Головний принцип діяльності ТНК полягає в тому, щоб розглядати увесь світ як власний ринок, організувати виробництво і збут, не звертаючи уваги на державно-національні кордони. Для стійкого одержання прибутків з економіки освоєних територій західний капітал зацікавлений у трансформації авторитарного режиму на ліберально-демократичний політичний режим [7, с. 36].

У 2004 р. відбулася «помаранчева революція», яка являла собою в сутності своїй державний переворот – ротацію політичних еліт за допомогою «майдану». Чинний новосформований уряд може піти шляхом або 1917 р., або «оксамитових» революцій [15], перетворити «керований хаос» на керовану державою демократію, тому, на наш погляд, мав би вирішити такі невідкладні завдання:

– перед реформуванням президентської системи організації державної влади в парламентсько-президентську, проведенням президентських, а потім парламентських виборів, затвердити «нові правила гри» для самоврядних громад у контексті самовизначення аж до федералізації або навіть конфедерації країни (державно-політичне самовизначення АР Крим є dokonаний факт). Крим, якщо можна образно висловитись – це гальмо в русі України до ЄС;

– зупинити девальвацію гривні і можливий дефолт української держави;

– за допомогою Майдану як прямої форми демократії завоювати державну владу можна, але управляти нею без харизматичного лідера неможливо. Існування Майдану як нелегітимного органу державної влади, проте фактично існуючого, породжує ситуацію «двовладдя», що несумісна зі стабільним розвитком країни, тому нині вже відбувається трансформація, наприклад, «Правового сектору» у лави Національної гвардії;

– провести антикорупційні заходи шляхом здійснення люстрації органів МВС (із вливанням загонів самооборони), суддівського корпусу і фіскальної системи (податківці, митники);

– реформувати систему представницьких (обласні й районні

ради) і місцевих органів влади на засадах зворотного зв'язку з населенням;

– ліквідувати кланову патронажно-клієнтельну мережу в організації державної влади або поширення етнічних, конфесійних, релігійних, сімейно-родинних зв'язків у владні відносини, за якої «патрон опікується “клієнтом”», використовуючи ресурси.

Список використаних джерел

1. **Бжезинский З.** Великая шахматная доска: господство Америки и его геостратегические императивы / Збигнев Бжезинский. – М. : Междунар. отношения, 1998. – 256 с.

2. **Глотов Б. Б.** Культурно-цивілізаційна ідентифікація українського народу : автореф. дис. ... д-ра філос. наук / Глотов Борис Борисович. – Д., 2008. – 32 с.

3. **Глотов Б. Б.** Трансформація моделей організації державної влади в Україні (частина перша) / Глотов Борис Борисович, Кудрявцева Марія Вікторівна // Публічне адміністрування: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр. – 2010. – Вип. 2(4). – Режим доступу : www.dridu.dp.ua/zbirnik/index.html.

4. **Конституція** України. – Х. : ІГВІНІ, 2008. – 64 с.

5. **Короткий** оксфордський політичний словник : пер. з англ. / за ред. І. Макліна, А. Макмілана. – К. : Основи, 2005. – 789 с.

6. **Красин Ю. А.** Государство и общество: сдвиги во властном поле / Ю. А. Красин // Полис. – 2013. – № 5. – С. 51 – 58.

7. **Мухаев Р. Т.** Геополитика : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Государственное и муниципальное управление», «Регионоведение», «Политология», «Международные отношения» / Р. Т. Мухаев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 839 с.

8. **Політологічний** енциклопедичний словник / упоряд. В. П. Горбатенко ; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.

9. **Політологічний** словник : навч. посіб. для студ. вищих навч. закл. / за ред. М. Ф. Головатого, О. В. Антонюка. – К. : МАУП, 2005. – 792 с.

10. **Про внесення** змін до Конституції України : Закон України від 8 груд. 2004 р. № 2222 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 49. – С. 3 – 21.

11. **Про Голову** Ради міністрів Автономної Республіки Крим : Указ Президента України від 1 берез. 2014 р. № 187/2014. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/187/2014.

12. **Реакція** центральної влади України на рішення «влади» Криму приєднатись до Росії. – Режим доступу : 7days-ua.com/news/reaktsiya-tsentralnoji-vlady-ukrajiny-na-rishennya-vlady-krymu-pryjednaty.

13. **Рішення** Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV (справа про додержання

процедури внесення змін до Конституції України) // Вісн. Конституційного суду України – 2010. – № 5. – С. 36.

14. **Франко І. Я.** Перехресні стежки: повість // Франко І. Я. Зб. творів. У 50 т. Т. 20. – К. : Наук. думка, 1979. – С. 173 – 459.

15. **Експерты** о ситуации в стране // Сегодня. – 2014. – 26 февр. – С. 2.

List of references

1. **Bzhezinskiy Z.** Bolshaya shahmatnaya doska. Gospodstvo Ameriki i ego geostrategicheskie imperativy / Zbigneв Bzhezinskiy. – М. : Mezhdunar. otnosheniya, 1998. – 256 s.

2. **Hlotov B. B.** Kulturno-tsyvilizatsiina identyfikatsiia ukrainskoho narodu : avtoref. dys. ... d-ra filos. nauk / Hlotov Borys Borysovych. – D., 2008. – 32 s.

3. **Hlotov B. B.** Transformatsiia modelei orhanizatsii derzhavnoi vlady v Ukraini (chastyna persha) / Hlotov Borys Borysovych, Kudriavtseva Mariia Viktorivna // Publichne administruvannya: teoriia ta praktyka : elektron. zb. nauk. pr. – 2010. – Vyp. 2(4). – Rezhym dostupu : www.dridu.dp.ua/zbirnik/index.html.

4. **Konstytutsiia** Ukrainy. – Kh. : IHVINI, 2008. – 64 s.

5. **Korotkyi** oksfordskyi politychnyi slovnyk : per. z anhl. / za red. I. Maklina, A. Makmilana. – К. : Osnovy, 2005. – 789 s.

6. **Krasin Yu. A.** Gosudarstvo i obschestvo: sdvigi vo vlastnom pole / Yu. A. Krasin // Polis. – 2013. – № 5. – С. 51 – 58.

7. **Muhaev R. T.** Geopolitika : ucheb. dlya studentov vuzov, obuchayuschihsya po spetsialnostyam «Gosudarstvennoe i munitsipalnoe upravlenie», «Regionovedenie», «Politologiya», «Mezhdunarodnyie otnosheniya» / R.T. Muhaev. – 2-e izd., pererab. i dop. – М. : YuNITI-DANA, 2010. – 839 s.

8. **Politolohichniy** entsyklopedychnyi slovnyk / uporiad. V. P. Horbatenko ; za red. Yu. S. Shemshuchenka, V. D. Babkina, V. P. Horbatenka. – 2-e vyd., dop. i pererob. – К. : Heneza, 2004. – 736 s.

9. **Politolohichniy** slovnyk : navch. posib. dlia stud. vyshchych navch. zakl. / za red. M. F. Holovatoho, O. V. Antoniuka. – К. : MAUP, 2005. – 792 s.

10. **Pro vnesennia** zmin do Konstytutsii Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 8 hrud. 2004 r. № 2222 // Ofits. visn. Ukrainy. – 2004. – № 49. – С. 3 – 21.

11. **Pro Holovu** Rady ministriv Avtonomnoi Respubliki Krym : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 1 berez. 2014 r. № 187/2014. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/187/2014.

12. **Reaktsiia** tsentralnoi vlady Ukrainy na rishennia «vlady» Krymu pryednatys do Rosii. – Rezhym dostupu : 7days-ua.com/news/reaktsiya-tsentralnoji-vlady-ukrajiny-na-rishennya-vlady-krymu-pryednaty.

13. **Rishennia** Konstytutsiinoho sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam 252 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy» vid 8 hrudnia 2004 r. № 2222-IV (sprava pro doderzhannia protsedury vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy) // Visn. Konstytutsiinoho sudu Ukrainy – 2010. – № 5. – С. 36.

14. **Franko I. Ya.** Perekhresni stezhky: povist // Franko I. Ya. Zb. tvoriv. У 50 т. Т. 20. – К. : Nauk. dumka, 1979. – С. 173 – 459.

15. **Eksperty** o situatsii v strane // Segodnya. – 2014. – 26 fevr. – С. 2.

Надійшла до редколегії 18.03.14

УДК 327 (477+4)

Юліана ПАЛАГНЮК

Чорноморський державний університет ім. Петра Могили

ЗМІСТ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОЛІТИКИ СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА ЯК ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНОЇ ІНІЦІАТИВИ ЄС ЩОДО УКРАЇНИ

Аналізуються зміст, цілі, організаційна структура політики Східного партнерства як зовнішньополітичної ініціативи ЄС у співробітництві з Україною, а також її перспективи й ефективність механізмів реалізації, зважаючи на нову регіональну геополітичну ситуацію кінця 2013 р. – початку 2014 рр.

Ключові слова: політика Східного партнерства, зовнішньополітична ініціатива, двосторонні відносини, організаційна структура.

Юліана Палагнюк. Содержание и перспективы политики Восточного партнерства как внешнеполитической инициативы ЕС в отношении Украины

Анализируются сущность, цели, организационная структура политики Восточного партнерства как внешнеполитической инициативы ЕС в сотрудничестве с Украиной, а также ее перспективы и эффективность механизмов реализации, исходя из новой региональной геополитической ситуации конца 2013 г. – начала 2014 г.

Ключевые слова: Восточное партнерство, внешнеполитическая инициатива, двусторонние отношения, организационная структура.

Yuliana Palagnyuk. Content and policy perspectives of the Eastern partnership as a foreign policy Initiative of the EU towards Ukraine

The essence, objectives, organizational structure of policy of the Eastern partnership as an EU foreign policy initiative in cooperation with Ukraine as well as its perspectives and the effectiveness of mechanisms of realization, given the new regional geopolitical situation in late 2013 – early 2014 are analyzed.

Key words: policy of the Eastern partnership, foreign policy initiative, bilateral relations, organizational structure.

Після розширення своїх кордонів до кордонів України у 2004 р. Європейський Союз (ЄС) започаткував нові зовнішньополітичні інструменти співробітництва в регіоні Східної Європи, у тому числі з Україною. Спочатку такою новою політикою ЄС стала Європейська

політика сусідства (ЄПС), а пізніше вона включила в себе нову ініціативу – Східне партнерство (СхП). Таким чином, характеристика нового інструменту співробітництва ЄС та України – СхП є актуальною, адже сприятиме кращому розумінню сучасних відносин двох сторін задля розробки і реалізації напрямів удосконалення державної євроінтеграційної політики України.

Аналіз різних аспектів даної проблеми започаткований у дослідженнях вітчизняних (П. Буряк, О. Гупало, В. Копійка, Т. Шинкаренко) та зарубіжних практиків та науковців (А. Бальцер, М. Тудоровські, К. Патен, Р. Проді, О. Рен, М. Сівец) у сфері державного управління, політичних наук та міжнародних відносин, присвячених аналізу зовнішньої політики України щодо інтеграції та ініціатив ЄС щодо сусідніх держав. Однак важливим є осмислення сутності та цілей СхП, а також її перспектив, зважаючи на нові регіональні геополітичні реалії, а також перепони на шляху підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Метою статті є аналіз СхП як зовнішньополітичного інструменту співробітництва ЄС з Україною через призму нових геополітичних умов у регіоні, у тому числі й через непідписання, як очікувалося, нової посиленої Угоди про асоціацію між ЄС та Україною на Вільнюському Саміті Східного партнерства в листопаді 2013 р. і підписання лише її політичної частини 21 березня 2014 р.

Польща активно виступила за розробку єдиної політики ЄС щодо держав СНД, адже для неї інтеграція України до Євросоюзу означала б успіх у таких важливих сферах, як: розширення зони миру, безпеки і стабільності в Європі, зокрема на східному кордоні Польщі; досягнення європейських стандартів, а також зміцнення демократичних цінностей та демократичних інститутів в Україні для активного розвитку економічної співпраці; співпраця в боротьбі з корупцією й організованою злочинністю; протистояння глобальним загрозам і запобігання небезпекам у сфері екології [1]. Запровадити СхП Польщі вдалося за допомогою такої держави ЄС, як Швеція.

Для виділення окремої ініціативи ЄС щодо держав Східної Європи, яку можна назвати східним виміром ЄПС або ж окремою складовою ЄПС, посприяли декілька факторів. Розглянемо деякі з них.

Політика ЄС стосовно країн Чорноморського регіону складається з певних ініціатив, що стосуються й України як частини цього регіону. Так, у 2007 р. ЄС ініціював Чорноморську синергію – регіональну ініціативу, спрямовану на поглиблення співпраці ЄС із державами Чорноморського регіону. Після вступу до ЄС Румунії та Болгарії «здебільшого європейське» Чорне море стало «частково

внутрішнім» морем ЄС. Таким чином, перед країнами регіону постали нові виклики, відкрилися спільні інтереси й нові можливості для забезпечення миру, стабільності, демократії, зростання добробуту й розвитку регіонального співробітництва [6, с. 6]. Основними сферами співпраці було виділено: 1) демократія, повага до прав людини та добре врядування; 2) управління міграційними потоками та посилення безпеки; 3) «заморожені» конфлікти; 4) енергетика; 5) транспорт; 6) довілля; 7) морська політика; 8) рибальство; 9) торгівля; 10) дослідницькі та навчальні мережі; 11) наука та технологія; 12) зайнятість та соціальна політика; 13) регіональний розвиток [8, с. 3 – 8]. Наголосимо, що Чорноморську синергію ЄС запровадив у 2007 р. – році вступу Румунії та Болгарії до Євросоюзу. Таким чином, ЄС завдяки інтеграції цих держав з 2007 р. вперше отримав доступ до Чорного моря завдяки новим своїм кордонам. Відповідно, на нашу думку, цим можна пояснити підвищену увагу ЄС з 2007 р. до Чорноморського регіону.

У грудні 2010 р. Європейська Комісія репрезентувала Стратегію ЄС для Дунайського регіону для розвитку економічного потенціалу та поліпшення екологічної ситуації. Ця стратегія має об'єднати зусилля чотирнадцяти країн, територіями яких протікає р. Дунай: Німеччину, Австрію, Угорщину, Чехію, Словаччину, Словенію, Болгарію, Румунію, Хорватію, Сербію, Боснію та Герцеговіну, Чорногорію, Молдову та Україну [2, с. 7]. Згідно з планами Євросоюзу реалізація Стратегії для Дунайського регіону має приносити мешканцям такі переваги, як: швидший та екологічно чистий транспорт, дешевші й безпечніші енергоносії, чисте довілля, високий добробут, нові привабливі туристичні й культурні напрямки та вищу безпеку [10].

У 2011 р. Європейський Парламент затвердив «Стратегію у регіоні Чорного моря» [7], що охоплює десять держав: три держави Євросоюзу – Болгарія, Румунія, Греція, державу-кандидата – Туреччина, п'ять східноєвропейських держав-сусідів ЄС – Азербайджан, Вірменія, Грузія, Молдова, Україна, а також Росія як стратегічний партнер ЄС. На відміну від Чорноморської синергії, яка мала обмежені результати, оновлена програма покликана стати інтегрованою частиною більш широкої зовнішньої політики й політики безпеки ЄС та її окремих складових з еволюцією Європейської політики сусідства включно [6, с. 6 – 7].

Отже, з 2007 р. ЄС став більше уваги приділяти Чорноморському регіону у своїй зовнішній політиці, розробляючи нові ініціативи для цього регіону, адже він є ключовим для енергобезпеки ЄС та диверсифікації постачання енергоресурсів на європейський ринок,

а також загалом для сфери безпеки. Через те що Україна є частиною Чорноморського регіону, вона тепер має більше можливостей для розширення співпраці та інтеграції з ЄС, у тому числі в межах тих ініціатив, що стосуються даного регіону.

У серпні 2008 р. відбувся збройний конфлікт між Російською Федерацією та Грузією, що стало додатковим фактором привертання уваги ЄС до свого східного кордону, про що зазначено в документі Європейської Комісії «Східне партнерство» [11, с. 2]. Адже для ЄС Східна Європа – це «постійна погроза спалаху від іскри етнічного конфлікту, політичного шахрайства, економічних ударів і підривної діяльності Росії ... Якщо місцеві економіки занепадуть, ЄС повинен буде надати їм фінансову допомогу; погроза міжетнічних воєн являє собою прямий виклик мирному проекту ЄС, також очевидно, що ніхто з членів ЄС не хоче повернутися в епоху, коли безпека Європи забезпечувалася шляхом балансу сил і поділу на сфери впливу» [12]. Тому, хоча в першому варіанті документа про СхП йшлося про те, що ця політика ЄС вторинна стосовно взаємодії з Росією й лише доповнює його, в кінцевій версії вказується, що вона буде розвиватися паралельно співробітництву з Росією [5; 11, с. 2].

Отже, запровадження СхП відбулося у 2008 р. У цьому вимірі – окремій складовій ЄПС – ЄС відзначив бажання держав у Східній Європі та на Південному Кавказі поглибити свої відносини з ЄС, а також визнав, що політика ЄС щодо цих держав повинна бути активною та єдиною: ЄС надаватиме суттєву підтримку цим державам-партнерам в їх прагненні наблизитися до ЄС, а також всю необхідну допомогу в проведенні реформ, що необхідні для такого наближення. СхП називають більш амбіційним партнерством з державами Східної Європи. Воно має стати довготривалим політичним сигналом солідарності ЄС, підтриманим додатковою більш значною допомогою в проведенні державами Східної Європи, у тому числі Україною, реформ щодо розвитку демократії та ринкової економіки, укріплення державності та територіальної цілісності. Таким чином, СхП відповідає інтересам стабільності та процвітання як держав-партнерів, так і ЄС і Європейського континенту [11, с. 2]. Поглиблення двосторонніх відносин передбачалося шляхом більш високого рівня політичної організації і прогресивного підсилення зв'язків в основних сферах (таблиця).

У СхП ЄС визнає, що одним із найбільш чітких сигналів, які він може надати своїм партнерам стосовно конкретних зобов'язань, є приведення рівня фінансування у відповідність до рівня політичних амбіцій партнерства шляхом збільшення фінансових ресурсів.

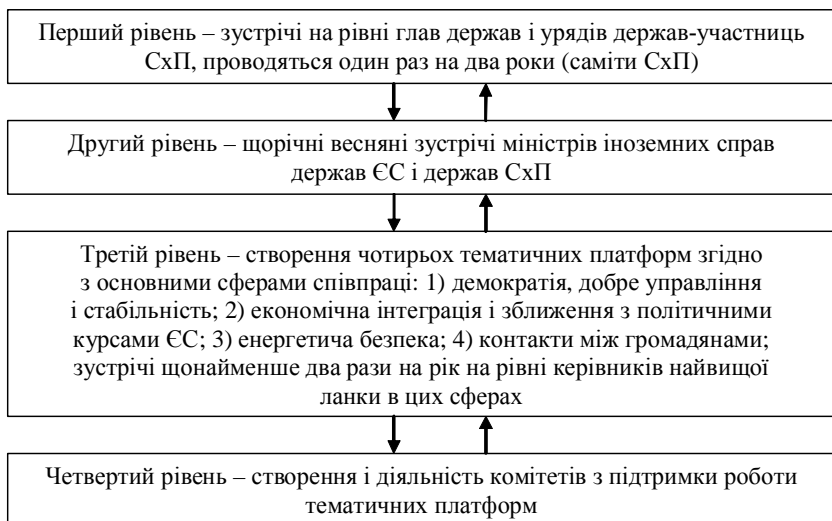
Сфери поглиблення двосторонніх відносин Україна – ЄС

Сфера відносин	Заходи щодо реалізації двосторонніх відносин
Нові договірні відносини	Угода про асоціацію як відповідь на прагнення держав регіону встановити тісніші відносини з ЄС: а) налагодження більш міцних політичних зв'язків; б) сприяння зближенню держав-партнерів ЄС шляхом приведення їх законодавства і стандартів у відповідність до європейських. Програма комплексного розвитку інституціонального потенціалу сприятиме досягненню умов та обов'язків відповідно до угод про асоціацію
Поступова інтеграція до економіки ЄС	Створення глибокої та всеосяжної зони вільної торгівлі, що охопить майже всі аспекти торгівлі і буде націлена на максимально можливу лібералізацію торговельних відносин
Мобільність та безпека	Пропозиція державам-партнерам «договорів мобільності та безпеки», що включатимуть як аспект мобільності, так й умови для створення простору безпеки. Стосовно візової політики ЄС повинен почати переговори про спрощення візового режиму, а після виконання угоди про спрощення візового режиму почати переговори про безвізовий режим. Так, на саміті Україна – ЄС у 2008 р. був початий діалог про взаємний безвізовий режим у довгостроковій перспективі
Енергетична безпека	Сприяння підвищенню рівня енергетичної безпеки ЄС і партнерів; завершення переговорів про членство України в Енергетичному співтоваристві; посилення підтримки повної інтеграції енергетичного ринку України в енергетичний ринок ЄС
Підтримка економічного і соціального розвитку	Для вирішення проблем структурного характеру, що виникають через збільшення економічної і соціальної нерівності між регіонами і групами населення, держави СхП повинні мати можливість використовувати досвід і механізми реалізації соціальної та економічної політики ЄС: підписання меморандумів про згоду щодо питань регіональної політики; використання додаткового фінансування ЄС пілотних програм регіонального розвитку; участь в існуючих транснаціональних програмах в Південно-Східній, Центральній та Північній Європі; розширення транснаціонального співробітництва, що фінансується ЄСІП

Наприклад, до СхП рівень фінансування держав-партнерів відповідно до ЄСІП у 2008 р. становив 450 млн євро, а після прийняття СхП Європейська Комісія пропонувала прогресивне збільшення цієї суми до 785 млн євро у 2013 р. Тому на період 2010 – 2013 рр. передбачалося виділення додаткових коштів сумою 350 млн євро в рамках ЄСІП [11, с. 13]. Щодо ж організаційної структури СхП Європейська Комісія запропонувала багаторівневу структуру на чотирьох рівнях (рисунок).

У зв'язку з наведеним вище згадаймо, що ще у 2004 р. знаний український науковець-політолог В. Копійка наголошував на важливості для України запровадження ЄС такого бажаного сценарію відносин з нашою державою, що передбачав би можливість довгострокового вибіркового зближення з ЄС шляхом підписання угод про асоціацію без будь-яких зобов'язуючих термінів. Однак він зазначав, що реалізація такої політики значною мірою залежить саме від політичної волі країн ЄС та визнання можливості його розширення за рахунок включення нових держав-членів зі Східної Європи. Ідеться

про те, що визнання ЄС відповідальності щодо певної держави є першим кроком до впровадження інституційного механізму зближення сторін, а рішення про членство певної держави в ЄС залежить насамперед від політичних факторів, а вже потім від інших, як вважав В. Копійка [3, с. 16].



Організаційна структура СхП

Доречно зауважити, що, на переконання західного дослідника Д. Дайнена, ЄС відзначає, що успішні раунди його розширення наблизили держави СхП до нього, хоча фактично розширення наблизило саме ЄС до цих держав [9, с. 484]. Справді, двосторонні відносини між Україною та ЄС поглибилися, у тому числі завдяки започаткуванню нових ініціатив ЄС щодо нових держав-сусідів після його розширень у 2004 р. та 2007 р. і виникнення спільного кордону між Україною та ЄС.

Отже, якщо підсумувати, то СхП виокремило такі наріжні камені відносин: по-перше, підписання угод про асоціацію, що мали замінити на той час існуючі в державах СхП УПС; по-друге, створення зони вільної торгівлі; по-третє, поступова лібералізація візового режиму. Тим не менш, на думку знаного західного науковця з питань розширень ЄС У. Седельмайера, СхП виключає те, що держави-сусіди на східному кордоні ЄС цінують найбільше – військову безпеку та потенційний вступ до Євросоюзу. Саме тому ще невідомо, чи стане СхП більш ефективним інструментом ніж ЄПС в політиці ЄС щодо своїх сусідів у Східній Європі [13, с. 426].

Урешті зазначимо, які відмінності між ЄПС і СхП. ЄПС

побудована на принципах диференціації та умовності щодо переходу до наступної фази інтеграції після виконання попередньої. Натомість СхП створена на новому принципі в зовнішньополітичній практиці ЄС – політичній асоціації та економічній інтеграції. Правовим інструментом ЄПС є диференційовані плани дій, а інструментами СхП – угоди про асоціацію та створення зони вільної торгівлі [4, с. 6], як узагальнив вітчизняний науковець Я. Костюченко у 2010 р.

У результаті проведеного дослідження можна стверджувати, що двосторонні відносини між Україною та ЄС поглибилися, у тому числі завдяки заснуванню нових ініціатив ЄС щодо нових держав-сусідів після його розширень у 2004 р. і 2007 р., а також виникненню спільного кордону між Україною та ЄС. При цьому мінусом зовнішньополітичної ініціативи ЄС – СхП потрібно назвати те, що вона не надавала перспективу членства для тих держав Європи, які цього прагнуть. Безумовно, порівняно з ЄПС СхП є більш прогресивною ініціативою ЄС для країн Східної Європи, оскільки передбачала підписання та реалізацію з ними угоди про асоціацію і створення зони вільної торгівлі. Однак непідписання, як очікувалося, нової посиленої угоди про асоціацію між ЄС і Україною на Вільнюському саміті Східного партнерства у листопаді 2013 р., яка включала б створення зони вільної торгівлі, а також ті події, які в результаті цього відбулися в Україні в кінці 2013 р. – на початку 2014 р., і врешті-решт підписання 21 березня 2014 р. лише політичної частини цієї угоди ставлять під питання ефективність механізмів реалізації цілей СхП. Ці нові фактори необхідно буде прийняти до уваги як Україні, так і ЄС під час оцінювання СхП як частини ЄПС.

Перспективи подальших розвідок полягають в аналізі реалізації СхП як складової ЄПС в новому бюджетному періоді Євросоюзу на 2014 – 2020 рр.

Список використаних джерел

1. Джердж С. Україна та Польща – стратегічні партнери / С. Джердж // Екон. часопис. – 2005. – № 7 – 8. – С. 19 – 20.
2. Євросоюз запропонував Стратегію для Дунайського регіону // Євробюлетень. – 2011. – № 1, січень. – С. 7.
3. Копійка В. В. Теоретичний та практичний виміри розширення Європейського Союзу: автореф. дис. ... д-ра політ. наук: 23.00.04 / Копійка Валерій Володимирович; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2004. – 49 с.
4. Костюченко Я. М. Правове регулювання співробітництва України і Європейського Союзу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Костюченко Ярослав Миколайович; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2010. – 18 с.
5. Моцик А. Восточное партнерство – дополнительный шанс на сближение с ЕС / А. Моцик // Зеркало недели. – 2009. – № 15. – Режим доступа: www.zn.ua/1000/1550/66037.

6. **Нова** Чорноморська стратегія ЄС: нові виклики і перспективи для регіону стратегії // Євробюлетень. – 2011. – № 2. – С. 6 – 7.

7. **An EU Strategy for the Black Sea.** European Parliament Resolution of 20 January 2011 on an EU Strategy for the Black Sea (2010/2087(INI)) // Official Journal of the European Union. – 11.05.2012. – С 136 E/81.

8. **Black Sea Synergy – a New Regional Cooperation Initiative.** Communication from the Commission to the Council and the European Parliament // Commission of the European Communities. – Brussels, 2007. – 13 p.

9. **Dinan D.** Ever Closer Union. An Introduction to European Integration / D. Dinan. – 4-th ed. – London : Lynne Reinner Pub, 2010. – 619 p.

10. **European Union Strategy for Danube Region.** Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions // European Commission. – Brussels, 2010. – 15 p.

11. **Partnership E.** Communication from the Commission to the European Parliament and the Council // Commission of the European Communities. – Brussels, 2008. – 14 p.

12. **Popescu N.** The Limits of Enlargement-lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood / Nicu Popescu, Andrew Wilson. – Cambridge : ECFR, 2009. – 64 p.

13. **Sedelmeier U.** Enlargement. From Rules for Accession to a Policy Towards Europe / Ulrich Sedelmeier // Policy-Making in the European Union / ed. by H. Wallace, M. A. Pollack and A. R. Young ; edition 2010. – New York : Oxford University Press, 2010. – P. 402 – 428.

List of references

1. **Dzherdzh S.** Ukraina ta Polshcha – stratehichni partnery / S. Dzherdzh // Ekon. chasopys. – 2005. – № 7 – 8. – S. 19 – 20.

2. **Yevrosoiuz** zaproponuvav Stratehiiu dlia Dunaiskoho rehionu // Yevrobiuletten. – 2011. – № 1, sichen. – S. 7.

3. **Kopiika V. V.** Teoretychnyi ta praktychnyi vymiry rozshyrennia Yevropeiskoho Soiuzu : avtoref. dys. ... d-ra polit. nauk : 23.00.04 / Kopiika Valerii Volodymyrovych ; Kyiv. nats. un-t im. T. Shevchenka. – K., 2004. – 49 s.

4. **Kostiuchenko Ya. M.** Pravove rehuliuвання spivrobitnytstva Ukrainy i Yevropeiskoho Soiuzu : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.11 / Kostiuchenko Yaroslav Mykolaiovych; Kyiv. nats. un-t im. T. Shevchenka. – K., 2010. – 18 s.

5. **Motsik A.** Vostochnoe partnerstvo – dopolnitelnyiy shans na sblizhenie s ES / A. Motsik // Zerkalo nedeli. – 2009. – № 15. – Rezhim dostupa : www.zn.ua/1000/1550/66037.

6. **Nova** Chornomorska stratehiiia YeS: novi vyklyky i perspektyvy dlia rehionu stratehii // Yevrobiuletten. – 2011. – № 2. – С. 6 – 7.

7. **An EU Strategy for the Black Sea.** European Parliament Resolution of 20 January 2011 on an EU Strategy for the Black Sea (2010/2087(INI)) // Official Journal of the European Union. – 11.05.2012. – С 136 E/81.

8. **Black Sea Synergy – a New Regional Cooperation Initiative.** Communication

from the Commission to the Council and the European Parliament // Commission of the European Communities. – Brussels, 2007. – 13 p.

9. **Dinan D.** Ever Closer Union. An Introduction to European Integration / D. Dinan. – 4-th ed. – London : Lynne Reinner Pub, 2010. – 619 p.

10. **European Union Strategy for Danube Region.** Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions // European Commission. – Brussels, 2010. – 15 p.

11. **Partnership E.** Communication from the Commission to the European Parliament and the Council // Commission of the European Communities. – Brussels, 2008. – 14 p.

12. **Popescu N.** The Limits of Enlargement-lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood / Nicu Popescu, Andrew Wilson. – Cambridge : ECFR, 2009. – 64 p.

13. **Sedelmeier U.** Enlargement. From Rules for Accession to a Policy Towards Europe / Ulrich Sedelmeier // Policy-Making in the European Union / ed. by H. Wallace, M. A. Pollack and A. R. Young ; edition 2010. – New York : Oxford University Press, 2010. – P. 402 – 428.

Надійшла до редколегії 14.04.14

УДК 35

Костянтин МАШЕНКОВ

Донецький державний університет управління

КОНЦЕПТ «ЕКОЛОГІЧНА ДЕРЖАВА» В КОНТЕКСТІ СУЧАСНОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Аналізується змістовне поле поняття «екологічна держава». Обґрунтовується необхідність уточнення концептуальних меж тлумачення терміна «екологічна держава» в контексті координат «проєкологічна держава» – «контрекологічна держава». Пропонуються критерії визначення міри екологічності та контрекологічності держави на сучасному етапі державотворення.

Ключові слова: екологічна держава, екологічне суспільство, екосфера держави, державне цілепокладання.

Константин Машенков. Концепт «экологическое государство» в контексте современного государственного строительства

Анализируется содержательное поле понятия «экологическое государство». Обосновывается необходимость уточнения концептуальных границ толкования термина «экологическое государство» в контексте координат «проэкологическую государство» – «контрэкологическое государство».

© Машенков К. А., 2014

Предлагаются критерии определения степени экологичности и контрэкологичности государства на данном этапе государственного строительства.

Ключевые слова: экологическое государство, экологическое общество, экосфера государства, государственное целеполагание.

Kostyantyn Mashnenkov. The concept «ecological state» in the context of the modern state building

The meaningful field of the notion «ecological state» is analyzed. The necessity of the definition of conceptual limits of interpretation of the term «ecological state» in the context of «pro-ecological state» – «counter-ecological state» is substantiated. The criteria of the definition of the limits of ecology and counter-ecology of the state on the modern stage of the state building are offered.

Key words: ecological state, ecological society, ecosphere of the state, state objectives setting.

Поняття «екологічна держава» останніми роками все частіше фігурує у світовій практиці державотворення. У міжнародній практиці існує також прецедент введення його до конституції, як це має місце в Чорногорії, де у ст. 1 Основного Закону цієї країни розбудову «екологічної держави» закріплено як конституційний імператив державотворення [12]. У цьому аспекті Чорногорія пішла ще далі за інші європейські країни, у конституційній практиці яких містяться лише безпосередні положення «екологічного спрямування» (наприклад, у ст. 20а Основного Закону ФРН, ст. 55 Конституції Словацької Республіки тощо). Однак саме набуття країнами статусу «екологічних», на думку професора Франкфуртського університету Р. Штайнберга, є мейнстрімом сучасного державотворення і найбільше відповідає сучасним тенденціям розвитку конституційної держави [10, с. 66].

Зазначені тенденції впливають і на розвиток конституційного процесу в Україні. Як зазначає суддя Конституційного Суду України П. Стецюк, «наявність у тексті Основного Закону положень статті 16, відповідно до якої забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України є обов'язком держави, та статті 50 Конституції України (конституційне право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та гарантії вільного доступу до інформації про стан довкілля) дає підстави стверджувати про можливе декларування України також державою „екологічною“» [10, с. 66]. Це цілком відповідає загальносвітовій еволюції сучасного конституціоналізму, яка виразно прямує в бік посилення його екологізації [6].

Останніми роками під час обговорення питань про внесення змін до Конституції України висуваються пропозиції щодо введення конституційного імперативу розбудови екологічної держави на

теренах нашої країни. Зокрема, таке питання порушувалося на засіданнях Конституційної Асамблеї України. Однак у процесі дискусій один з учасників, В. Л. Федоренко, слушно звернув увагу на таке: «Я хотів би зазначити, що необхідно в остаточній редакції прийняти рішення щодо єдності самої термінології і категоріального апарату. Приводжу такі приклади. З'являється термін „екологічна держава“, який не знаходить ніде розшифровки в першій частині» [9].

Проведений аналіз публікацій, де вживається поняття «екологічна держава», показав, що його зміст описується надто нечітко, фрагментарно або надто загальними характеристиками. У цьому контексті цілком слушним видається думка російського правознавця С. Боголюбова про те, що «наповнення терміна «екологічна держава» конкретним змістом, забезпечення дії цих розпоряджень і публічна рішуча вимога їх виконання від усіх посадових осіб та громадян можуть наблизити суспільство до шуканого горизонту. Можна виокремити й розвивати проблему формування екологічної держави для чергового раунду наукових досліджень, де визначати напрями, стадії та методи формування екологічної держави. <...> На сучасному етапі головним є не нарощування нових завдань (цілей, принципів), а планомірна реалізація законодавчих вимог, чи стосуються вони еколого-правового статусу особистості або функцій, обов'язків держави щодо неї» [3, с. 64] (тут і далі переклад автора. – К. М.).

Недостатньо чітке визначення дефініції «екологічна держава», яке має місце сьогодні, утруднює якісне цілепокладання в державотворенні та державному управлінні на будь-якому рівні, починаючи з вирішення питання про внесення цього концепту до тексту Конституції і закінчуючи державно-управлінськими рішеннями державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на найнижчих рівнях політико-адміністративної системи держави.

Український філософ М. І. Хилько вважає, що така стурбованість екологічними проблемами на міжнародному рівні в подальшому лише зростатиме, і найближчі десятиліття майже всі політичні та економічні структури будуть змушені постійно боротися з поглибленням екологічної кризи в планетарному масштабі, викликаній надінтенсивним використанням природних ресурсів та забрудненням довкілля. За таких умов цивілізована держава може бути лише державою екологічною [11, с. 232]. Однак, на наш погляд, питання можна поставити ще гостріше: сучасні держави та людство в цілому або повинні стати екологічними, або зійти в недалекому майбутньому з історичної, а то й еволюційної арени.

З огляду на вищенаведене метою статті є концептуалізація

поняття «екологічна держава» як цільової моделі в державному управлінні сучасної України.

Більшість дослідників вживає термін «екологічна держава» насамперед у сенсі високоякісного виконання політико-адміністративною системою країни в цілому та її спеціальними органами екологічної функції, яка зазвичай окреслюється чинним екологічним законодавством. При цьому звертається увага на те, що поява ідеї екологічної держави є логічним наслідком розвитку держави як правової, соціальної та демократичної інституції. Так, український науковець В. М. Адам визначає екологічну державу як таку державу, «в якій діяльність спрямована на належне і ефективне виконання екологічної функції як перед сучасниками, так і перед прийдешніми поколіннями. У рамках цієї моделі слід визнати, що контроль за дотриманням державою екологічної функції здійснюватиметься не лише з боку органів державної влади, але й з боку об'єднань громадян, а також міжнародних інституцій» [1, с. 6].

Серед міжнародних інституцій, які опікуються проблемою дотримання екологічних стандартів, В. М. Адам підкреслює особливу роль Європейського суду з прав людини щодо забезпечення контролю за якістю реалізації державою екологічної функції, рішення якого мають штрафний характер у випадку визнання неналежного виконання державою своєї функції стосовно забезпечення екологічних прав особистості, опосередковано окреслених у тексті Європейської конвенції з прав людини. І хоча конвенція не містить безпосередніх норм, які захищають екологічні права і гарантують права на охорону природного екологічного середовища, у своїй практиці Європейський суд з прав людини неодноразово вирішував справи в тому випадку, коли внаслідок дій держави порушувалися екологічні права особи. Зокрема, «у 2011 році Європейським судом з прав людини винесено 2 рішення, які безпосередньо зачіпають виконання Україною екологічної функції держави» [1, с. 6].

Таким чином, становлення України як екологічної держави не є абсолютно вільним вибором самої держави, але суттєво стимулюється ззовні, міжнародним оточенням. При цьому, відповідно до практики Європейського суду з прав людини, за ст. 8 конвенції отримання державою штрафних санкцій стосується не лише випадків, коли екологічну шкоду завдано державними підприємствами, але й випадків, коли держава неналежно регулює приватну промисловість і не розробляє адекватну політику щодо підприємств-забруднювачів.

Російський дослідник А. О. Міняєв визначає, що екологічною

державу можна назвати тоді, коли вона ставить собі за мету досягнення й підтримку чистого довкілля, що сприяє стійкому розвитку суспільства, балансу економічних та екологічних інтересів нинішнього і майбутнього поколінь громадян [8]. У визначенні йдеться про баланс, паритетність економічних та екологічних інтересів. Правознавець А. С. Боголюбов наголошує, що екологізація держави є наслідком вторгнення природоохоронних проблем в усі сфери існування людини, оскільки обумовлена самою необхідністю забезпечення цього існування. Вона актуалізує серйозний конфлікт, тому що «економічний інтерес і експлуатація природних ресурсів превалюють у свідомості багатьох громадян; відносини суспільства і природи обумовлюють сприйняття економіки не як мети розвитку, а як засобу підтримки життя теперішнього і майбутнього поколінь. Екологізоване законодавство покликане врівноважити сучасні економічні та екологічні пріоритети» [4, с. 78]. Розвиваючи цю думку, можна сказати, що протилежністю екологічному суспільству й екологічній державі є, по суті, економічна держава та економічне суспільство, а їх розмежування визначається тим, що в ціннісному плані обирається за мету, а що за засіб. Метою може бути економіка, а засобом екологія, а може бути навпаки, коли метою є екологія, а засобом економіка. Тому екологічне суспільство набуває виразного вигляду, на нашу думку, тоді, коли екологічні інтереси не урівноважуються з економічними, а набувають дещо пріоритетнішого значення, ніж економічні. Таке малоймовірне, однак елементи того, коли деякі держави ставлять екологічні інтереси вище за економічні та політичні, хоч і рідко, але є. Прикладом такого може бути сучасна Німеччина, яка відмовляється від розбудови ядерної енергетики, свідомо нехтуючи власними економічними інтересами [5]. Хочеться сподіватися, що в майбутньому у світовій практиці державного управління кількість таких прикладів буде збільшуватися.

На сьогодні ми можемо констатувати, що навіть проголошення метою державотворення побудову екологічної держави стикається з труднощами практичної реалізації такого імперативу. Наприклад, є критичні закиди щодо втілення проголошених цілей Чорногорією. На думку професора Володимира Пешича, Чорногорію з повним правом можна було назвати будівничою державою, а не екологічною.

Відомий прихильник ідеї екологічної держави С. А. Боголюбов не поділяє думки про необхідність доповнення Конституції Росії положенням, що характеризує країну як екологічну державу, бо найближчим часом таке доповнення не здатне вплинути на

екологічну ситуацію в країні і лише посилює декларативність положень Конституції. «Щоб стати екологічною, – пише він, – виконувати екологічну функцію, держава має бути сильною, тобто відповідати за свої екологічні обіцянки і виконання ухвалених законів, за виконання судових рішень, забезпечувати належний екологічний правопорядок і законність. Без створення цих умов та наявності відповідних обставин роздуми щодо екологізації держави стають лицемірними, а посилення вертикалі державної та адміністративної влади, яке не використовується для реалізації екологічних прав людини, викликає сумніви в забезпеченості єдності слова (передбаченого в законі) і діла, у реальності демократії» [4, с. 84].

Беручи до уваги труднощі цілесвідчення в справі розбудови екологічної держави, ми хотіли б запропонувати диференційований та концептуально поляризований підхід до конкретизації змісту концепту «екологічна держава», розглядаючи діяльність держави як таку, що містить у різному поєднанні такі дії, які сприяють збереженню довкілля та розвитку екосистем (проєкологічний вимір), і такі, які, на жаль, шкодять екології країни (контрекологічний вимір) (таблиця).

Типологія державності залежно від поєднання інтенсивностей її проєкологічного та контрекологічного впливів на екосферу країни

Контрекологічний вплив держави та (або) суспільства	Проєкологічний вплив держави та (або) суспільства			
	відсутній	низький	середній	високий
високий	антиекологічна держава III порядку	антиекологічна держава I порядку	–	–
середній	антиекологічна держава II порядку	–	–	екологічна держава I порядку
низький	–	–	–	екологічна держава II порядку
відсутній	–	–	–	екологічна держава III порядку

На нашу думку, про екологічну державу потрібно говорити не в загальному плані, а диференційовано, розмежовуючи різну міру екологічності та антиекологічності держави. І хоча в наведеній схемі ми виокремлюємо три порядки розвитку феномену «екологічна держава» та «антиекологічна держава», потенційно схема дозволяє виділити більше типів.

Ще одна обставина, на яку слід звернути увагу під час аналізу визначень поняття «екологічна держава», – це те, що вони мають антропоцентричну орієнтацію, є підстави говорити про біоцентричні визначення концепту «екологічна держава». Біоцентризм, на відміну від антропоцентризму, бере до уваги не лише інтереси людини, але й інтереси всіх живих істот в екосфері, закликаючи усвідомити відповідальність людини й держави перед іншими представниками живої природи та якісне функціонування екосистем та біосфери Землі.

За виокремлення та визнання прав тварин на рівні прав людини вже працюють багато прихильників екологічного руху в країнах ЄС [2; 7]. Таким чином, потенційно екологічна держава може тлумачитися досить широко, в антропоцентричному та біоцентричному форматі. Якщо спиратися на наведену вище типологію, то біоцентричний формат повинен бути притаманний екологічній державі третього порядку.

Концепт «екологічна держава» доцільно розглядати в диференційованому вигляді, виокремлюючи різні порядки розвитку екологічної держави. Доцільно розглянути також антитезу цьому поняттю, виокремлюючи концепт «антиекологічна держава», який теж може розглядатися в градуїзованій формі. У найвищих своїх проявах визначення поняття «екологічна держава» повинно базуватися на біоцентризмі, а не антропоцентризмі, коли держава бере на себе відповідальність за сприятливі умови існування не лише для людей, але й для всіх інших елементів екосистеми держави, збільшуючи біорізноманіття в екосфері країни і сприяючи її розвитку в цілому.

Подальші дослідження будуть спрямовані на виокремлення індикаторів (індексів) для державного моніторингу розвитку країни в напрямі розбудови «екологічної держави».

Список використаних джерел

1. **Адам В. М.** Екологічна функція Української держави (в контексті 8 статті Європейської конвенції з прав людини) / В. М. Адам // Наук. зап. Ін-ту законодавства Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – С. 5 – 8.
2. **Андрос О. Є.** Екологістські рухи в сучасному політичному процесі / О. Є. Андрос. – К. : Стило, 2012. – 206 с.
3. **Боголюбов С.** Право та єдина державна екологічна політика в Росії / С. Боголюбов // Право України. – 2011. – № 2. – С. 52 – 65.
4. **Боголюбов С. А.** Экологическая функция государства / С. А. Боголюбов // Государство в меняющемся мире : материалы VI Междунар. школы-практикума молодых ученых-юристов, г. Москва, 26 – 28 мая 2011 г. / отв. ред. В. И. Лафитский. – М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2012. – С. 75 – 85.

5. **Гаевой Г. Е.** Проявление антиамериканизма в Германии в период администрации Буша / Г. Е. Гаевой // Вестн. Томского гос. ун-та. – 2013. – № 372. – С. 84 – 86.

6. **Екологічна** Конституція Землі. Методологічні засади / за ред. Ю. Ю. Туниці. – Л. : РВВ НЛТУ України, 2011. – С. 109 – 110.

7. **Конституція** Германии стала захищати права животных // Известия. – Режим доступу : www.izvestia.ru/news/news15998.

8. **Миняев А. О.** Конституционные основы экологического права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Миняев А. О. – М., 2003. – 23 с.

9. **Стенограма** четвертого засідання Конституційної Асамблеї [21 червня 2013 року]. – Режим доступу : constituanta.blogspot.ru/2014/02/2013_5765.html.

10. **Стецюк П.** Роль Конституційного Суду України у процесі формування та реалізації національної доктрини конституційної держави / П. Стецюк // Вісн. Конституційного Суду України. – 2011. – № 4 – 5. – С. 62 – 43.

11. **Хилько М. І.** До питання про екологічний характер української правової держави / М. І. Хилько // Політол. вісн. : зб. наук. пр. – К. : Київ. нац. ун-т, 2000. – С. 232 – 236.

12. **Экологическое** государство Черногория отмечает юбилей. – Режим доступа : www.chernogoriya-club.ru/montenegro/news/19699.

List of references

1. **Adam V. M.** Ekologichna funktsiia Ukrainskoi derzhavy (v konteksti 8 statti Yevropeiskoi konventsii z prav liudyny) / V. M. Adam // Nauk. zapysky In-tu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2013. – № 1. – С. 5 – 8.

2. **Andros O. Ye.** Ekologicheskii rukhy v suchasnomu politychnomu protsesi / O. Ye. Andros. – К. : Stylos, 2012. – 206 s.

3. **Boholiubov S.** Pravo ta yedyna derzhavna ekologichna polityka v Rosii / S. Boholiubov // Pravo Ukrainy. – 2011. – № 2. – С. 52 – 65.

4. **Bogolyubov S. A.** Ekologicheskaya funktsiya gosudarstva / S. A. Bogolyubov // Gosudarstvo v menyayushchemsya mire : materialy VI Mezhdunar. shkolyi-praktikuma molodyih uchenyih-yuristov, g. Moskva, 26 – 28 maya 2011 g.) / otv. red. V. I. Lafitskiy. – М. : In-t zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve RF, 2012. – С. 75 – 85.

5. **Gaevoy G. E.** Proyavlenie antiamerikanizma v Germanii v period administratsii Busha / G. E. Gaevoy // Vestn. Tomskogo gos. un-ta. – 2013. – № 372. – С. 84 – 86.

6. **Ekologichna** Konstytutsiia Zemli. Metodolohichni zasady / za red. Yu. Yu. Tunytsi. – Л. : RVV NLTU Ukrainy, 2011. – С. 109 – 110.

7. **Konstitutsiya** Germanii stala zaschischat prava zhivotnyih // Izvestiya. – Rezhim dostupu : www.izvestia.ru/news/news15998.

8. **Minyaev A. O.** Konstitutsionnyie osnovyi ekologicheskogo prava : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk : 12.00.06 / Minyaev A. O. – М., 2003. – 23 с.

9. **Stenohrama** chetvertogo zasidannia Konstytutsiinoi Asamblei [21 chervnia 2013 roku]. – Rezhym dostupu : constituanta.blogspot.ru/2014/02/2013_5765.html.

10. **Stetsiuk P.** Rol Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u protsesi formuvannia ta realizatsii natsionalnoi doktryny konstytutsiinoi derzhavy / P. Stetsiuk // Visn. Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy. – 2011. – № 4 – 5. – С. 62 – 43.

11. **Khylko M. I.** Do pytannia pro ekologichnyi kharakter ukrainskoi pravovoi derzhavy / M. I. Khylko // Politolohichni visnyk : zb. nauk. pr. – К. : Kyiv. nats. un-t, 2000. – С. 232 – 236.

12. **Ekologicheskoe** gosudarstvo Chernogoriya otmechaet yubiley. – Rezhim dostupa : www.chernogoriya-club.ru/montenegro/news/19699.

Надійшла до редколегії 08.04.14

УДК 35.072

Олена САЛІЄНКО

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

Харківський регіональний інститут державного управління

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВЗАЄМОДІЇ ПАРЛАМЕНТУ ТА УРЯДУ В ЗАКОНОДАВЧОМУ ТА БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСАХ

Розглядаються проблеми взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в зарубіжних країнах, досліджуються законодавчий та бюджетний процеси як форми взаємодії парламенту та уряду.

Ключові слова: взаємодія, законодавча та виконавчої влада, законодавчий процес, бюджетний процес.

Елена Салиенко. Зарубежный опыт взаимодействия парламента и правительства в законодательном и бюджетном процессах

Рассматриваются проблемы взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти в зарубежных странах, исследуются законодательный и бюджетный процессы как формы взаимодействия парламента и правительства.

Ключевые слова: взаимодействие, законодательная и исполнительная власть, законодательный процесс, бюджетный процесс.

Olena Saliyenko. Foreign experience of working parliament and government in the legislative and budgetary process

This paper addresses the problem of interaction between the legislative and executive power in foreign countries, examines legislative and budgetary processes as forms of cooperation between parliament and government.

Key words: interaction, legislative and executive power, legislative process, budget process.

Актуальність дослідження зарубіжного досвіду зумовлена поступовим включенням України в інтеграційні процеси, участю в міжнародних організаціях, у світовій економічній і політичній системах. В умовах сучасних державно-управлінських практик необхідним є входження України в міжнародне співтовариство на принципах рівноправності та взаємної вигоди у співробітництві. Під інтеграцією України в міжнародне співтовариство насамперед розуміють входження в Європейський Союз. Сьогодні Україна робить активні кроки в будівництві відносин із зовнішнім світом, але за нинішніми показниками вона не відповідає критеріям Європейського Союзу. Перш за все це пов'язано з недосконалістю державно-управлінських інститутів, відсутністю єдності в діяльності представників державної влади, що призводить до зменшення інтересу на міжнародній арені до України. Таким чином, з метою подальшого включення України в міжнародне співтовариство необхідно вдосконалити державно-управлінську систему. При цьому першочерговим завданням України є вивчення зарубіжного досвіду розвинених демократичних країн (Німеччини, Італії, Франції, Греції, США) та його подальше впровадження. Саме ці держави мають злагоджений механізм реалізації поділу державної влади, у якому кожна гілка влади є самостійною та незалежною, але водночас усі гілки влади тісно взаємодіють між собою.

Дослідженням діяльності органів державної влади зарубіжних країн займалися такі вчені: А. Градовський, В. Марченко, А. Мішин, В. Чіркін, А. Якушев та ін. Однак серед недостатньо вивчених залишається проблема взаємодії інститутів законодавчої та виконавчої влади зарубіжних країн.

Метою статті є дослідження зарубіжного досвіду взаємодії законодавчої та виконавчої влади в законодавчому та бюджетному процесах.

Досліджуючи законодавчий процес зарубіжних країн, необхідно звернути увагу на те, що представники і законодавчої, і виконавчої влади наділені значною кількістю повноважень у законодавчій сфері. Здебільшого ці повноваження мають спільний характер, що обумовлено намірами засновників теорії поділу державної влади. Ті повноваження, які можна назвати односторонніми (притаманними одній гілці влади), не завжди є такими насправді, оскільки їх реалізація тісно чи іншою мірою пов'язана з функціонуванням другої гілки влади. Так, у США повноваження президента застосовувати право вето за своєю суттю є одностороннім, однак його реалізація неможлива без «позитивної акції конгресу – немає білля, немає вето». Так само одностороннім повноваженням конгресу є застосування процедури імпічменту, яке пов'язане з головою

виконавчої влади та вищими федеральними посадовими особами, що призначаються за згодою сенату [10, с. 51].

Таким чином, процес прийняття законів не обмежується стінами парламенту. Роль парламенту зарубіжних країн зводиться лише до юридичного оформлення законопроектів, а то й взагалі існують випадки, коли їх розробка здійснюється поза межами загальнонаціонального представницького органу [9, с. 236]. Тому можна стверджувати, що для більшості зарубіжних країн характерним є покладення законодавчої функції як на парламент, так і на уряд країни.

Первинною стадією законодавчого процесу є законодавча ініціатива. Коло суб'єктів законодавчої ініціативи в різних країнах є різним залежно від форми правління, однак у більшості зарубіжних країн воно включає представників парламенту та уряду. Деякі зарубіжні країни розрізняють такі поняття, як «законопроект» та «законопропозиція». Так, органи законодавчої влади Французької Республіки вносять законопропозиції, а органи виконавчої влади – законопроекти.

Німеччина наділяє правом вносити законопроекти Федеральний уряд, депутатів Бундестагу та Бундесрату [16, с. 106 – 108]. В Італії до таких суб'єктів, крім уряду і депутатів, належать постійні комісії, парламентські фракції, консультативний орган при парламенті та уряді (національна рада економіки і праці) та представницькі органи, створювані в областях [15, с. 169]. Конституція Греції також наділяє правом законодавчої ініціативи уряд та окремих його членів. При цьому законодавство Греції передбачає конкретний механізм подальшого впливу виконавчої гілки влади на долю внесеної пропозиції, а саме право уряду визначати окремі законопроекти дуже терміновими.

У зарубіжних країнах з президентською формою правління до суб'єктів законодавчої ініціативи належать лише окремі парламентарі. Так, для США як країни із президентською формою правління характерним є існування лише єдиного суб'єкта законодавчої ініціативи – парламенту [18, с. 179 – 180]. Президент як голова виконавчої влади може вносити законодавчу пропозицію лише щодо проекту бюджету, оскільки бюджет являє собою акт особливого роду [5, с. 494]. Можна стверджувати про формальну обмеженість представників виконавчої влади брати участь у законотворчому процесі. Однак на практиці органи виконавчої влади можуть впливати на процес прийняття законів через довірених депутатів, які будуть діяти начебто з власної ініціативи. Також можливим є подання президентом як главою виконавчої влади послань до парламенту. Основна сутність таких послань полягає у

доведенні до представників парламенту позиції президента стосовно найважливіших питань держави. Водночас такі послання схилиють деяких парламентарів (прихильників президента) до здійснення законодавчої ініціативи. Таким чином, можна стверджувати, що виконавча влада хоча й не формально, але впливає на законодавчий процес.

Найбільш реальна та поширена форма здійснення послань президента до парламенту характерна для США. Згідно з Конституцією США президент усно чи письмово звертається до парламенту з посланнями. Конституційно визначено, що основною метою таких послань є інформування конгресу про положення в країні та про ті рішення, які уряд вважає за необхідне прийняти. Однак насправді президентське послання є своєрідною «програмою законодавчої діяльності конгресу». Хоча регламент конгресу і не передбачає обов'язковий розгляд президентських послань, проте практика свідчить про беззаперечний їх розгляд. Таким чином, президент США «законодавствує» через конгрес, використовуючи досить потужні, але незаконні методи [8, с. 49].

Для країн зі змішаною формою правління (Франція) характерним є включення до суб'єктів законодавчої ініціативи представників як парламенту, так і уряду. Так, Конституція Франції передбачає можливість бути суб'єктом законодавчої ініціативи прем'єр-міністра та членам парламенту [5, с. 497].

Отже, проаналізувавши законодавчий досвід зарубіжних країн, можна стверджувати, що уряд перебирає на себе провідну роль у законодавчому процесі. Статистичні дані зарубіжних країн свідчать, що саме уряд вносить 90 % законопроектів [6, с. 282]. Так, у Німеччині з ініціативи Федерального уряду приймається 80 % усіх законів, з ініціативи Бундесрату – 5 %, Бундестагу – 15 %. Приблизно така сама кількість законопроектів вноситься й французьким урядом [12, с. 187].

Таким чином, спостерігається ситуація, коли в більшості зарубіжних країн майже всі законопроекти, внесені урядом, стають законами. Дослідивши рівень підтримки Верховною Радою України (п'ятого та шостого скликання) законопроектів, внесених Кабінетом Міністрів України, можна стверджувати, що роль у законодавчому процесі українського уряду значно занижується, рівень підтримки урядових законопроектів є досить низьким. У деяких країнах передбачені конкретні механізми захисту законопроектів уряду, наприклад, у Німеччині в разі відхилення законопроектів Бундестагом Федеральний президент за поданням уряду та зі згоди Бундесрату оголошує даний законопроект як законодавчо необхідний. У результаті цього для прийняття даного законопроекту

необхідним є лише схвалення його Бундесратом [2, с. 9 – 10]. Про заниження ролі уряду в законодавчому процесі України свідчить закріплення в Конституції України Кабінету Міністрів України як суб'єкта законодавчої ініціативи аж на третій позиції після народних депутатів та Президента України.

Ще однією досить важливою стадією законодавчого процесу є накладання вето на закони. На думку зарубіжних учених, застосування права вето є своєрідним природним захистом та необхідним бар'єром від прийняття неконституційних законів. Існування такого права обумовлено необхідністю взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в законодавчому процесі [11, с. 122]. Важливість цього права обумовлена тим, що воно належить президенту і є одним із традиційно закріплених за ним повноважень [19, с. 63 – 65].

Необхідно підкреслити, що процедура застосування права вето президентами США та України є досить схожою, незважаючи на різні форми правління держав. Так, відповідно до ст. 1 розділу 7 Конституції США кожен законопроект, прийнятий Палатою представників, перш ніж стати законом, надається президентові Сполучених Штатів; якщо президент схвалює законопроект, він підписує його, якщо не схвалює, то повертає зі своїми запереченнями в ту з палат, яка надала законопроект, і ця палата заносить у свій журнал усі заперечення і має його переглянути. Якщо після такого перегляду дві третини палати схвалюють законопроект, він спрямовується разом із запереченнями президента в іншу палату, у якій буде розглянутий повторно, і за прийняття двома третинами голосів стає законом. В усіх зазначених випадках голосування в обох палатах проводиться поіменно у формі відповіді «так» або «ні», а імена осіб, що голосували «за» чи «проти» законопроекту, записують у журнал відповідно до кожної палати. Якщо який-небудь законопроект не повернений президентом протягом десяти днів, він стає законом, так само якби він був підписаний президентом, якщо тільки перенесення засідань Конгресу не перешкоджає поверненню законопроекту – у цьому випадку законом він не стає [4, с. 22 – 23].

Аналіз зарубіжного досвіду застосування права вето свідчить про «слабкість» цього права в деяких країнах. Так, Конституція Французької Республіки свідчить про слабкість президентського вето, у якій закріплена процедура його подолання шляхом вторинного прийняття закону не кваліфікованою, а простою більшістю голосів. Тому така процедура застосування президентського вето на практиці майже не використовується.

У деяких зарубіжних країнах поряд із використанням президентського вето існує право президента на звернення до вищих

органів конституційного контролю з метою перевірки законів на конституційність. Так, ст.61 Конституції Французької Республіки передбачає можливість передання законів до їх промульгації Конституційному Суду президентом. Якщо закон визнається не конституційним, він не може бути ні промульгований, ні введений в дію [4, с. 104].

Ще однією з форм взаємодії інститутів законодавчої та виконавчої влади в зарубіжних країнах є прийняття державного бюджету. У більшості зарубіжних країн майже всі права стосовно розробки та прийняття бюджету країни належать уряду. Практика зарубіжних держав свідчить, що зміст бюджету у формі спеціального закону затверджує парламент. Законопроект, що передбачає відповідні бюджетні прибутки й видатки, проходить у представницькому органі звичайно через ті самі стадії, що і будь-які інші. Однак особливістю процедури прийняття бюджету є насамперед те, що його проект може пропонувати лише уряд. Іншими словами, саме уряду належить бюджетна законодавча ініціатива [15, с. 176]. Таким чином, можна говорити про пріоритет органів виконавчої влади в бюджетній сфері, оскільки вони мають «багато способів змусити парламент прийняти його, навіть якщо в членів парламенту є сумніви із приводу змісту цього фінансового документа. Так, за французькою Конституцією, якщо парламент у 70-денний строк не затверджує фінансовий законопроект, то він уводиться в дію шляхом видання акта уряду (ордонансу)» [7, с.309].

Навіть у зарубіжних країнах з досить сильною законодавчою владою уряд має значні переваги в бюджетному процесі. Яскравим прикладом цього є США, де проект бюджету розробляється спеціальним органом – Службою управління та бюджету при президентові. У більшості зарубіжних країн бюджетний процес розпочинається зі звернення органів виконавчої влади до народу з проблем загальних напрямів соціально-економічної політики на майбутній рік. Так, президент США як голова виконавчої влади звертається до американського народу з «Бюджетним посланням». Під час складання проекту бюджету «відбувається тривалий обмін інформацією, пропозиціями, оцінками між главою держави, міністерством фінансів (або спеціальним органом), міністрами та іншими главами державних відомств. Після вирішення всіх спірних питань міністерство фінансів (або спеціальний орган) починає розробляти бюджетні показники та інші бюджетні документи. Після схвалення проекту бюджету вищим органом виконавчої влади (кабінетом міністрів, канцлером Німеччини, президентом США) він подається до законодавчої влади для подальшого розгляду та затвердження» [14, с. 198 – 199] (тут і далі переклад автора. – О. С.).

Обговорення проекту бюджету може здійснюватись одночасно двома палатами (США, Німеччина) або окремо кожною палатою (Франція). Результатом парламентського обговорення є прийняття бюджету країни. Однак невід'ємним елементом бюджетного процесу в деяких зарубіжних країн є право законодавчої влади вносити зміни в проект бюджету, розроблений виконавчою владою. Так, у США представники законодавчої влади наділені тими самими бюджетними правами, що й органи виконавчої влади. Конгрес США має можливість не тільки переглядати поданий проект бюджету, а й відкидати бюджетну рекомендацію голови держави. Однак такі бюджетні повноваження законодавчої влади притаманні не всім зарубіжним країнам. У Франції та Італії члени парламенту позбавлені можливості «вносити пропозиції зі збільшення передбачених витрат або встановлення нових податків, якщо вони не є одночасно членами уряду» [1, с. 37 – 38].

Необхідно звернути увагу на той факт, що в більшості зарубіжних країн права парламенту в бюджетному процесі обмежені ще й часовим проміжком. Так, парламенту Франції надається 70 днів для розгляду та прийняття проекту бюджету. У разі неприйняття парламентом бюджету в цей строк, право на його прийняття переходить до уряду країни. У разі виникнення суперечностей між інститутами законодавчої та виконавчої влади в деяких зарубіжних країнах постає питання про передачу фінансових повноважень уряду, унаслідок чого уряд без участі парламенту приймає бюджет країни.

Процес взаємодії законодавчої та виконавчої влади зарубіжних країн продовжується і на останній стадії бюджетного процесу – його виконанні. Безпосередня робота з виконання державного бюджету в усіх зарубіжних країнах покладена на органи виконавчої влади з обов'язковим складанням звіту про його виконання та затвердженням цього звіту законодавчою владою. Отже, досить важливою процедурою на цій стадії бюджетного процесу є бюджетний контроль, що здійснюється парламентом.

Бюджетний контроль дозволяє проводити аналіз урядової діяльності протягом здійснення бюджетних операцій з метою перевірки доцільності видатків, що передбачаються, правильності та законності їх розподілу, встановлення відповідності видатків фінансовим можливостям [20, с. 176].

Процедура здійснення бюджетного контролю законодавчою владою в різних зарубіжних країнах може мати як спільні риси, так і певні особливості, притаманні лише певній країні. Спільною рисою для більшості зарубіжних країн є обов'язкове затвердження парламентом звіту уряду про виконання бюджету країни. Таке

парламентське затвердження може виражатись через прийняття окремого закону чи відповідної резолюції про схвалення урядового звіту.

Відмінною рисою бюджетного контролю в зарубіжних країнах є його здійснення спеціальним контрольним органом. У США таким контрольним органом є Головне контрольно-ревізійне управління, у Франції та Італії – Рахункові палати, у Німеччині – Федеральна рахункова палата. Ще однією досить поширеною формою бюджетного контролю є створення інституту державного ревизора (парламент обирає цілу групу ревизорів). Їх обов'язки зводяться до вивчення фінансових звітів, наданих урядом, контролю за правильністю витрачання урядом бюджетних коштів, своєчасністю надходження коштів до бюджету держави. Ревізори мають право вимагати від уряду надання всіх необхідних фінансових документів. Здійснення ревизорами контролю за виконанням бюджету урядом закінчується наданням парламенту всіх зауважень виявлених у ході перевірки [3, с. 34].

Основними напрямками бюджетного контролю парламенту в більшості зарубіжних країн є контроль за надходженням коштів; контроль за витрачанням коштів; контроль за виконанням фінансового законодавства; недопущення використання бюджетних коштів не за їх призначенням.

Дослідивши та проаналізувавши зарубіжний досвід взаємодії парламенту та уряду в законодавчому та бюджетному процесах, можна зробити такі висновки: законодавчий процес у зарубіжних країнах є прерогативою не тільки законодавчої, а й представників виконавчої влади; залежно від форми правління перелік суб'єктів законодавчої ініціативи як першої стадії законодавчого процесу є різним. У президентських республіках суб'єктами законодавчої ініціативи є лише парламентарі. У більшості зарубіжних країн з парламентською та змішаною формами правління суб'єктами законодавчої ініціативи є як представники парламенту, так і уряду; бюджетний процес є однією з форм взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади зарубіжних країн. В усіх зарубіжних країнах робота з розробки та прийняття бюджету покладена на органи виконавчої влади з обов'язковим складанням звіту про його виконання та затвердженням цього звіту законодавчою владою.

Список використаних джерел

1. **Жук И. Н.** Международные финансы : учеб. пособие / И. Н. Жук, Е. Ф. Киреева, В. В. Кравченко. – Минск : БГЭУ, 2001. – 149 с.

2. **Забезпечення** контрольної функції у стосунках між законодавчою та виконавчою гілками влади // Вісн. Програми сприяння парламенту України університету Індіани. – 69а, квіт. 2005 р. – К. : [Б. в.], 2005. – 60 с.

3. **Козырин А. Н.** Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах / А. Н. Козырин. – М. : ЦППИ, 2009. – 182 с.

4. **Конституции** буржуазных государств : учеб. пособие / сост. В. В. Маклаков. – М. : Юрид. лит., 1982. – 408 с.

5. **Конституционное** (государственное) право зарубежных стран. В 4 т. / отв. ред. Б. А. Страшун. – М. : БЕК, 1995. – 778 с.

6. **Конституционное** право зарубежных стран : учебник / под ред. М. В. Баглая [и др.]. – М. : НОРМА, 2004. – 832 с.

7. **Конституційне** (державне) право зарубіжних країн : навч. посіб. / В. М. Бесчастний [та ін.]; за ред. В. М. Бесчастного. – К. : Знання, 2007. – 467 с.

8. **Мишин А. А.** Государственный строй США : учеб. пособие / А. А. Мишин ; ред. О. В. Симонов. – М. : ВЮЗИ, 1953. – 80 с.

9. **Мишин А. А.** Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник / А. А. Мишин. – Изд. 9-е, испр. и доп. – М. : Юстицинформ, 2002. – 496 с.

10. **Мишин А. А.** Принцип разделения властей в конституционном механизме США : монография / А. А. Мишин ; отв. ред. Б. С. Никифоров. – М. : Наука, 1984. – 189 с.

11. **Сахаров Н. А.** Институт президентства в современном мире / Н. А. Сахаров. – М. : Юрид. лит., 1994. – 176 с.

12. **Совгиря О.** Взаємодія уряду та парламенту у законодавчому процесі (вітчизняний та зарубіжний досвід) / О. Совгиря // Вісн. Львів. ун-ту. Сер. юридична. – 2012. – № 56. – С. 187 – 193.

13. **Стосунки** між законодавчою та виконавчою гілками влади у парламентських республіках // Дослідження Програми сприяння Парламенту України університету Індіани: Створення коаліційних урядів. Права опозицій. Форми парламентського контролю. – К. : [Б. в.], 2006. – С. 27 – 51.

14. **Финансы** : учеб. для вузов / под ред. проф. Л. А. Дробозиной. – М. : ЮНИТИ, 2001. – 527 с.

15. **Шаповал В. М.** Конституційне право зарубіжних країн : підручник / В. М. Шаповал. – К. : АртЕк : Вища шк., 1997. – 264 с.

16. **Якушев А. В.** Конституционное право зарубежных стран : курс лекций / А. В. Якушев ; авт.-сост. А. В. Якушев. – М. : ПРИОР, 2001. – 336 с.

17. **Garvey John H.** Modern Constitutional Theory : A Reader / John H. Garvey. – St. Paul Minn : West Publishing Co., 1989. – 494 p.

18. **O'Brien D. M.** Constitutional Law and Politics. = [Конституционное право и политика] / D. M. O'Brien. – 2-nd ed. – New York : W. W. Norton & Company, 1995. – Vol. 1. – 838 p.

19. **The Changing** Constitution / ed. : J. Jowell, D. Oliver. – 3-rd ed. – Oxford : Clarendon Press, 1994. – 470 p.

List of references

1. **Zhuk I. N.** Mezhdunarodnyie finansyi : ucheb. posobie / I. N. Zhuk, E. F. Kireeva, V. V. Kravchenko. – Minsk : BGEU, 2001. – 149 s.

2. **Zabezpechennia** kontrolnoi funktsii u stosunkakh mizh zakonodavchoiu ta vykonavchoiu hilkamy vlady : visn. Prohramy spriyannia parlamentu Ukrainy

universytetu Indiany. № 69a. Kvitin 2005. – K. : [B. v.], 2005. – 60 s.

3. **Kozyrin A. N.** Finansovoe pravo i upravlenie publichnyimi finansami v zarubezhnyih stranah / A. N. Kozyrin. – M. : TsPPI, 2009. – 182 s.

4. **Konstitutsii** burzhuznykh gosudarstv : ucheb. posobie / sost. V. V. Maklakov. – M. : Yurid. lit., 1982. – 408 s.

5. **Konstitutsionnoe** (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnyih stran. V 4 t. / otv. red. B. A. Strashun. – M. : BEK, 1995. – 778 s.

6. **Konstitutsionnoe** pravo zarubezhnyih stran : uchebnik / pod red. M. V. Baglaya [i dr.]. – M. : NORMA, 2004. – 832 s.

7. **Konstitutsiine** (derzhavne) pravo zarubizhnykh krain : ucheb. posobie / V. M. Beschastnyi [ta in.] ; za red. V. M. Beschastnyi. – K. : Znannia, 2007. – 467 s.

8. **Mishin A. A.** Gosudarstvennyy stroy SShA : navch. posib. / A. A. Mishin ; red. O. V. Simonov. – M. : VYuZI, 1953. – 80 s.

9. **Mishin A. A.** Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnyih stran : uchebnik / A. A. Mishin. – Izd. 9-e, ispr. i dop. – M. : Yustitsinform, 2002. – 496 s.

10. **Mishin A. A.** Printsip razdeleniya vlastey v konstitutsionnom mehanizme SShA : monografiya / A. A. Mishin ; otv. red. B. S. Nikiforov. – M. : Nauka, 1984. – 189 s.

11. **Saharov N. A.** Institut prezidentstva v sovremennom mire / N. A. Saharov. – M. : Yurid. lit., 1994. – 176 c.

12. **Sovhyria O.** Vzaiemodiia uriadu ta parlamentu u zakonodavchomu protsesi (vitchyzniani ta zarubizhnyi dosvid) / O. Sovhyria // Visn. Lviv. un-tu. Ser. yurydychna. – 2012. – № 56. – S. 187 – 193.

13. **Stosunky** mizh zakonodavchoiu ta vykonavchoiu hilkamy vlady u parlamentskykh respublikakh // Doslidzhennia Prohramy spriannia Parlamentu Ukrainy universytetu Indiany: Stvorennia koalitsiinykh uriadiv. Prava opozytsii. Formy parlamentskoho kontroliu. – K. : [B. v.], 2006. – S. 27 – 51.

14. **Finansyi** : ucheb. dlya vuzov / pod red. prof. L. A. Drobozinoy. – M. : YuNITI, 2001. – 527 s.

15. **Shapoval V. M.** Konstitutsiine pravo zarubizhnykh krain : pidruchnyk / V. M. Shapoval. – K. : ArtEk : Vyshcha shk., 1997. – 264 s.

16. **Yakushev A. V.** Konstitutsionnoe pravo zarubezhnyih stran : kurs lektsiy / A. V. Yakushev ; avt.-sost. A. V. Yakushev. – M. : PRIOR, 2001. – 336 s.

17. **Garvey John H.** Modern Constitutional Theory : A Reader / John H. Garvey. – St. Paul Minn : West Publishing Co., 1989. – 494 p.

18. **O'Brien D. M.** Constitutional Law and Politics. = [Konstitutsionnoe pravo i politika] / D. M. O'Brien. – 2-nd ed. – New York : W. W. Norton&Company, 1995. – Vol. 1. – 838 p.

19. **The Changing** Constitution / ed. : J. Jowell, D. Oliver. – 3-rd ed. – Oxford : Clarendon Press, 1994. – 470 p.

Надійшла до редколегії 24.03.14

УДК 35: 323.212

Інна НІКІФОРОВА

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

ПОЛІТИЧНА КОНКУРЕНЦІЯ І ПАРТИЦИПАТИВНА ДЕМОКРАТІЯ В СУЧАСНОМУ ВИМІРІ

Розкривається сутність теоретичної моделі партиципаторної демократії та її роль у розвитку політичної конкуренції. Аналізуються можливості ефективного інтегрування в політичний процес механізмів прямої політичної участі як чинника політичної конкуренції в умовах представницької демократії та особливості правового регулювання політичної участі в Україні.

Ключові слова: політична участь, політична конкуренція, партиципаторна демократія, референдум, громадські слухання, загальні збори громадян.

Інна Никифорова. Политическая конкуренция и партиципаторная демократия в современном измерении

Раскрывается сущность теоретической модели партиципаторной демократии и ее роль в развитии политической конкуренции. Анализируются возможности эффективного интегрирования в политический процесс механизмов прямого политического участия как фактора политической конкуренции в условиях представительской демократии, и особенности правового регулирования политического участия в Украине.

Ключевые слова: политическое участие, политическая конкуренция, партиципаторная демократия, референдум, общественные слушания, общие собрания граждан.

Inna Nikiforova. Political competition and participatory democracy nowadays

The substance of abstract model of participatory democracy and its role for development of political competition is revealed. The possibility of effective political integration of mechanisms of direct political participation, as factor of political competition in conditions of representative democracy, and special aspects of legal regulation of political participation in Ukraine has been analysed.

Key words: political participation, political competition, participatory democracy, referendum, public hearing, general public meetings.

Основними здобутками суспільного розвитку після епохи індустріалізації стали такі послідовні стадії науково-технічного прогресу, як комп'ютеризація та інформатизація. Остання, базуючись на використанні переваг інтелекту та інформаційних технологій, відкрила шлях до переходу суспільства в новий якісний стан – інформаційне суспільство, яке нині стикається з проблемою невідповідності можливостей традиційних моделей представницької

демократії масштабам соціально-економічних та політичних перетворень. Як справедливо зазначає О. Максимова, основну роль у процесах демократизації теоретики концепцій політичного розвитку відводять політичним елітам. При цьому ігноруються значення і вага широких мас населення [6, с. 7].

На думку Дж. Несбіта, однією з базових тенденцій, притаманних періоду трансформації індустріального суспільства в інформаційне, є перехід від представницької демократії до партиципаторної (демократії співучасті) [8, с. 8 – 9], цінність якої полягає в забезпеченні необхідних умов й усілякому заохоченні безпосередньої участі громадян у визначенні змістовної складової державної політики та її подальшій реалізації правлячими колами. Невід'ємним критерієм якості демократичних процесів є прозора політична конкуренція та соціально-правові умови її розвитку. Однак теоретичні дослідження та політична практика свідчать, що визначальну роль політична конкуренція відіграє в плюралістичній демократії або змагальному елітизмі.

З огляду на викладене актуалізується необхідність наукового дослідження особливостей політичної конкуренції в теоретичній моделі партиципаторної демократії та перспектив її розвитку в політичних реаліях українського сьогодення.

Доцільність організації суспільства на засадах участі громадян на всіх етапах прийняття політичних рішень вбачали ще класики політичної думки античності – Платон та Арістотель. Подальший розвиток ця ідея отримала завдяки мислителям та діячам епохи Відродження (Ж. Боден, Н. Макиавеллі, Т. Мор), Нового часу (Ф. Бекон, Дж. Локк) та Просвітництва (Ш. Монтеск'є, Ж-Ж. Руссо). Однак проблематика власне партиципаторної демократії як окремої моделі побудови демократичного суспільства бере початок в американській політичній думці ХХ ст.

Визначення поняття «партиципаторна демократія» вперше дала К. Пейтман у праці «Участь і демократична теорія», опублікованій у 1970 р. Іншими провідними дослідниками концепції партиципації суспільства стали Б. Барбер, П. Бахрах, Н. Боббіо, А. Гарє, К. Гулд, Т. Кронін, А. Лейпхарт, С. Ліпсет, К. Макферсон, Дж. Фішкін, Т. Фотопулос, Дж. Циммерман.

За роки української незалежності політичній участі було присвячено ряд дисертаційних досліджень і публікацій таких науковців, як І. Алексеєнко, В. Беля, І. Білоус, В. Бортніков, В. Волинець, І. Воронов, С. Головаха, В. Голубь, Н. Дембіцька, А. Драшкович, Г. Іовчу, Е. Ключенко, О. Кулеба, Г. Лебединська, Є. Лисєнко, О. Максимова, В. Перевезій, М. Пірен, М. Призіглей, В. Речицький, Н. Ротар, С. Сальнікова, М. Слюсаревський,

О. Сурніна-Далекорей, Л. Угрин, О. Царенко, О. Чемшит.

Вітчизняні наукові дослідження політичної конкуренції пов'язані переважно з механізмами її політико-правового регулювання, а також вивченням впливу політичних еліт на процеси формування української політичної системи. Зокрема, це праці та публікації таких дослідників, як Е. Афонін, В. Бортніков, В. Геєць, С. Гелей, Г. Зеленко, О. Кіндратець, Н. Кононенко, Д. Коротков, О. Крюков, Л. Мандзій, М. Михальченко, С. Наумкіна, О. Новакова, А. Пахарев, Ф. Рудич, Н. Селютіна, Л. Тупчієнко, С. Чемякова, Г. Щедрова, С. Щедров.

Незважаючи на наявність значного арсеналу наукових напрацювань, політична участь і політична конкуренція і дотепер вивчаються як дві окремі наукові категорії та політичні практики, бракує системних досліджень закономірностей їх взаємообумовленості і взаємовпливу. Для України залишається відкритим питання створення дієвих механізмів реалізації тих інструментів політичної участі, які широко практикуються країнами з розвинутими інститутами партиципаторної демократії.

Метою статті є дослідження умов розвитку та специфіки політичної конкуренції як у теоретичній моделі партиципаторної демократії, так і в межах реального політичного середовища сучасності; аналіз правового поля реалізації громадянами України конституційного права на пряму участь в управлінні державними справами.

Існує три основні види політичної участі: 1) невольна і несвідома, яка ґрунтується, наприклад, на спонтанному вольовому імпульсі або примусі; 2) свідомо, але невольна, коли людина керується усвідомленою нею потребою дотримуватись жорстких норм та регламентів; 3) свідомо і вільна, коли особистість здатна подолати конфлікт раціоналізованих нею потреб, здійснити вибір і тим самим розширити межі своїх можливостей у багатовимірному політичному світі, який постійно розвивається. Саме останній вид політичної участі Г. Алмонд та С. Верба вважають партиципаторною, тобто громадянською [3, с. 462].

Ідеальне партиципаторне суспільство характеризується прямим залученням громадян до управління ключовими політичними та соціальними інститутами і не передбачає посередників у вигляді політичних партій, громадських організацій, рухів, груп інтересів, лобі тощо. Тому класики теорії партиципаторної демократії К. Пейтман та Дж. Циммерман стверджували, що недостатньо наявності на загальнодержавному рівні конкуренції між лідерами, за яких голосують виборці і які не завжди належним чином представляють інтереси громадян. Необхідне ще й існування політично активного суспільства, організованого так, щоб кожен мав змогу безпосередньо брати участь

в усіх сферах політичного життя [2, с. 224].

Якщо сутність політичної конкуренції загалом полягає в боротьбі за досягнення певних політичних цілей, головними з яких є завоювання та утримання влади, а також отримання доступу до різного роду ресурсів (матеріальних, людських, інформаційних, організаційних, фінансових) [7, с. 17], то ключовим положенням теорії партиципаторної демократії є теза про необхідність самовдосконалення особистості як головного чинника й одночасно позитивного суспільного наслідку політичної участі. У партиципаторній моделі політична участь не розглядається як засіб досягнення будь-якої мети. Вона сама вже є метою, позаяк лише участь у її сучасному розумінні сприяє інтелектуальному та емоційному розвитку громадян [1, с. 60], що, на перший погляд, нівелює суспільне значення феномену політичної конкуренції.

З огляду на те, що партиципізм є більше теоретичним ідеалом демократії і «в чистому вигляді» не може мати місце в країнах із парламентською, президентською чи змішаною формами правління, можна погодитись із висновком О. Максимової, що в більшості країн з усталеними демократичними цінностями партиципаторна модель демократії виглядає як піраміда з прямою демократією в основі і репрезентативною на наступних рівнях [6, с. 11].

Узагальнено вершина такої піраміди, залежно від переважання поліархічних чи елітарних елементів демократії, являє собою арену політичних змагань за отримання чи розподіл влади між групами інтересів або політичними елітами, які, конкуруючи між собою за право керувати державою, чинять відповідний вплив на маси, на певні соціальні прошарки та групи. Нижній рівень піраміди, навпаки, стає площиною відкритої конкуренції громадян за вплив на владу. Причому, якщо йдеться про формування політичного курсу, вироблення, прийняття та реалізацію урядових та управлінських рішень, то громадянське суперництво виявляється в конкуренції ідей, думок, програм, ініціатив, альтернативних варіантів рішень тощо. В інших випадках – це конкуренція за право впливу на формування інститутів державної влади, на діяльність їх представників, включаючи ротацию останніх.

Традиційними інструментами партиципаторної демократії і водночас факторами активізації конкуренції ідей, думок, ініціатив є основні механізми прямого народовладдя – референдум, плебісцит, ініціатива, відклик, публічні слухання, міські зібрання. Ст. 38 Конституції України також наділяє українських громадян правом брати участь в управлінні державними справами, але механізми реалізації цього права недостатньо врегульовані [4]. Перш за все йдеться про складність конституційної процедури проголошення

за народною ініціативою всеукраїнського референдуму (ст. 72), яка передбачає найбільшу в Європі кількість ініціаторів такого заходу – не менш як три мільйони громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по 100 тис. підписів у кожній області [4]. Для порівняння, у Нідерландах вимагається 600 тис. підписів, Італії – 500 тис., Словаччині – 350 тис., Литві – 300 тис., Португалії – 75 тис., Словенії – 40 тис. підписів [12, с. 81 – 82].

У межах конституційної реформи, розпочатої у 2014 р., розглядається питання запровадження інституту народного вето як механізму скасування чинного закону шляхом проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою (ініціативний референдум). Водночас інші питання, окрім скасування законів, не можуть бути предметом ініціативного референдуму, а з метою з'ясування позиції громадян України з того чи іншого важливого питання загальнодержавного значення вбачається за доцільне запровадження інституту дорадчого опитування (плебісцит), яке може бути проведено не на підставі громадянського волевиявлення, а за рішенням Верховної Ради України та Президента України, і результати його матимуть лише рекомендаційний характер [11].

За чинною Конституцією України та Законом України «Про всеукраїнській референдум», прийнятим 6 листопада 2012 р., предмет всеукраїнського референдуму не обмежено виключно питанням скасування законодавчих актів. Так, згідно із Законом України «Про всеукраїнській референдум» предметом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою можуть бути питання: 1) схвалення нової редакції Конституції України, внесення змін до Конституції України, скасування, втрата чинності чи визнання нечинним закону про внесення змін до Конституції України (конституційний референдум); 2) прийняття чи скасування закону України або внесення змін до чинного закону України (законодавчий референдум); 3) будь-яке питання, за винятком тих, щодо яких референдум не допускається згідно з Конституцією України (загальний референдум). Результати всеукраїнського референдуму за народною ініціативою мають обов'язковий характер незалежно від його виду (ст. 3 та 15 Закону України «Про всеукраїнській референдум») [9]. Отже, внесення запропонованих змін до Основного Закону не сприятиме повноцінній реалізації політико-правових можливостей народовладдя в Україні.

Щодо місцевого референдуму, то право застосування такого механізму прямої участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення визначено ст. 7 Закону України «Про місцеве

самоврядування в Україні», але у зв'язку із втратою чинності Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» в Україні, з листопада 2012 р., відсутні правові засади організації та проведення місцевих референдумів.

Референдум зазвичай доповнюється процедурою ініціативи. Право ініціативи дозволяє групі виборців (в установленій законом кількості) безпосередньо виносити на розгляд громадян ті чи інші пропозиції законодавчого характеру (пряма ініціатива) або робити це через законодавчий орган (непряма ініціатива) [2, с. 228]. Однак згідно зі ст. 93 Конституції України правом законодавчої ініціативи наділені лише Президент України, народні депутати України та Кабінет Міністрів України [4], а громадяни України, відповідно до ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», мають право лише на місцеве ініціювання в порядку, визначеному місцевою радою: шляхом ухвалення окремого положення або визначення відповідного порядку в статуті територіальної громади [10].

Наприкінці 2013 р., за даними Українського незалежного центру політичних досліджень, із 26 обласних центрів України механізм реалізації права на місцеву ініціативу членами територіальної громади було визначено у 23 містах [5, с. 31]. При цьому більшість положень та/або статутів містили значні обмеження реалізації такого права: 1) велика кількість членів ініціативної групи (приміром, Рівне – 1 000 осіб, Чернівці і Херсон – по 500 осіб, Дніпропетровськ і Запоріжжя – по 250 осіб) [5, с. 35 – 36]; 2) нереальні вимоги щодо кількості підписів, необхідних для внесення місцевої ініціативи на розгляд ради (Чернігів – 29,6 тис. підписів, Кіровоград – 23,4 тис., Івано-Франківськ – 22,6 тис., Львів і Харків – по 10 тис., Одеса і Рівне по – 5 тис.) [5, с. 39 – 40]. Правові акти Вінницької, Сумської, Миколаївської та Київської міських рад усупереч Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачають можливість визнання недоцільності розгляду в раді питань, внесених у порядку місцевої ініціативи [5, с. 45]. Як наслідок, протягом 2011 – 2012 рр. лише у 5 містах на розгляд міських рад було винесено загалом 37 місцевих ініціатив [5, с. 95, 112, 127, 155, 158].

Відклик передбачає припинення шляхом голосування відповідного електорату повноважень виборної посадової особи [2, с. 228] та призначення нових виборів. Процедурно відклик розпочинається зі збору законодавчо необхідної кількості підписів, після чого проводиться голосування за затвердження процедури відклику й подальші вибори. У цьому механізмі партиципаторної демократії, найбільш поширеному в США, вбачається вагомий потенціал обмеження зловживань владою [3, с. 226 – 227].

В Україні обираються президент та народні депутати, однак

законодавчі підстави та механізм дострокового відклику тих, хто обіймає ці посади, за народним волевиявленням відсутні. Так, Президент України, який обирається народом, може бути достроково усунутий із поста в порядку імпічменту лише парламентом та за ініціативою останнього (ст. 108 та 111 Конституції України). Відповідно до ст. 90 та 81 Конституції України повноваження депутатів Верховної Ради України припиняються залежно від умов за рішенням президента, парламенту, суду, вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) [4].

Деякі дослідники вважають, що відклик найбільш ефективний на рівні місцевого самоврядування [3, с. 227]. Однак вітчизняне законодавство (ст. 78 та 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») передбачає процедуру дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради, а також сільських, селищних та міських голів за рішенням місцевого референдуму, щодо якого, як уже зазначалось, відсутнє правове регулювання.

Публічні слухання та міські зібрання, які надають широку арену конкуренції думок, ідей, ініціатив громадян, практикуються переважно в США та мають давню історію і традиції. Як зазначає Дж. Циммерман, публічні слухання в місцевих урядах з обраними радами являють собою найстарішу форму активної участі громадян у публічному прийнятті рішень [2, с. 228]. Відкриті міські зібрання функціонують як дійові органи місцевого самоврядування в невеликих (із населенням до двадцяти або дещо більше тисяч осіб) містах Нової Англії, які зазвичай збираються раз на рік за ініціативою членів міського управління або самих громадян для розгляду широкого кола питань [2, с. 229]. Аналогом публічних слухань та міських зібрань в Україні є громадські слухання та загальні збори громадян.

За ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено проведення громадських слухань не рідше ніж один раз на рік у формі зустрічей з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування [10]. Порядок проведення громадських слухань за станом на жовтень 2013 р. було врегульовано в усіх містах – обласних центрах, крім Житомира [5, с. 12, 16]. Водночас майже в усіх випадках ці процедури також передбачали необгрунтовано велику кількість підписів для ініціювання слухань. Приміром, у Миколаєві, де вимагається 500 підписів [5, с. 24], у 2011 – 2012 рр. проведено лише одне слухання [5, с. 123], у Рівному, за необхідності збору 1000 підписів [5, с. 24], – два [5, с. 133]. Жодного слухання за ініціативою громадян протягом 2011 – 2012 рр. не проведено у

Вінниці, Сумах, Херсоні, Черкасах, Чернігові [5, с. 84, 141, 152 – 153, 158, 164].

Порядок проведення загальних зборів громадян на виконання статті 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» урегульовано у 24 обласних центрах [5, с. 49]. Установлення кількісних вимог щодо членів ініціативної групи громадян (від 7 до 50 осіб) або кількості громадян, з ініціативи яких можуть скликатися загальні збори, на рівні від 10 % до 1/3 від загальної кількості громадян, які проживають на відповідній території [5, с. 55], лише ускладнює процедуру організації та проведення загальних зборів. Отже, більше ніж половина міст за досліджений період не практикували таку форму участі громадян у вирішенні питань місцевого самоврядування [5, с. 84 – 166].

Узагальнюючи результати проведеного дослідження, зазначимо, що модель партиципаторної демократії є бажаним ідеалом, який передбачає суцільну політизацію всіх сфер суспільного життя – від зборів трудового колективу до виборів, референдумів, підготовки, прийняття, виконання і контролю за виконанням політичних рішень, і з цієї позиції становить інтерес як об'єкт теоретичного наукового пізнання.

У сучасних демократичних країнах елементи партиципаторної демократії можуть ефективно функціонувати лише в поєднанні з традиційними механізмами представництва інтересів громадян в органах державної влади та місцевого самоврядування, а політична боротьба за владу та за вплив на громадянське суспільство на етапі передвиборчих перегонів доповнюється відкритою конкуренцією громадянських ідей, думок та ініціатив за право впливати на владу в міжелекторальний період.

На жаль, доводиться констатувати, що чинним законодавством України передбачено пряму участь громадян переважно у вирішенні питань місцевого значення у формі місцевих ініціатив, громадських слухань та загальних зборів громадян. Однак і це право не має достатніх механізмів реалізації, що засвідчив досвід міст – обласних центрів України. Саме міські ради створили значні перешкоди, які унеможливили використання відповідних механізмів на практиці, позбавивши громадськість реальних важелів впливу на органи місцевого самоврядування та зацікавленості в реалізації конституційного права на безпосередню участь в управлінні державними справами.

Перспективами подальших розвідок є розробка теоретико-методологічних засад дослідження ефективності застосування основних механізмів партиципаторної демократії на етапі демократичного транзиту та пошук оптимальної моделі політичної участі в Україні.

Список використаних джерел

1. **Баранов Н. А.** Современная демократия: эволюционный подход / Н. А. Баранов. – СПб. : Балт. гос. техн. ун-т, 2007. – 208 с.
2. **Баталов Э. Я.** Проблема демократии в американской политической мысли XX века / Э. Я. Баталов. – М. : Прогресс-Традиция, 2010. – 376 с.
3. **Категории** политической науки : учебник / [А. Ю. Мельвиль, Т. А. Алексеева, К. П. Боришполец и др.]. – М. : РОССПЭН, 2002. – 656 с.
4. **Конституція** України : прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254.
5. **Лациба М. В.** Місцева демократія в Україні: нові стандарти / Лациба М. В., Лукеря І. М., Ващук-Огдаська О. Л. – К. : Агентство «Україна», 2013. – 236 с.
6. **Максимова О. М.** Місце та роль неконвенційної політичної участі в функціонуванні політичних систем : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Максимова Олена Миколаївна. – Миколаїв, 2007. – 18 с.
7. **Нікіфорова І. І.** Політична конкуренція: методологія поняття та сучасна політична реальність / І. І. Нікіфорова // Акт. пробл. держ. упр. – 2013. – № 4(56). – С. 16 – 19.
8. **Обрывкова Н. О.** Электронная демократия в современном постиндустриальном обществе : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Обрывкова Наталия Олеговна. – СПб., 2006. – 185 с.
9. **Про всеукраїнський референдум** : Закон України від 6 листоп. 2012 р. № 5475-VI. – Режим доступу : zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5475-17.
10. **Про місцеве самоврядування в Україні** : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280.
11. **Проект** Концепції внесення змін до Конституції України. – Режим доступу : cau.in.ua/ua/news/id/dlja-shirokogo-gromadskogo-obgovorennja-792.
12. **Референдуми** в Європейському Союзі / [Чебаненко О. Д., Гришук О. Ю., Колодяжна Н. В., Євгенєва А. М.]; за ред. Д. С. Ковриженка. – К. : ФАДА, ЛТД, 2007. – 186 с.

List of references

1. **Baranov N. A.** Sovremennaya demokratiya: evolyutsionnyiy podhod / N. A. Baranov. – SPb. : Balt. gos. tehn. un-t, 2007. – 208 s.
2. **Batalov E. Ya.** Problema demokratiyi v amerikanskoj politicheskoy mysli HH veka / E. Ya. Batalov. – M. : Progress-Traditsiya, 2010. – 376 s.
3. **Kategorii** politicheskoy nauki : uchebnik / [A. Yu. Melvil, T. A. Alekseeva, K. P. Borishpolets i dr.]. – M. : ROSSPEN, 2002. – 656 s.
4. **Konstitutsiia** Ukrainy : pryiniata na piatii sessii Verkhov. Rady Ukrainy 28 cherv. 1996 r. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254.
5. **Latsyba M. V.** Mistseva demokratiia v Ukraini: novi standarty / Latsyba M. V., Lukeria I. M., Vashchuk-Ohdanska O. L. – K. : Ahentstvo «Ukraina», 2013. – 236 s.
6. **Maksymova O. M.** Mistse ta rol nekonventsii noi politychnoi uchasti v funktsionuvanni politychnykh system : avtoref. dys. ... kand. polit. nauk : 23.00.02 / Maksymova Olena Mykolaivna. – Mykolaiv, 2007. – 18 s.

7. **Nikiforova I. I.** Politychna konkurentsia: metodolohiia poniattia ta suchasna politychna realnist / I. I. Nikiforova // Akt. probl. derzh. upr. – 2013. – № 4(56). – S. 16 – 19.

8. **Obryivkova N. O.** Elektronnaya demokratiya v sovremenom postindustrialnom obschestve : dis. ... kand. polit. nauk : 23.00.02 / Obryivkova Nataliya Olegovna. – SPb., 2006. – 185 s.

9. **Pro vseukrainskyi referendum** : Zakon Ukrainy vid 6 lystop. 2012 r. № 5475-VI. – Rezhym dostupu : zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5475-17.

10. **Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini** : Zakon Ukrainy vid 21 trav. 1997 r. № 280/97-VR. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280.

11. **Proekt Kontseptsii vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy.** – Rezhym dostupu : cau.in.ua/ua/news/id/dl]ja-shirokogo-gromadskogo-obgovorennja-792.

12. **Referendumi v Yevropeiskomu Soiuzi** / [Chebanenko O. D., Hryshchuk O. Yu., Kolodiazna N. V., Yevhenieva A. M.] ; za red. D. S. Kovryzhenka. – K. : FADA, LTD, 2007. – 186 s.

Надійшла до редколегії 28.04.14

УДК 351.82:330.322:330.341.11

Наталія ЄФІМЕНКОВА

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

МОДЕЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНО-ІННОВАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ В УКРАЇНІ

Висвітлюються теоретичні та методологічні засади формування функціональної моделі системи державного управління інвестиційно-інноваційними процесами в Україні на основі державно-приватного партнерства. Визначаються завдання суб'єктів інвестиційно-інноваційного процесу, розглядаються принципи, функції управління, а також методи та інструменти регулювання і стимулювання генерації та інтенсифікації інноваційних процесів в Україні в умовах гео економічної інтеграції.

Ключові слова: державне управління, інноваційний розвиток, державно-приватне партнерство, інвестиційно-інноваційний процес, регіональна програма інноваційного розвитку, функціональний принцип управління.

Наталія Ефименкова. Моделирование системы государственного управления инвестиционно-инновационными процессами в Украине

Освещаются теоретические и методологические основы формирования функциональной модели системы государственного управления инвестиционно-

инновационными процессами в Украине на базе государственно-частного партнерства. Определяются задачи субъектов инвестиционно-инновационного процесса, рассматриваются принципы, функции управления, а также методы и инструменты регулирования и стимулирования генерации и интенсификации инновационных процессов в Украине в условиях геоэкономической интеграции.

Ключевые слова: государственное управление, инновационное развитие, государственно-частное партнерство, инвестиционно-инновационный процесс, региональная программа инновационного развития, функциональный принцип управления.

Nataliia Yefimenkova. Modeling system of public administration of investment and innovation processes in Ukraine

The theoretical and methodological foundations for the formation of a functional model of the system of public administration of investment and innovation processes in Ukraine on the basis of public-private partnerships are reviews. Specified the task of subjects of investment and innovation process, considered the principles, administration functions, also the methods and tools of regulation and stimulation the generation and intensification of innovation processes in Ukraine in conditions of geo-economic integration.

Key words: public administration of innovation development, public-private partnerships, investment and innovation process, regional program of innovation development, functional principle of administration.

Однією з основних ознак сучасного розвитку світового господарства є розгортання процесів глобалізації, які суттєво впливають на систему міжнародних економічних і політико-правових відносин, формують принципово новий підхід до державного управління інвестиційно-інноваційними процесами, на якому ґрунтується концепція інноваційного розвитку. Із поглибленням інтеграційних процесів у світі та Європі зокрема, поширенням їх на всі сфери суспільного життя, установленням нових наукових і технологічних завдань, пов'язаних як із пріоритетами інноваційного розвитку, так і з механізмами фінансування інноваційної діяльності, достатньо актуальним питанням сьогодення є процес включення України в гео економічний простір. З цих позицій першочергового значення набуває питання формування ефективної системи державного управління інвестиційно-інноваційними процесами в Україні, тобто його теоретичне розроблення та практичне втілення.

Питанням організаційно-економічного забезпечення інноваційного розвитку в державному управлінні та адаптації національної інноваційної системи до сучасних вимог світового розвитку присвячені праці таких вітчизняних учених, як О. М. Азарян, О. А. Біловодська, О. Б. Бутнік-Сіверський, А. Ю. Васіна, Л. Л. Гриценко, М. П. Денисенко, Т. Л. Желюк, В. Ф. Мартиненко, А. Ф. Мельник, Н. М. Мироненко, О. П. Орлюк,

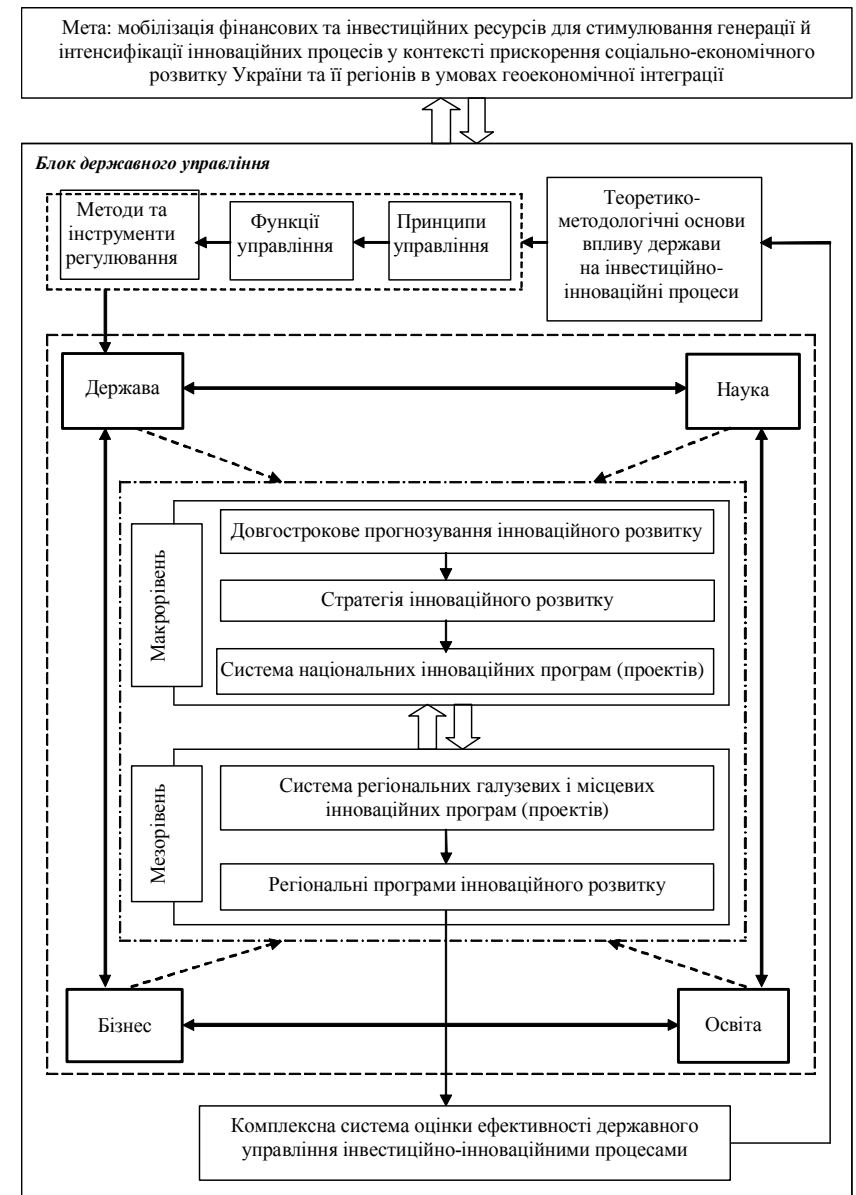
Т. М. Попович та ін. Однак проблема формування ефективної системи державного управління інвестиційно-інноваційними процесами в Україні на даному етапі є недостатньо висвітленою.

Метою статті є розробка функціональної моделі системи державного управління інвестиційно-інноваційними процесами в Україні в умовах гео економічної інтеграції.

З огляду на провідні світові тенденції необхідність входження України у світове господарство на засадах суверенного партнерства та взаємної вигоди є об'єктивною передумовою подальшого інноваційного розвитку країни, у зв'язку з чим на порядок денний виносяться питання визначення місця України в структурі світового господарства сьогодні і в майбутньому. Отже, інтеграція України в гео економічний простір являє собою магістральний напрям розвитку довготривалого характеру, який полягає у виборі еволюційного шляху, орієнтованого на загальносвітову (у тому числі європейську) цивілізаційну модель інноваційного розвитку, реалізація якого покликана сприяти включенню української держави в глобальний ринок фінансового капіталу, забезпеченню збалансованого розвитку національної промисловості з поступовим збільшенням частки високотехнологічної інноваційної продукції на внутрішньому і зовнішньому ринках, ліквідації штучних бар'єрів для поширення знань та інформації, розширення доступу до нових ідей, науково-технічних досягнень з метою зростання добробуту та якості життя населення нашої країни. Вирішення цього завдання обумовлює необхідність формування ефективної системи державного управління інвестиційно-інноваційними процесами в Україні, основою функціонування якої має стати налагоджений організаційно-правовий механізм державного регулювання зазначених процесів на базі застосування державно-приватного партнерства.

Необхідно додати, що наразі існуюча модель системи державного управління інвестиційно-інноваційними процесами в Україні є малоефективною через недосконалу інвестиційно-інноваційну політику держави, слаборозвинені міжсуб'єктні зв'язки між учасниками зазначених процесів, невирішеність значної кількості методологічних питань переходу до державно-приватного партнерства. Тому важливо спрямувати дії уряду на вдосконалення ринкового механізму, посилення його впливу на інноваційний розвиток країни, що вимагає формування ефективної системи державного управління інвестиційно-інноваційними процесами в Україні (рисунок) [3, с. 139 – 143, 223; 4, с. 89].

Розроблена автором функціональна модель системи державного управління інвестиційно-інноваційними процесами в Україні на засадах державно-приватного партнерства містить такі елементи: мета; суб'єкти, які взаємодіють у певному інвестиційно-інноваційному



Функціональна модель системи державного управління інвестиційно-інноваційними процесами в Україні на засадах державно-приватного партнерства

середовищі і спрямовують вектор руху відповідно до заданої мети; завдання суб'єктів; принципи управління; функції управління; методи та інструменти регулювання; ефективність управління. Інноваційність моделі розкривається у встановленні системної взаємодії та координації дій між усіма суб'єктами інвестиційно-інноваційного процесу – державою, бізнесом, освітою і наукою, що забезпечить його цілісність, тобто збереження основних властивостей у разі різних зовнішніх і внутрішніх змін економічного та політико-правового середовища.

Системотвірним елементом державного управління інвестиційно-інноваційними процесами є конкретизація мети її формування. Стратегічною метою побудови системи державного управління інвестиційно-інноваційними процесами повинна бути мобілізація фінансових та інвестиційних ресурсів для стимулювання генерації й інтенсифікації інноваційних процесів у контексті прискорення соціально-економічного розвитку України та її регіонів в умовах геоekonomічної інтеграції.

В основу наведеної системи державного управління інвестиційно-інноваційними процесами покладено функціональний принцип управління. Це передбачає звуження функцій вертикальних структур і розширення горизонтальних зв'язків із суб'єктами інвестиційно-інноваційної діяльності, цілі яких мають узгоджуватися між собою за принципом: що вигідно державі, має бути вигідно кожному суб'єкту і навпаки.

За ринкових умов господарювання зіткнення інтересів суб'єктів інвестиційно-інноваційного процесу відбувається в єдиному інвестиційно-інноваційному середовищі, яке влада має активно формувати та постійно контролювати за допомогою державних і ринкових механізмів. Саморегулювання інвестиційно-інноваційного середовища на ринкових засадах можливе тоді, коли суб'єкти інвестиційно-інноваційного процесу будуть реалізовувати свої інтереси в правовому полі та забезпечувати виконання зобов'язань перед своїми працівниками і державою лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України в зазначеній площині.

Отже, кожен суб'єкт займає власну нішу і виконує власні функції, але вже з урахуванням суспільного вектора, тобто за взаємного узгодження дій з усіма учасниками. Взаємодія держави, бізнесу, освіти й науки в інвестиційно-інноваційних процесах сучасності повинна мати характер ділового інноваційного партнерства, яке являє собою форму ділової активності, спрямовану на продуктивну взаємодію в процесі реалізації ділових інтересів приватних інвесторів та соціально-економічних функцій держави в

рамках їх спільної інвестиційно-інноваційної діяльності [1, с. 99].

Головна особливість пропонованої автором функціональної моделі системи державного управління інвестиційно-інноваційними процесами полягає в складності її зв'язків, адже саме за допомогою міжсуб'єктних безперервних, багатосторонніх, рівноправних взаємозв'язків виявляється стійкість як одна з властивостей системи, збалансованість, динамічність та поступовість розвитку в контексті досягнення визначених стратегічних цілей. В умовах неузгодженості дій суб'єктів інвестиційно-інноваційного процесу рух до визначених цілей сповільнюється, а стратегічні пріоритети виявляються недосяжними.

Слід додати, що на сучасному етапі цілі держави, бізнесу, освіти і науки в системі державного управління інвестиційно-інноваційними процесами є неузгодженими і відповідно не підпорядковуються пропорційним співвідношенням, тому існуючі суперечності й неузгодженості інтересів учасників інвестиційно-інноваційного процесу необхідно розглядати в певному кореляційному полі, ураховуючи при цьому, що інституціональна трансформація державного управління національною інноваційною системою несе негативний досвід певних історично сформованих методологічних, методичних, процедурних, інституційних, фінансових обмежень, які подекуди є спадком радянської доби, а подекуди – сучасне надбання.

З огляду на це сучасна система державного управління інвестиційно-інноваційними процесами має будуватися на власній методології на засадах ліквідації існуючих суперечностей і неузгодженостей між учасниками інвестиційно-інноваційного процесу шляхом конкретизації індивідуальних завдань та їх узгодженості, що сприятиме швидкому поліпшенню міжсуб'єктних відносин і підвищенню ефективності всієї системи в цілому. В іншому випадку, за умов різного спрямування функціонування складових інвестиційно-інноваційного процесу, він деформується і призведе до соціальних антагонізмів і катастроф.

Завдання суб'єктів інвестиційно-інноваційного процесу в державному управлінні інноваційним розвитком України такі:

1. Завдання держави:

- зростання рівня і якості життя населення, сприяння розвитку «людського капіталу»;
- усунення структурних обмежень соціально-економічного зростання;
- сприяння підвищенню конкурентоспроможності вітчизняних підприємств, зміцнення їх позицій на внутрішньому та зовнішньому ринках;
- прискорення соціально-економічного розвитку України та її регіонів, раціональна інтеграція України в геоekonomічний простір.

2. Завдання бізнесу:

- розширення простору для вільного руху капіталу, його проникнення у високотехнологічні галузі промисловості;
- залучення бюджетних коштів для реалізації інноваційних проєктів;
- розширення можливостей для отримання кредитів під інноваційні проєкти від вітчизняних та зарубіжних фінансових організацій за рахунок отримання державних гарантій;
- ефективне управління ризиками шляхом поєднання спільних зусиль держави й бізнесу;
- полегшення роботи з органами влади й управління на основі участі держави в проєкті, у тому числі отримання ліцензій, дозвільної документації, висновків наглядових органів;
- підвищення статусу інноваційного проєкту за рахунок участі держави. Створення позитивного іміджу організації.

3. Завдання освіти:

- скорочення частки оплатної системи навчання у вищих навчальних закладах до середньоєвропейських показників шляхом нарощування фінансування оплати навчання за рахунок державного замовлення, а також замовлення підприємств і організацій;
- залучення представників бізнес-структур до навчального процесу.

4. Завдання науки:

- збереження та розвиток фундаментальної і прикладної науки, підготовка висококваліфікованих спеціалістів з урахуванням вимог бізнес-структур;
- поліпшення кадрового забезпечення науки та закріплення висококваліфікованих працівників у науковій сфері;
- зміцнення та модернізація матеріально-технічної бази науково-дослідних установ;
- розширення технологічної і наукової кооперації між університетами й промисловими фірмами.

У цілому необхідно визнати, що процес взаємодії влади, бізнесу, освіти та науки в Україні перебуває на початковій стадії становлення в системі державного управління інвестиційно-інноваційними процесами. У зв'язку з цим основною умовою формування та оптимізації системної взаємодії з позиції ефективності є досягнення компромісної узгодженості цілей та інтересів стратегічних суб'єктів інвестиційно-інноваційного процесу. Складність реалізації цього завдання полягає в тому, що держава як провідний суб'єкт управління інвестиційно-інноваційними процесами має одночасно виконувати декілька функцій, від чого залежатиме ефективність інвестиційно-інноваційних процесів у країні як результату

сприятливої державної науково-технічної і промислової політики [2, с. 163 – 167].

Гармонізація державного впливу на проходження інвестиційно-інноваційних процесів має базуватися на відповідних принципах управління. У базових законах України визначені принципи державного регулювання інвестиційно-інноваційної діяльності в контексті налагодження ефективної взаємодії суб'єктів інвестиційно-інноваційного процесу, проте основним їх недоліком залишається просте перенесення та модифікація загальноорганізаційних принципів на реалізацію загальних завдань інноваційного розвитку, на яких ґрунтується економічна політика держави в цілому [6; 7]. Тобто сформовані та законодавчо закріплені принципи належать не до спеціальних принципів взаємодії учасників інвестиційно-інноваційного процесу в контексті державного управління, а до імперативів, що визначають загальні вимоги до процесу розробки й реалізації інвестиційно-інноваційної політики.

Авторський підхід до складу спеціальних принципів формування ефективної системи державного управління інвестиційно-інноваційними процесами може бути сформульований таким чином:

1. Принцип паритету та збалансування інтересів держави та інших учасників інвестиційно-інноваційного процесу.

2. Принцип активної ролі держави щодо створення та функціонування інституційних структур інноваційного розвитку, що стимулює інвестиційно-інноваційну діяльність суб'єктів господарювання.

3. Принцип забезпечення інвесторам, які провадять в Україні інноваційну діяльність і (або) залучають майнові та інтелектуальні цінності, вкладають власні чи запозичені кошти в реалізацію в Україні інноваційних проєктів, однакових конкурентних умов господарської діяльності незалежно від форм власності.

4. Принцип пріоритету державної підтримки стратегічних напрямів інноваційної діяльності, а також інноваційних проєктів, що забезпечують екологічну безпеку.

5. Принцип пріоритету інвестицій у «людський капітал».

6. Принцип «гарантії імунітету» суб'єктам господарювання всіх форм власності, що реалізують в Україні інноваційні проєкти, і підприємствам усіх форм власності, які мають статус інноваційних, щодо набуття чинності правових норм, які погіршують умови вкладення інвестиційних ресурсів для реалізації інноваційних проєктів.

Ефективне державне управління інвестиційно-інноваційними процесами в Україні на засадах державно-приватного партнерства

має базуватися на використанні таких загальних функцій державного управління, як організація, планування та прогнозування, мотивація, регулювання, контроль [5, с. 192].

Відповідно до запропонованої автором системи та в межах існуючих загальних функцій управління слід використовувати такі методи й інструменти впливу держави на стимулювання інвестиційно-інноваційних процесів на засадах державно-приватного партнерства:

- створення нормативно-правової бази та економічних механізмів для підтримки і стимулювання інвестиційно-інноваційної діяльності;

- вибір на основі визначених наукою прогнозів стратегічних пріоритетних напрямів інноваційної діяльності; розробка і реалізація загальнодержавних цільових науково-технічних програм, стратегічних галузевих, регіональних і місцевих інвестиційно-інноваційних програм та проектів, реалізація яких сприятиме інноваційному оновленню виробничих процесів і підвищенню конкурентоспроможності національної промисловості в цілому;

- стартове фінансування базисних інновацій і всього інноваційного процесу в неринковому секторі промисловості (соціальний та оборонно-промисловий комплекси, масштабні екологічні проекти, що мають загальнодержавну значущість тощо);

- координація діяльності зі створення та трансферу (передачі) технологій і прав на об'єкти інтелектуальної власності, що створені повністю або частково за рахунок коштів державного бюджету;

- розширення можливих джерел фінансування кластерів, якими можуть бути кошти місцевих бюджетів, кошти венчурних фондів, інвестиції підприємств і організацій, у тому числі міжнародних, а також кошти фінансових установ – учасників кластерів;

- мобілізація фінансових ресурсів до інституційних структур регіонального інноваційного розвитку – Державного фонду регіонального розвитку, агенцій регіонального розвитку;

- підтримка вітчизняних винаходів і їх патентування за кордоном, особливо в галузі високих технологій, реальний (а не декларативний) захист вітчизняної інтелектуальної власності;

- захист внутрішнього ринку від недобросовісної конкуренції з боку транснаціональних компаній (ТНК), рішучі заходи в боротьбі з корупцією та детінізація економіки, підвищення особистої та майнової безпеки для громадян і підприємців.

Відповідно до запропонованої автором функціональної моделі системи державного управління інвестиційно-інноваційними процесами в Україні можна виділити такі методи та інструменти впливу держави щодо залучення бізнесу в контексті стимулювання інвестиційно-інноваційних процесів:

- активна участь у виборі і реалізації стратегічних пріоритетів та базисних інновацій, що сприяють підвищенню конкурентоспроможності вітчизняної продукції як на зовнішньому, так і на внутрішньому ринках;

- своєчасне й ефективне впровадження інновацій, зміцнення позицій на зайнятих і освоєння нових ніш на внутрішньому і зовнішніх ринках;

- дотримання національних інтересів у співпраці із зарубіжними компаніями і ТНК, в операціях на зовнішніх ринках, створення спільно із зацікавленими зарубіжними компаніями країн СНД і далекого зарубіжжя ТНК і стратегічних альянсів в інноваційній сфері за українського лідерства;

- активна протидія корупції державних чиновників і недобросовісної конкуренції, дотримання правил ділової етики;

- захист інтересів бізнесу за допомогою Торгово-промислової палати, організацій, що представляють інтереси малого та середнього інноваційного підприємництва, залучення цих організацій до вибору стратегічних пріоритетів та реалізації національних проектів, цільових науково-технічних і стратегічних регіональних програм інноваційного розвитку.

Слід визнати, що виконання пріоритетних завдань інноваційного розвитку задля прискорення соціально-економічного зростання України є можливим лише за умови максимального використання й оновлення науково-технологічного та освітнього потенціалу. Наука має прогнозувати інноваційний розвиток з урахуванням оцінки пріоритетних напрямів діяльності, що відповідають інноваційним контурам XXI ст., а завданням держави є розробка механізмів фінансування та стимулювання реалізації визначених наукових і технологічних пріоритетів інноваційного спрямування.

Таким чином, методи та засоби впливу держави щодо використання системи науки в стимулюванні інвестиційно-інноваційних процесів на засадах державно-приватного партнерства в запропонованій автором функціональній моделі системи державного управління інвестиційно-інноваційними процесами в Україні зводяться до такого:

- розробка коротко-, середньо- та довгострокових прогнозів інноваційного розвитку на основі постіндустріальної парадигми, відкриття нових закономірностей циклічної динаміки інвестиційно-інноваційних процесів і способів їх практичного використання на базі наукових відкриттів, нових технологій і винаходів; використання методології інтегрального макропрогнозування;

- формування наукових і конструкторських організацій, що створюють базу для розробки постіндустріальної наукової

парадигми, освоєння шостого технологічного укладу й підвищення конкурентоспроможності вітчизняної промисловості;

– участь науковців в обґрунтуванні й експертизі довгострокового прогнозу та стратегії інноваційного розвитку, які реалізують національні проекти, цільові науково-технічні і стратегічні регіональні інвестиційно-інноваційні програми, авторський нагляд і науковий супровід виконання проектів;

– підтримка міждисциплінарних досліджень і відкритих дискусій, подолання монополізму окремих наукових установ і шкіл, партнерство та інтеграція академічного, вузівського, галузевого секторів науки;

– зміцнення і модернізація матеріально-технічної та інформаційної бази науки за підтримки держави і бізнесу, створення умов для залучення молодих учених для роботи в Україні;

– зміцнення демократичних основ самоуправління наукових установ, запобігання спробам державних службовців установити контроль за науковими організаціями, приватизувати їх майно.

Відповідно до запропонованої автором функціональної моделі системи державного управління інвестиційно-інноваційними процесами в Україні методи та інструменти впливу держави щодо використання системи освіти в контексті стимулювання інвестиційно-інноваційних процесів зводяться до такого:

– омолодження наукових кадрів, конструкторського корпусу, залучення до формування нових знань, ефективних технологічних рішень талановитих студентів, аспірантів, викладачів;

– інтеграція системи науки і вищої освіти, створення мережі науково-освітніх університетів, центрів, альянсів для реалізації національних проектів, цільових науково-технічних і стратегічних регіональних інвестиційно-інноваційних програм;

– підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації дослідників, конструкторів, інженерів, кваліфікованих робітників для створення базових інновацій;

– виховання нового покоління новаторів, передача підростаючому поколінню знань про закономірність і перспективи інноваційного розвитку суспільства, стратегії розвитку нашої держави.

З позиції системного підходу до державного управління інвестиційно-інноваційними процесами розробка довгострокового прогнозу інноваційного розвитку України має сформувати основи політики інноваційного спрямування розвитку вітчизняної промисловості на довгострокову перспективу, яка спиратиметься у своїй реалізації на національну інноваційну систему, що здатна обґрунтувати й підтримувати виконання рішень на системному

рівні як у сфері розвитку науки й технологій, так і у сфері соціально-економічного розвитку. Складовою частиною системи довгострокового прогнозування і планування інноваційного розвитку є державні цільові науково-технічні програми, галузеві програми, державне замовлення та окремі інноваційні проекти. Разом вони створюють систему національних інноваційних програм і проектів, яка є важливим засобом реалізації державної інвестиційно-інноваційної політики, пріоритетних напрямів інноваційної діяльності, концентрації фінансових, матеріально-технічних, інтелектуальних, трудових ресурсів і координації діяльності промислових підприємств, наукових установ, фінансових організацій та громадян з метою розв'язання найважливіших загальнодержавних проблем інноваційного розвитку України.

Отже, довгострокове прогнозування інноваційного розвитку України має стати основою для формування середньострокової стратегії інноваційного розвитку держави, реалізація якої здійснюватиметься через систему національних інноваційних програм і проектів у спосіб забезпечення скоординованої діяльності влади, суспільства, підприємництва, науки та освіти – усіх головних учасників інвестиційно-інноваційного процесу.

Слід зауважити, що система взаємодії суб'єктів інвестиційно-інноваційного процесу на умовах ділового партнерства є децентралізованою системою. Відповідно в удосконаленій системі державного управління інвестиційно-інноваційними процесами як один із дійових інструментів регіонального управління інноваційним розвитком автор пропонує застосовувати програмний підхід. Розробка та реалізація програм регіонального інноваційного розвитку дасть змогу розвинути межі позитивного впливу державного управління на соціально-економічні процеси в країні інструментами інноваційної політики в суб'єкт-суб'єктному аспекті (перенести акценти з усебічного контролю на взаємодію і співробітництво); змінити застарілі підходи до державного управління інвестиційно-інноваційними процесами на сучасні, зокрема на кластерний підхід, державно-приватне партнерство; усунути можливості зловживань з боку посадових осіб чи їх злочинної змови з несумлінними організаціями-співвиконавцями інвестиційно-інноваційних проектів у межах реалізації регіональних інноваційних програм шляхом збалансування відповідальності всіх учасників інвестиційно-інноваційного процесу.

Заключним елементом удосконаленої моделі системи державного управління інвестиційно-інноваційними процесами в Україні є оцінка ефективності управління. Ефективність державного управління інвестиційно-інноваційними процесами значною мірою

залежить від правильності встановлення об'єкта оцінювання. У сучасних умовах в Україні об'єктом оцінювання є окремі інвестиційно-інноваційні проекти, а не інвестиційно-інноваційний процес у цілому. Отже, для оцінювання ефективності системи державного управління інвестиційно-інноваційними процесами необхідно визначити сукупність основних індикаторів, які дають змогу скласти загальну картину рівня досягнення загальних програмних цілей інноваційного розвитку регіону, тобто необхідним вбачається розробка системи індикаторів ефективності реалізації інвестиційно-інноваційних процесів у рамках регіональної інноваційної програми. Основне завдання формування системи індикаторів у рамках ділового інноваційного партнерства повинно полягати в тому, щоб з'ясувати й переконливо обґрунтувати, наскільки реалізація того чи іншого інвестиційно-інноваційного процесу в рамках регіональної програми інноваційного розвитку не тільки вигідна з комерційного погляду, але й відповідає стратегічним інтересам регіону і держави загалом, ураховує сучасні тенденції соціально-економічного розвитку, сприяє інтенсифікації інноваційного розвитку країни, галузі, області, міста або окремого підприємства, забезпечує отримання економічного, соціального та екологічного ефектів.

Таким чином, інтеграційне партнерство суб'єктів інвестиційно-інноваційного процесу – держави, бізнесу, освіти і науки – втілиться в реальність у тому випадку, якщо держава не просто визнає застосування державно-приватного партнерства в інвестиційно-інноваційній сфері на рівні програмних декларацій, але також розробить відповідні інструменти його реалізації на державному, регіональному, програмному рівнях, що дозволило б ураховувати інтереси кожної зі сторін, уникати диктату, монополізму, корупції.

Отже, державні органи влади повинні не тільки стимулювати процес нагромадження фінансових та інвестиційних ресурсів для інтенсифікації інноваційної діяльності, але й проводити обґрунтовану та ефективну політику управління інвестиційно-інноваційними процесами в Україні та її регіонах для забезпечення гідного рівня добробуту громадян, посилення розвитку високотехнологічних базових галузей промисловості, їх довгострокової конкурентоспроможності в рамках національних кордонів і на світових ринках.

Список використаних джерел

1. **Гриценко Л. Л.** Взаємодія держави і бізнесу в контексті реалізації державної інвестиційної політики : монографія / Л. Л. Гриценко. – Суми : Університет. кн., 2013. – 327 с.

2. **Економіко-правові** теоретичні та практичні аспекти переходу економіки України на інноваційну модель розвитку : монографія / О. П. Орлюк, О. Б. Бутнік-Сіверський, Н. М. Мироненко [та ін.] ; за наук. ред. О. Б. Бутнік-Сіверського. – К. : Лазурит-Поліграф, 2010. – 416 с.

3. **Мартиненко В. Ф.** Державне управління інвестиційним процесом в Україні : монографія / В. Ф. Мартиненко. – К. : НАДУ, 2005. – 296 с.

4. **Механізм** стратегічного управління інноваційним розвитком : монографія / О. А. Біловодська, О. М. Азарян, М. П. Денисенко [та ін.] ; за наук. ред. О. А. Біловодської. – Суми : Університет. кн., 2013. – 432 с.

5. **Національна економіка** : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, А. Ю. Васіна, Т. Л. Желюк, Т. М. Попович ; за наук. ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2011. – 463 с.

6. **Про інноваційну** діяльність : Закон України від 4 лип. 2002 р. № 40-IV. – Режим доступу : search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T020040.html.

7. **Про Концепцію** регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкової трансформації економіки : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 черв. 1995 р. № 384. – Режим доступу : search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP950384.html.

List of references

1. **Hrytsenko L. L.** Vzaiemodiia derzhavy i biznesu v konteksti realizatsii derzhavnoi investytsiinoi polityky : monohrafiia / L. L. Hrytsenko. – Sumy : Universytet. kn., 2013. – 327 s.

2. **Ekonomiko-pravovi** teoretychni ta praktychni aspekty perekhodu ekonomiky Ukrainy na innovatsiinu model rozvytku : monohrafiia / O. P. Orliuk, O. B. Butnik-Siverskyi, N. M. Myronenko [ta in.] ; za nauk. red. O. B. Butnik-Siverskoho. – K. : Lazurit-Polihraf, 2010. – 416 s.

3. **Martynenko V. F.** Derzhavne upravlinnia investytsiinym protsesom v Ukraini : monohrafiia / V. F. Martynenko. – K. : NADU, 2005. – 296 s.

4. **Mekhanizm** stratehichnoho upravlinnia innovatsiinym rozvytkom : monohrafiia / O. A. Bilovodska, O. M. Azarian, M. P. Denysenko [ta in.] ; za nauk. red. O. A. Bilovodskoi. – Sumy : Universytet. kn., 2013. – 432 s.

5. **Natsionalna ekonomika** : navch. posib. / A. F. Melnyk, A. Yu. Vasina, T. L. Zheliuk, T. M. Popovych ; za nauk. red. A. F. Melnyk. – K. : Znannia, 2011. – 463 s.

6. **Pro innovatsiinu** diialnist : Zakon Ukrainy vid 4 lyp. 2002 r. № 40-IV. – Rezhym dostupu : search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T020040.html.

7. **Pro Kontseptsiuu** rehuliuвання investytsiinoi diialnosti v umovakh rynkovoї transformatsii ekonomiky : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 cherv. 1995 r. № 384. – Rezhym dostupu : search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP950384.html.

Надійшла до редколегії 16.04.14

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 355.58 : 351.862

Сергій АНДРЕЄВ
Національна академія державного управління
при Президенті України

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГОТОВНОСТІ ЄДИНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДО ВВЕДЕННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ РЕЖИМІВ ЇЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Розглядаються інституціональні аспекти забезпечення готовності єдиної державної системи цивільного захисту до запровадження спеціальних режимів її діяльності, насамперед режиму надзвичайної ситуації та режиму надзвичайного стану. Зазначаються недоліки системоутворювальних елементів єдиної державної системи цивільного захисту (функціональних і територіальних підсистем) у режимі її повсякденного функціонування. Пропонуються певні висновки про стан готовності до дій за призначенням єдиної державної системи цивільного захисту за умови впровадження спеціальних режимів її діяльності.

Ключові слова: єдина державна система цивільного захисту, захист населення і територій від надзвичайних ситуацій, надзвичайна ситуація техногенного, природного, соціального та воєнного характеру, цивільна оборона, цивільний захист.

Сергей Андреев. Институциональные аспекты обеспечения готовности единой государственной системы гражданской защиты к введению специальных режимов ее деятельности

Рассматриваются институциональные аспекты обеспечения готовности единой государственной системы гражданской защиты к введению специальных режимов ее деятельности, прежде всего режима чрезвычайной

Державне управління та місцеве самоврядування, 2014, вип. 2(21)

ситуации и режима чрезвычайного положения. Указываются недостатки системообразующих элементов единой государственной системы гражданской защиты (функциональных и территориальных подсистем) в режиме ее повседневного функционирования. Предлагаются определенные выводы о состоянии готовности к действиям по предназначению единой государственной системы гражданской защиты при условии введения специальных режимов ее деятельности.

Ключевые слова: единая государственная система гражданской защиты, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, чрезвычайная ситуация техногенного, природного, социального и воєнного характера, гражданская оборона, гражданская защита.

Serhii Andreiev. Institutional aspects of preparedness for response of the single national system of civil protection for the insertion of special modes of its functioning

The institutional aspects of preparedness for response of the single national system of civil protection for the insertion of special modes of its functioning, primarily the mode of emergency situation and the mode of emergency rule are considered. Specific examples illustrate disadvantages of backbone elements of the single national system of civil protection (functional and territorial subsystems), as well as its organizational structure and the subject body in the mode of its daily functioning. There were made the conclusions about the state of preparedness to actions of the intended single national system of civil protection, on condition of the insertion of special modes of its functioning.

Key words: the single national system of civil protection, protection of population and territories from emergency situations, an emergency situation of anthropogenic, natural, social and military formation, civil defence, civil protection.

Надскладна суспільно-політична ситуація в Україні, пов'язана із масовими заворушеннями у м. Києві, захопленням адміністративних будинків кількох міністерств, а також облдержадміністрацій, нападами на працівників правоохоронних органів, загибеллю людей, що набула особливого загострення у січні-лютому 2014 р., на наш погляд, містила ознаки надзвичайної ситуації (далі – НС) соціального характеру загальнодержавного рівня. До того ж вона свідчила про існування на той час реальних передумов для введення в країні у встановленому порядку режиму надзвичайного стану.

У зв'язку з цим видається вельми актуальним, своєчасним і практично значущим розгляд питання щодо готовності єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДС ЦЗ), покликаної запобігати НС техногенного, природного, соціального та воєнного характеру й реагувати на них, до дій за призначенням за умови встановлення таких спеціальних режимів її функціонування, як режим НС та режим надзвичайного стану.

Питання державного управління у сфері цивільного захисту (ЦЗ), зокрема стосовно різних аспектів функціонування ЄДС ЦЗ,

розглядалися у працях С. Домбровської, С. Засунька, Л. Жукової, Н. Клименко, С. Кузніченко, С. Мосова, О. Островерх, В. Петкова, А. Роміна, В. Садкового, В. Тищенко, О. Труша, А. Філіпенко, Л. Шевченко та ін.

Слід також згадати про російських учених, які приділяють особливу увагу проблемам створення та діяльності російської державної системи з попередження та ліквідації НС: Н. Архипову, Ю. Воробйова, Б. Порфир'єва, М. Фалєєва, В. Федоренка, Г. Федулова, Р. Цалікова. Подібні проблеми притаманні вітчизняній державній системі ЦЗ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з державного управління у сфері ЦЗ свідчить про те, що науковці, зокрема представники галузі науки державного управління, приділяють украй недостатньо уваги як управлінській проблематиці в цій сфері загалом, так і питанню ефективності виконання ЄДС ЦЗ покладених на неї завдань і функцій у різних режимах її функціонування, що також підтверджує актуальність і необхідність проведення дослідження зазначеного питання.

Мета статті – проаналізувати стан готовності ЄДС ЦЗ до введення спеціальних режимів діяльності в контексті нинішніх проблем та недоліків інституціональних засад її функціонування.

Для забезпечення реалізації державної політики у сфері ЦЗ в Україні законодавчо передбачено існування ЄДС ЦЗ, яка являє собою сукупність органів управління, сил і засобів центральних та місцевих органів виконавчої влади (ОВВ), Ради міністрів Автономної Республіки Крим (далі – АР Крим), виконавчих органів рад, підприємств, установ та організацій [1; 3].

Для більш чіткого та повного розуміння призначення ЄДС ЦЗ вбачається доцільним коротко зупинитись на її основних завданнях, якими є: забезпечення готовності міністерств та інших центральних і місцевих ОВВ, органів місцевого самоврядування (ОМС), підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання і реагування на НС; забезпечення реалізації заходів щодо запобігання виникненню НС; навчання населення щодо поведінки та дій у разі виникнення НС; виконання державних цільових програм, спрямованих на запобігання НС, забезпечення сталого функціонування підприємств, установ та організацій, зменшення можливих матеріальних втрат; опрацювання інформації про НС, видання інформаційних матеріалів з питань захисту населення і територій від наслідків НС; прогнозування й оцінка соціально-економічних наслідків НС, визначення на основі прогнозу потреби в силах, засобах, матеріальних та фінансових ресурсах; створення, раціональне збереження і використання резерву матеріальних та

фінансових ресурсів, необхідних для запобігання і реагування на НС; оповіщення населення про загрозу та виникнення НС, своєчасне та достовірне інформування про фактичний стан і вжиті заходи; захист населення в разі виникнення НС; проведення рятувальних та інших невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків НС, організація життєзабезпечення постраждалого населення; пом'якшення можливих наслідків НС у разі їх виникнення; здійснення заходів щодо соціального захисту постраждалого населення; реалізація визначених законом прав у сфері захисту населення від наслідків НС, у тому числі осіб (чи їх сімей), що брали безпосередню участь у ліквідації цих ситуацій; інші завдання, визначені законом [1].

ЄДС ЦЗ залежно від масштабів і особливостей НС, що прогнозується або виникла, функціонує в режимах: повсякденного функціонування; підвищеної готовності; НС; надзвичайного стану. Положенням про ЄДС ЦЗ визначається перелік заходів, що здійснюються у відповідному режимі, завдання та порядок взаємодії суб'єктів забезпечення ЦЗ під час функціонування зазначеної системи у відповідному режимі. В особливий період ЄДС ЦЗ функціонує відповідно до Кодексу цивільного захисту України та з урахуванням особливостей, що визначаються згідно з вимогами законів України «Про правовий режим воєнного стану», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», а також інших нормативно-правових актів.

Режим повсякденного функціонування ЄДС ЦЗ встановлюється за умов нормального виробничо-промислового, радіаційного, хімічного, сейсмічного, гідрогеологічного, гідрометеорологічного, техногенного та пожежного становища та за відсутності епідемій, епізоотій, епіфітотій. У разі загрози виникнення НС за рішенням відповідно Кабінету Міністрів України, Ради міністрів АР Крим, обласних, Київської чи Севастопольської міських державних адміністрацій для ЄДС ЦЗ у повному обсязі або частково для окремих її територіальних підсистем тимчасово встановлюється режим підвищеної готовності. У разі виникнення НС за рішенням відповідно Кабінету Міністрів України, Ради міністрів АР Крим, обласних, Київської чи Севастопольської міських державних адміністрацій для ЄДС ЦЗ у повному обсязі або частково для окремих її територіальних підсистем тимчасово встановлюється режим НС. Режим надзвичайного стану для ЄДС ЦЗ у повному обсязі або частково для окремих її територіальних підсистем тимчасово встановлюється в межах території, на якій введено правовий режим надзвичайного стану відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [1]. Наприклад, у

режимі НС основними завданнями ЄДС ЦЗ є: оповіщення органів управління та сил ЦЗ, а також населення про виникнення НС та інформування про дії в умовах такої ситуації; призначення керівника робіт з ліквідації наслідків НС та утворення в разі потреби спеціальної комісії з ліквідації наслідків НС; визначення зони НС; здійснення постійного прогнозування зони можливого поширення НС та масштабів можливих наслідків; організація робіт з локалізації і ліквідації наслідків НС, залучення для цього необхідних сил і засобів; організація та здійснення заходів щодо життєзабезпечення постраждалого населення; організація та здійснення (у разі потреби) евакуаційних заходів; організація і здійснення радіаційного, хімічного, біологічного, інженерного та медичного захисту населення і територій від наслідків НС; здійснення безперервного контролю за розвитком НС та ситуацією на аварійних об'єктах і прилеглих до них територіях; інформування органів управління ЦЗ та населення про розвиток НС та заходи, що здійснюються [3].

У режимі надзвичайного стану ЄДС ЦЗ має виконувати завдання відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», хоча слід зазначити, що в цьому законі якісь спеціальні завдання окремо для ЄДС ЦЗ не визначені. Порівняння основних завдань ЄДС ЦЗ у різних спеціальних режимах її функціонування, а також аналіз норм закону № 1550-III дає підстави зробити висновок про те, що чим вищий рівень спеціального режиму діяльності вказаної системи (найвищим з них є режим надзвичайного стану), тим складніший та відповідальніший характер заходів ЄДС ЦЗ мусить виконувати й тим більш ефективної організації взаємодії та міжвідомчої координації дій органів державної влади, ОМС, інших структур, що входять до складу цієї системи, потребуватиме її функціонування у відповідному режимі.

І експерти, і вищі органи державної влади вже неодноразово звертали увагу на те, що через недосконалість системи управління процесами ЦЗ, недостатню діяльність центральних і місцевих ОВВ щодо забезпечення реалізації політики у сфері ЦЗ ефективність вітчизняної державної системи з протидії НС залишається низькою. При цьому слід підкреслити, що мова йшла про низьку ефективність діяльності ЄДС ЦЗ у режимі її повсякденного функціонування.

Високий рівень готовності ЄДС ЦЗ до дій за призначенням у мирний час є запорукою ефективного виконання завдань в особливий період, тому в Положенні про ЄДС ЦЗ закріплено норму про те, що підготовка ЄДС ЦЗ до виконання завдань ЦЗ в умовах особливого періоду здійснюється завчасно в мирний час [3]. Так само є цілком очевидним те, що існуючий стан інституціональних засад діяльності ЄДС ЦЗ у режимі повсякденного функціонування є однією з

визначальних передумов забезпечення ефективного виконання цієї системою завдань ЦЗ у спеціальних режимах її діяльності, які вимагають більш високого рівня готовності цієї системи до дій за призначенням.

Отже, виникає логічне запитання, що сьогодні являє собою ЄДС ЦЗ і наскільки вона є готовою до запровадження спеціальних режимів її діяльності, насамперед режиму НС та режиму надзвичайного стану, зважаючи на існуючий стан інституціональних засад її функціонування.

Відповідно до ч. 1, 2 ст. 8 Кодексу ЦЗ забезпечення реалізації державної політики у сфері ЦЗ здійснюється ЄДС ЦЗ, яка складається з функціональних і територіальних підсистем та їх ланок.

Положення про ЄДС ЦЗ, типові положення про функціональну і територіальну підсистеми затверджуються Кабінетом Міністрів України. У свою чергу, згідно з Положенням про ЄДС ЦЗ, функціональні підсистеми ЄДС ЦЗ створюються у відповідних сферах суспільного життя центральними ОВВ з метою захисту населення і територій від НС у мирний час та в особливий період, забезпечення готовності підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання і реагування на НС. Безпосереднє керівництво діяльністю функціональної підсистеми здійснюється керівником органу чи суб'єкта господарювання, що створив таку підсистему.

Територіальні підсистеми ЄДС ЦЗ створюються в АР Крим, областях, м. Києві та Севастополі з метою здійснення заходів щодо захисту населення і територій від НС у мирний час та в особливий період у відповідному регіоні. Безпосереднє керівництво діяльністю територіальної підсистеми, її ланок здійснюється посадовою особою, яка очолює орган, що створив таку підсистему, ланку [3].

Як бачимо, ЄДС ЦЗ має досить складну організаційну структуру, складається з функціональних і територіальних підсистем та їх ланок, а кожен із цих системоутворювальних елементів, у свою чергу, включає певні постійно діючі органи управління у сфері ЦЗ, координаційні органи, сили ЦЗ.

Для того щоб ця державна система в масштабах усієї країни працювала як цілісний, єдиний та збалансований механізм, законодавчо мають бути чітко та повно регламентовані інституціональні засади її діяльності. Перш за все це стосується необхідності розроблення та затвердження положень про функціональні й територіальні підсистеми ЄДС ЦЗ, які повинні детально визначити питання щодо структури, складу, завдань і функцій органів управління та сил ЦЗ, які входять до складу

відповідної підсистеми, порядку організації та взаємодії між цими суб'єктами, у тому числі за умов установа спеціальних режимів функціонування ЄДС ЦЗ.

Відповідні статусні нормативні документи щодо діяльності функціональних і територіальних підсистем ЄДС ЦЗ під час підготовки та реалізації планів основних заходів ЦЗ на відповідний рік, а також планів організації взаємодії між органами управління та силами ЦЗ цих підсистем мають бути основою для визначення відповідальних та розмежування функцій і повноважень між згаданими суб'єктами.

На сьогоднішній день функціональні і територіальні підсистеми ЄДС ЦЗ, а також їх ланки у встановленому законодавством порядку не створені, що обумовлено відсутністю затверджених Кабінетом Міністрів України типових положень про відповідні підсистеми. Отже, ЄДС ЦЗ не являє собою організовану сукупність ОВВ, ОМС, інших структур з ефективними управлінськими зв'язками та формами взаємодії та, власне, як система існує номінально, «на бумазі».

Діяльність щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері ЦЗ в Україні провадиться певною мірою розрізнено, відокремлено та з різною результативністю, великою кількістю суб'єктів забезпечення ЦЗ на різних організаційно-правових рівнях управління (Кабінету Міністрів України, центральними та місцевими ОВВ, ОМС, їх структурними підрозділами з питань ЦЗ, силами ЦЗ, підприємствами, установами, організаціями), функції яких у цій сфері визначені в Кодексі ЦЗ та інших законодавчих актах.

З уведенням у дію з 1 липня 2013 р. Кодексу ЦЗ були визнані такими, що втратили чинність, три закони України: «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру»; «Про правові засади цивільного захисту»; «Про Цивільну оборону України», кожен з яких закріплює існування окремої державної системи, призначеної для вирішення завдань з протидії НС різного характеру: цивільної оборони [6], єдиної державної системи з питань запобігання та реагування на НС техногенного та природного характеру [4], єдиної державної системи ЦЗ населення і територій [5].

Із набранням чинності Положення про ЄДС ЦЗ можна говорити про остаточну ліквідацію згаданих вище державних систем, оскільки втратили чинність постанови Кабінету Міністрів України, що визначали правові засади їх функціонування.

Безумовно, відсутність затверджених належним чином положень про функціональні й територіальні підсистеми ЄДС ЦЗ автоматично не означає, що основні завдання, покладені на цю державну систему, не виконуються, оскільки вони розподілені між

різними суб'єктами забезпечення ЦЗ (органами державної влади, ОМС, підприємствами, установами та організаціями тощо). Це лише підтверджує факт відсутності інституційно сформованих структурних елементів ЄДС ЦЗ, що є свідченням формального існування цієї державної системи як такої навіть у режимі повсякденного функціонування.

Водночас цілком очевидно, що якби основні системно значущі елементи ЄДС ЦЗ (її функціональні й територіальні підсистеми) були створені у встановленому порядку, ефективність її дій за призначенням, у тому числі в режимах НС та надзвичайного стану, була б значно вищою, оскільки були б впорядковані інституціональні, організаційні, правові та інші засади функціонування ЄДС ЦЗ, визначені механізми координації та взаємодії між постійно діючими органами управління ЦЗ, координаційними органами та силами ЦЗ функціональних і територіальних підсистем.

Розглядаючи питання про готовність ЄДС ЦЗ до запровадження спеціальних режимів діяльності, не можна не сказати про те, що на цей час в Україні відсутні нормативно визначені критерії (показники, параметри) визначення рівня готовності ЄДС ЦЗ у цілому до дій за призначенням у мирний час (з огляду на це цілком імовірно можна припустити, що такі критерії відсутні й на особливий період), хоча очевидно, що наразі існує нагальна потреба в науковому обґрунтуванні та практичному запровадженні таких критеріїв. Проте в Україні є чинним наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України від 15 серпня 2007 р. «Про затвердження Інструкції з перевірки та оцінки готовності функціональних і територіальних підсистем єдиної системи цивільного захисту», який містить критерії оцінки діяльності функціональних і територіальних підсистем ЄДС ЦЗ, що передбачають перевірку діяльності цих підсистем за такими основними напрямками:

- організація роботи з виконання вимог законодавчих, інших нормативно-правових актів з питань виконання заходів ЦЗ населення і територій від НС та забезпечення техногенної безпеки;

- організація роботи з попередження НС і підвищення сталого функціонування об'єктів в умовах НС, контроль за впровадженням заходів попередження;

- забезпечення готовності органів управління, оперативно-чергових (чергових) та диспетчерських служб, наявність та працездатність систем раннього виявлення загрози НС та оповіщення людей у разі їх виникнення, своєчасність і достовірність інформування про можливу та наявну ситуацію, про запобіжні заходи та хід проведення невідкладних робіт;

– створення, збереження і раціональне використання матеріальних ресурсів, необхідних для ліквідації НС;

– організація захисту населення і територій від НС, надання невідкладної психологічної, медичної та іншої допомоги потерпілим;

– стан готовності систем аналізу і прогнозування, мережі спостереження і лабораторного контролю за радіаційним, хімічним, бактеріологічним зараженням, підтримання їх у готовності до функціонування в умовах НС;

– створення, забезпечення та підтримання в постійній готовності сил і засобів ЦЗ для запобігання НС та ліквідації їх наслідків;

– стан підготовки керівного складу і населення способам захисту в разі виникнення надзвичайних, несприятливих побутових або нестандартних ситуацій та організація тренувань [2].

Відповідні критерії застосовуються на практиці під час проведення комплексною комісією Міністерства надзвичайних ситуацій України перевірок готовності функціональних і територіальних підсистем ЄДС ЦЗ, за наслідками яких відповідні підсистеми можуть бути визнані готовими до виконання завдань, обмежено готовими до виконання завдань або неготовими до виконання завдань.

На наш погляд, сьогодні назріла нагальна потреба в розробленні та впровадженні критеріїв визначення рівня готовності всієї ЄДС ЦЗ до дій за призначенням у різних режимах її функціонування. При цьому під час розроблення таких критеріїв за основу можна було б узяти критерії, наведені в наказі Міністерства надзвичайних ситуацій України № 558.

Ураховуючи викладене, є вагомі підстави припускати, що в разі встановлення режиму НС чи режиму надзвичайного стану для ЄДС ЦЗ її діяльність як цілісної системи буде скоріше мати формальний, ніж реальний характер, оскільки її основні структурні елементи (функціональні й територіальні підсистеми) інституційно не сформовані. Тому вкрай необхідно якнайшвидше прийняти підзаконні нормативно-правові акти, які регламентуватимуть діяльність ЄДС ЦЗ, зокрема її функціональних і територіальних підсистем, а також забезпечити практичну розбудову її інституціональних засад на державному, регіональному, місцевому та об'єктовому рівнях.

Убачаються актуальними та перспективними наукові дослідження щодо обґрунтування критеріїв рівня готовності ЄДС ЦЗ до виконання покладених на неї завдань у різних режимах її функціонування, а також стосовно напрямів удосконалення механізмів діяльності зазначеної державної системи.

Список використаних джерел

1. **Кодекс** цивільного захисту України // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.
2. **Про затвердження** Інструкції з перевірки та оцінки готовності функціональних і територіальних підсистем єдиної системи цивільного захисту : наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України від 15 серп. 2007 р. № 558 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 78. – Ст. 2912.
3. **Про затвердження** Положення про єдину державну систему цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 січ. 2014 р. № 11 // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 8. – Ст. 245.
4. **Про захист** населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : Закон України від 8 черв. 2000 р. № 1809-III // Відом. Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 337.
5. **Про правові** засади цивільного захисту : Закон України від 24 черв. 2004 р. № 1859-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2004. – № 39. – Ст. 488.
6. **Про Цивільну** оборону України : Закон України від 3 лют. 1993 р. № 2974-XII // Відом. Верховної Ради України. – 1993. – № 14. – Ст. 124.

List of references

1. **Kodeks** tsyvilnoho zakhystu Ukrainy // Ofits. visn. Ukrainy. – 2012. – № 89. – St. 3589.
2. **Pro zatverdzhennia** Instruktсии z perevirky ta otsinky hotovnosti funktsionalnykh i terytorialnykh pidsystem yedynoi systemy tsyvilnoho zakhystu : nakaz Ministerstva nadzvychainykh sytuatsii Ukrainy vid 15 serp. 2007 r. № 558 // Ofits. visn. Ukrainy. – 2007. – № 78. – St. 2912.
3. **Pro zatverdzhennia** Polozhennia pro yedynu derzhavnu systemu tsyvilnoho zakhystu : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 9 sich. 2014 r. № 11 // Ofits. visn. Ukrainy. – 2014. – № 8. – St. 245.
4. **Pro zakhyst** naselennia i terytorii vid nadzvychainykh sytuatsii tekhnogennoho ta pryrodnoho kharakteru : Zakon Ukrainy vid 8 cherv. 2000 r. № 1809-III // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2000. – № 40. – St. 337.
5. **Pro pravovi** zasady tsyvilnoho zakhystu : Zakon Ukrainy vid 24 cherv. 2004 r. № 1859-IV // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2004. – № 39. – St. 488.
6. **Pro Tsyvilnu** oboronu Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 3 liut. 1993 r. № 2974-XII // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1993. – № 14. – St. 124.

Надійшла до редколегії 24.02.14

Сергій ВИРОВИЙ

Національна академія державного управління
при Президенті України

СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНИЙ МОНІТОРИНГ ЯК СКЛАДОВА ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УРЯДУВАННЯ

Аналізуються особливості соціально-політичного моніторингу як складової частини інформаційно-аналітичного забезпечення публічного урядування; обґрунтовується актуальність передбачення соціально-політичних змін шляхом моніторингу, що дасть можливість зробити прогностичні висновки як головні чинники формування ефективних управлінських рішень.

Ключові слова: соціально-політичний моніторинг, прогнозування, управління, публічне урядування.

Сергей Выровой. Социально-политический мониторинг как составляющая информационно-аналитического обеспечения публичного управления

Анализируются особенности социально-политического мониторинга как составляющей информационно-аналитического обеспечения публичного управления; обосновывается актуальность предвидения социально-политических изменений путем мониторинга, который даст возможность сделать прогностические выводы как главные факторы формирования эффективных управленческих решений.

Ключевые слова: социально-политический мониторинг, прогнозирование, управление, публичное управление.

Sergiy Vyrovyy. Social and political monitoring as a part of the information and analytical support of the public governance

The features of the social and political monitoring as a part of the information and analytical support of public governance are analyzed. Relevance of prescience of the social and political changes by monitoring and forming of the forecast conclusions as the main factors in the formation of effective administrative decisions has been substantiated.

Key words: social and political monitoring, forecasting, management and public governance.

Демократичний розвиток України, розбудова правової держави, становлення системи публічного урядування та потреба у формуванні ефективних управлінських рішень вимагають відповідного інформаційного супроводу, соціально-політичного моніторингу та системного аналізу.

Від спроможності державного апарату за результатами соціально-політичного моніторингу формувати стратегічні завдання залежить майбутнє країни, а своєчасне інформування населення про перспективи сприятиме становленню громадянського суспільства насамперед шляхом формування відповідних громадських настроїв і уподобань.

Слід зазначити, що питання ролі соціально-політичного моніторингу висвітлювались у роботах таких учених, як Ю. Сурмін, О. Оболенський, В. Горбатенко, Ю. Плотинський, С. Телешун та ін. Однак в умовах сучасних глобальних викликів постає необхідність визначення ролі соціально-політичного моніторингу в процесі утвердження публічного урядування як форми управління державотворчими процесами.

Метою статті є аналіз особливостей та обґрунтування актуальності соціально-політичного моніторингу як одного з вагомих чинників формування ефективних управлінських рішень.

Поширення інформаційних технологій, глобальний характер систем масової комунікації сприяли утворенню глобального інформаційного простору, який спонукає світову спільноту адаптуватися до сучасного інформаційного середовища та зумовлює перехід до глобального інформаційного суспільства, у якому інформація стає стратегічним ресурсом, а успішна інформаційна діяльність системи державного урядування – необхідною умовою існування та розвитку держави, що й обумовлює потребу в соціально-політичному моніторингу як системному та регулярному відстеженню змін, що відбуваються або в усьому суспільстві, або в його окремих групах чи регіонах.

Інформаційні служби (інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління та центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі та прес-аташе з відповідним апаратом) органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що були створені з метою формування нового типу відносин держава – суспільство, сприяють формуванню інформаційних потоків про діяльність держави та забезпечують зворотний зв'язок між владою та громадянами. Серед найбільших центрів, які здійснюють інформаційне забезпечення державних, урядових, законодавчих гілок влади та регіональних керівників, слід визначити:

- Головне управління інформаційної політики Адміністрації Президента України;
- Раду з питань інформаційної політики при Президенті України;
- Міжвідомчу комісію з питань інформаційної політики та

інформаційної безпеки при Раді національної безпеки й оборони України;

– Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації Служби безпеки України;

– Управління розвитком інформаційного суспільства та інформаційної безпеки Секретаріату Кабінету Міністрів України;

– Комітет Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації;

– комісію з питань гласності та засобів масової інформації Верховної Ради України;

– Громадську Раду з питань свободи слова та інформації тощо.

Посилення впливу глобалізації майже на всі процеси суспільного буття, як одна із загальних світових тенденцій сучасності, спричинило трансформацію державного управління (англ. *governance*) у публічне адміністрування (англ. *public administration*), потім у публічне управління (англ. *public government*) та в публічне урядування (англ. *public governance*), що й обумовило потребу забезпечення прозорості діяльності органів державної влади. Саме впровадження електронного урядування як такої форми організації державного управління, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій, орієнтованих на задоволення потреб громадян, є одним з інструментів сучасної інформаційної політики держави. Метою впровадження е-урядування в Україні є розвиток електронної демократії задля досягнення європейських стандартів якості електронних державних послуг, відкритості та прозорості влади для громадянина, громадських організацій, бізнесу [1].

Запровадження електронного урядування є нагальною потребою у зв'язку з наявністю таких першочергових завдань, як необхідність підвищення рівня довіри суспільства до влади, якості державних послуг, зниження витрат на утримання державного апарату.

Проте реалізації ідеї е-демократії в Україні протидіють такі фактори:

– недосконалість нормативно-правового забезпечення;

– низький рівень фінансування та ефективності використання наявних ресурсів;

– недостатній рівень розвитку інформаційно-телекомунікаційних технологій;

– низький рівень інформатизації окремих галузей економіки та регіонів;

– недостатній рівень володіння інформаційно-комунікаційними

технологіями серед державних службовців та громадян загалом;

– складний процес адаптації громадян до соціальних інновацій.

З метою підвищення ефективності інформатизації та інформаційно-аналітичної діяльності схвалено Концепцію Національної програми інформатизації, сформульовані Основні засади розвитку інформаційного суспільства України на 2007 – 2015 рр. та прийнято ряд постанов Кабінету Міністрів України, які формують загальні правові основи одержання, використання, поширення та зберігання інформації, закріплюють право особи на інформацію в усіх сферах суспільного та державного життя України [2]. Незважаючи на це, стан інформаційно-аналітичного супроводу діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні перебуває на етапі становлення та не завжди реалізується з урахуванням того, що для управлінської сфери важливим є не стільки своєчасне ознайомлення з первинною інформацією, скільки випереджувальне виявлення проблемних ситуацій та прогнозування розвитку подій [4].

Основними завданнями моніторингу в державному управлінні є:

– аналіз якості державного управління та реалізації національних проектів;

– аналіз і прогноз основних загроз суспільному розвитку;

– збирання інформації щодо політичних та соціально-економічних процесів як в окремих регіонах, так і в країні загалом;

– розробка на основі отриманої інформації комплексу засобів для запобігання кризам тощо, тому соціально-політичний моніторинг необхідно проводити з дотриманням таких принципів: цілеспрямованості, системності, актуальності, достовірності, об'єктивності, безперервності, обґрунтованості.

На даному етапі формування засад інформаційно-аналітичного забезпечення публічного урядування основним завданням є розробка та впровадження системи соціально-політичного моніторингу як особливого напрямку діяльності, пов'язаного з виявленням, опрацюванням, збереженням та поширенням інформації переважно у сфері управлінської, політичної та економічної діяльності [3], який необхідно проводити з дотриманням певної послідовності (рисунок).

Політичний моніторинг передбачає використання найрізноманітніших методик. Наприклад, для відстеження рейтингу політичної партії доцільно застосовувати опитування, анкетування, експертні оцінки, контент-аналіз базових політичних документів цієї партії, виступів її лідерів, вивчення політичних біографій тощо. Найкращий результат дає комплексний підхід в організації моніторингу з використанням комп'ютерних технологій, особливо щодо систематизації, обробки інформації та створення баз даних.



Схема проведення моніторингу

При цьому виділяють три основні види моніторингу, які відрізняються за такими критеріями, як кількість користувачів, результати дослідження та інтенсивність використання даних моніторингу користувачами:

– до першої групи належать моніторинги, орієнтовані на суспільство в цілому. Як правило, метою подібного моніторингу є формування громадської думки з тих чи інших проблем життєдіяльності суспільства. З огляду на це ознайомлення користувачів з результатами моніторингу здійснюється через ЗМІ, в основному друковані та, особливо останнім часом, електронні;

– до другої групи належать дослідження, орієнтовані на фахівців різноманітних галузей діяльності. При цьому чисельність груп фахівців може коливатися від кількох десятків до десятків тисяч осіб. Комунікація між замовником та виробником моніторингу здійснюється за допомогою періодичних спеціалізованих видань, які розповсюджуються за підпискою, у тому числі через мережу Інтернет;

– третя група включає ті види моніторингу, користувачами якого є окремі структури, керівники різних рівнів, органи влади, політики тощо. Користувачі таких видів моніторингу отримують готову інформацію, як правило, у вигляді аналітичних звітів, експертних оцінок, рекомендацій, проектів тощо, причому ці документи достатньо часто мають закритий та конфіденційний характер [5].

Оскільки в процесі публічного урядування визначення напряму розвитку, прийняття та реалізації загальнозначущих рішень, вироблення та реалізації публічної політики все більше переходить до суспільства, тому володіння достовірною та актуальною інформацією поряд з умінням ефективно використовувати методи соціально-політичного моніторингу стають основою успішної управлінської діяльності та обов'язковою передумовою прийняття ефективних управлінських рішень. У сучасних умовах становлення публічного урядування зростає потреба підвищення рівня ефективності публічного адміністрування. З цієї метою необхідно використовувати системний та регулярний моніторинг як такий інструмент контролю, що є невід'ємною складовою управлінського циклу.

Моніторинг як процес забезпечення підвищення рівня ефективності публічного адміністрування повинен:

- мати методологічне забезпечення (параметри оцінки якості даних, методологічний інструментарій, єдину систему показників і класифікацій тощо);
- комплексно використовувати інформацію з різних джерел (соціологічні дослідження, статистичну звітність, публікації в ЗМІ тощо);
- проводити аналіз отриманої інформації системно та комплексно;
- бути систематично повторюваним спостереженням.

Проведення соціально-політичного моніторингу додатково потребує також спеціально здійснюваної професійної діяльності, яка передбачає комплекс видів, форм та методів діяльності для збирання, нагромадження, обробки та аналізу інформації на базі інформаційних технологій з метою обґрунтування прийняття рішень

для організації впливу на ті сфери суспільного життя, що вимагають регулювання через систему органів державної влади та використання повноважень державної влади. Саме з метою формування плеяди професіоналів у сфері інформаційно-аналітичної діяльності, здатних кваліфіковано проводити соціально-політичний моніторинг, необхідно збільшити кількість вищих навчальних закладів, які б розробляли та вдосконалювали методику проведення соціально-політичного моніторингу та готували б фахівців у сфері аналітики, у тому числі державної.

Методологія соціально-політичного моніторингу перебуває на стадії свого становлення та переживає серйозні труднощі, пов'язані:

- з відсутністю необхідної кількості кваліфікованих фахівців;
- недостатньо систематизованою методологічною базою аналітичних досліджень.

З метою підвищення стандартів соціально-політичного моніторингу необхідно: розробити загальнонаукову концепцію державно-управлінського моніторингу, обґрунтувавши його структуру, функції та напрями розвитку; підвищити якість підготовки спеціалістів інформаційно-аналітичної діяльності до роботи в умовах інформаційного суспільства; упроваджувати електронне урядування.

Список використаних джерел

1. **Концепція** розвитку електронного урядування в Україні : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 груд. 2010 р. № 2250-р 13.10.2010. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-p.
2. **Основні** засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки : затверджено Законом України від 9 січ. 2007 р. № 537-V. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/537-16.
3. **Політична** аналітика в системі публічного управління / С. О. Телешун, С. В. Сьомін, О. Р. Титаренко, І. В. Рейтерович. – К. : НАДУ, 2008. – 284 с.
4. **Телешун С. О.** Вступ до політичної аналітики / С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, І. В. Рейтерович. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 220 с.
5. **Телешун С. О.** Моніторинг джерел інформації в системі державного управління : навч. посіб. / С. О. Телешун, І. В. Рейтерович. – К. : НАДУ, 2009. – 36 с.

List of references

1. **Kontseptsiia** rozvytku elektronnoho uriaduvannia v Ukraini : skhvaleno rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 13 hrud. 2010 r. № 2250-r 13.10.2010. – Rezhym dostupu : zakon.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-r.
2. **Osnoyni** zasady rozvytku informatsiinoho suspilstva v Ukraini na 2007 – 2015 roky : zatverdzheno Zakonom Ukrainy vid 9 sich. 2007 r. № 537-V. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/537-16.

3. **Politychna** analytika v systemi publicznego upravlinnia / S. O. Teleshun, S. V. Somin, O. R. Tytarenko, I. V. Reiterovych. – K. : NADU, 2008. – 284 s.

4. **Teleshun S. O.** Vstup do politychnoi analytyky / S. O. Teleshun, O. R. Tytarenko, I. V. Reiterovych. – K. : Vyd-vo NADU, 2006. – 220 s.

5. **Teleshun S. O.** Monitorynh dzherel informatsii v systemi derzhavnoho upravlinnia : navch. posib. / S. O. Teleshun, I. V. Reiterovych. – K. : NADU, 2009. – 36 s.

Надійшла до редколегії 14.04.14

УДК 351.77

Марія ГРИГОРОВА

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ЗДОРОВ'Я ЛЮДИНИ В УМОВАХ ВИКОРИСТАННЯ ГЕНЕТИЧНО МОДИФІКОВАНИХ ОРГАНІЗМІВ У ВИРОБНИЦТВІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ

Аналізується роль державного управління в забезпеченні поінформованості населення щодо можливих ризиків уживання продукції, яка містить генетично модифіковані організми, шляхом дослідження стратегії поведінки споживачів під час вибору продуктів харчування.

Ключові слова: генетично модифіковані організми, поінформованість населення, генетична безпека, здоров'я людини, державне управління.

Марія Григорова. Государственное управление процессами обеспечения безопасности здоровья человека в условиях использования генетически модифицированных организмов в производстве пищевых продуктов

Анализируется роль государственного управления в обеспечении осведомленности населения относительно возможных рисков употребления продукции, содержащей генетически модифицированные организмы путем исследование стратегии поведения потребителей при выборе продуктов питания.

Ключевые слова: генетически модифицированные организмы, информированность населения, генетическая безопасность, здоровье человека, государственное управление.

Mariya Grigorova. Public administration by human health safety processes in the conditions of genetically modified objects application in the food production

© Григорова М. О., 2014

The role of public administration in providing public awareness about risks the use of products containing genetically modified organisms through the study of consumer behavior strategy when choosing foods is analyzed .

Key words: genetically modified organisms, awareness, genetic safety, health, public administration.

Широке використання результатів досліджень у галузі генної інженерії та біотехнологій обумовило появу нових видів живих організмів, нових сортів сільськогосподарських рослин і нових порід тварин із заздальгід заданими властивостями. З погляду економіки це зумовило спрощення агротехніки, здешевлення виробництва, вирощування продукції в більших обсягах з меншими витратами, подовження терміну зберігання і, як наслідок, отримання виробниками більших прибутків. Проте з появою генетично модифікованих організмів (ГМО) з'явилися й пов'язані з ними нові види ризиків.

Дослідження наслідків використання ГМО проводяться протягом більше ніж 40 років. Огляди досліджень публікуються як ученими [4; 6; 10], так і представниками засобів масової інформації [3; 7], але при цьому не виносяться на широкий загал. Більше того, складається враження, що дану інформацію, навпаки, намагаються приховати від населення України. Водночас прибічники ГМО активно поширюють думки про їх незаперечну користь та безпеку, хоча остаточних результатів досліджень щодо можливих ризиків вживання генетично змінених харчових продуктів наукова спільнота ще не оприлюднювала.

Відповідно до ст. 23 Картахенського протоколу про біобезпеку [2], до якого Україна приєдналася у 2002 р., наша держава має сприяти інформуванню і просвіті громадськості та її участі щодо забезпечення безпеки під час передачі, обробки та використання живих змінених організмів для збереження і сталого використання біологічного різноманіття, з урахуванням також ризиків для здоров'я людини. Але сьогодні в нашій країні інформованість населення в цій галузі зазвичай обмежується обов'язковим маркуванням продукції щодо наявності або відсутності в ній генетично змінених організмів.

Відповідно до ст. 15 Закону України «Про захист прав споживачів» споживач має право на одержання необхідної, доступної, достовірної та своєчасної інформації про продукцію, що забезпечує можливість її свідомого і компетентного вибору. Зокрема, інформація про продукцію повинна містити «позначку про наявність у її складі генетично модифікованих компонентів» [9].

Виникають питання, наскільки ефективним є даний вид підвищення обізнаності та активізації інтересу населення до питань споживання генетично зміненої продукції, її впливу на здоров'я

населення, рівень відповідальності виробника за завдану шкоду здоров'ю людей та як забезпечуються і контролюються вищезгадані питання органами державної влади.

Дослідники, які вивчають питання безпеки генно-інженерної діяльності, такі як І. В. Єрмакова, В. В. Кузнецов, А. М. Куліков, А. П. Єрмішин та інші, об'єднують ризики, пов'язані з ГМО, у три основні групи, а саме : харчові, екологічні та агротехнічні [1; 4 – 6; 9]. До групи харчових ризиків, обумовлених споживанням людиною харчової продукції, отриманої з використанням ГМО, належать: ризики, обумовлені безпосереднім впливом токсичних і алергенних трансгенних білків ГМО; ризики, опосередковані плейотропною дією трансгенних білків на метаболізм рослин; ризики, опосередковані нагромадженням гербіцидів та їх метаболітів у стійких сортах і видах сільськогосподарських рослин; ризики горизонтального переносу трансгенних конструкцій, насамперед у геном симбіонтних для людини і тварин бактерій.

І. В. Єрмакова наголошує, що майже всі результати досліджень лише опосередковано дозволяють судити про небезпечність або безпечність ГМО для людини, наслідки вживання людиною генетично модифікованих харчових продуктів не вивчалися. Експериментальні дослідження В. Доефлера, М. Малатести, Дж. В. Гордона та інших виявили небезпечність для тварин і для комах вживання в їжу різних ГМ-культур. У проведених експериментах спостерігалися такі зміни, як пригнічення імунної системи, порушення обмінних процесів у тварин, порушення діяльності внутрішніх органів, аж до патологічних змін; негативні зміни стану слизової оболонки кишківника, часткова атрофія печінки і зміна тімусу, зміни в підшлунковій залозі, сім'яниках з порушеннями їх функцій, а також зміни відносної ваги внутрішніх органів порівняно з контрольними тваринами [11 – 14]. Проблемою багатьох проведених експериментів є їх короткостроковість.

Результати всіх експериментів формулюються в термінології, яка зрозуміла вузькому колу фахівців, що робить їх недоступними для переважної частини населення [3; 6; 12]. Більшість вищезгаданих учених наголошують на необхідності створення державного та громадського контролю за забезпеченням поінформованості населення щодо можливих ризиків вживання ГМО, щодо існуючого у цій сфері законодавства та норм його виконання, а також щодо відповідальності, передбаченої за його невиконання.

Метою статті є аналіз рівня забезпечення біолого-генетичної безпеки населення щодо використання ГМО в харчовій промисловості для формування культури споживання та підвищення поінформованості споживачів.

В Україні законодавча, нормативна та методична бази, що дозволяють оцінювати безпеку харчової продукції, отриманої з використанням ГМО, розроблені тільки нещодавно і функціонують недосконало.

Так, Закон України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» одними з основних завдань передбачає «забезпечення права громадян на безпечно використання ГМО» та «захист громадян у разі заподіяння шкоди їх здоров'ю внаслідок споживання ГМО» [8]. Повноваження щодо виконання цих завдань покладено на центральний орган виконавчої влади з питань охорони здоров'я, який за законом має здійснювати:

– державну санітарно-епідеміологічну експертизу продукції, отриманої з використанням ГМО, для обґрунтування висновку щодо її безпечності для здоров'я і життя людини;

– державну реєстрацію ГМО-джерел харчових продуктів, а також державну реєстрацію харчових продуктів, косметичних засобів, лікарських засобів, які містять ГМО або отримані з їх використанням;

– моніторинг харчових продуктів, отриманих із застосуванням ГМО, за критерієм наявності в них тільки зареєстрованих ГМО-джерел.

Згідно зі ст. 11 закону про державну реєстрацію ГМО-джерел харчових продуктів, кормів, кормових добавок та ветеринарних препаратів, які містять ГМО або отримані з їх використанням, здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпечності харчових продуктів, який також проводить моніторинг кормів, кормових добавок та ветеринарних препаратів, отриманих з використанням ГМО, за критерієм наявності в них зареєстрованих ГМО-джерел. Згадані органи центральної влади повинні працювати в певному тандемі, чого, на жаль, зараз не спостерігається. Про це свідчить відсутність Державного реєстру ГМО в Україні і, як наслідок, відсутність достатньої кількості достовірної інформації щодо розповсюдженості ГМО та ризиків їх використання.

Загальнодоступність інформації про потенційні ризики застосування ГМО, як зазначається в ст. 3 закону, є одним з основних принципів державної політики в галузі поводження з ГМО. Але залишається відкритим питання щодо ефективного і широкого повідомлення даної інформації до всіх професійних, соціальних та вікових груп населення. Генетично модифіковані продукти за зовнішнім виглядом і смаковими якостями нічим не відрізняються від екологічно чистих продуктів – аналогів, отриманих без

використання генно-інженерних методів, тому споживачеві залишається поклатися тільки на достовірність інформації, що міститься на пакуванні.

Нами була проаналізована поведінка споживачів на ринках харчових продуктів з погляду оцінки їх рівня поінформованості про ГМО та врахування ними маркування продуктів під час вибору стратегії поведінки. У період з 1 вересня до 11 грудня 2013 р. був проведений I етап емпіричного дослідження шляхом добровільного анкетування, яке включало 612 осіб, з них 29,7 % чоловіків і 70,3 % жінок.

Аналіз відповідей показав, що 59,8 % респондентів відзначають здоров'я як одну з найбільш важливих життєвих цінностей. Під час купівлі харчових продуктів найбільш значущими факторами, що визначають вибір продукту, для них є смакові характеристики (89,9 %), якість продукту (83,9 %) і термін придатності (78,8 %). На вибір здорової та корисної їжі орієнтовані 71,8 % опитаних. Склад продукту і відсутність консервантів значущі для 57,8 % респондентів, 55,6 % і 54,9 % респондентів зазначили значущість ціни й пакування продукту. Маркування на продуктах харчування відзначили як значущий фактор під час вибору продуктів харчування менше ніж третина (27,8 %) респондентів, причому ні стать, ні вік, ні рівень доходів, ні сімейний стан, ні наявність дітей не дозволили виділити категорії споживачів, які значно уважніше ставляться до маркування, а в категорії, що зовсім не звертає уваги на маркування, у досліджуваній вибірці опинилися в основному матері або батьки-одиначки. Отримані результати дозволили з'ясувати, що споживачі слабо пов'язують якість продукту і маркування, яку ставлять виробники на упаковці своєї продукції.

У свою чергу, респонденти досліджуваної вибірки відзначили, що знають, що таке ГМО (так – 62,7 %; скоріше так, ніж ні – 21,9 %), однак вважають, що достатньою мірою інформовані про ГМО тільки 18 % респондентів. Більше ніж половина респондентів вважають, що знають про наслідки вживання продуктів, які містять ГМО (так – 37,9 %; скоріше так, ніж ні – 29,7 %). Переважна більшість з них отримали інформацію про ГМО і наслідки їх вживання випадково (84 % і 85,9 % відповідно).

Основним джерелом отримання інформації про ГМО є телебачення (близько 50 %); мережа Інтернет, газети і журнали послужили джерелами інформації для 19,3 %, 14,7 % і 15,7 % респондентів відповідно. Відзначили, що нічого не знають ні про ГМО, ні про наслідки їх вживання 7,8 % і 7,1 % опитаних відповідно. На запитання «Чому Ви не маєте повної інформації про ГМО?», більше ніж третина респондентів (37,5 %) відповіли, що хотілося б

усе дізнатися, але немає ні часу, ні сил займатися цим; близько 10,5 % респондентів зазначили, що витрати на пошук перевершують вигоди від наявності такої інформації; 7,2 % не знали, що бувають ГМО та що є привід цікавитися ними; 6,5 % опитаних зазначили, що не довіряють ЗМІ.

Звертають увагу на маркування «Без ГМО» на продуктах харчування 25,8 % опитаних. Інформація про таке маркування також отримана, в основному, випадково (70 %), цілеспрямовано займалися її пошуком лише 12,1 % респондентів, близько 20,3 % нічого про неї не знають. Основним джерелом отримання інформації про таке маркування є телебачення (близько 33 %); мережа Інтернет і друковані ЗМІ – 16,7 % і 15,4 % відповідно. Але 32,7 % респондентів зазначили, що нічого не знають про маркування «Без ГМО». Що стосується маркувального знака «Без ГМО» на продуктах харчування, то вважають, що це маркування відображає дійсну якість продукту і заслуговує на довіру, 29,8 % респондентів; що воно служить для залучення покупців – 41,2 %; що це маркування використовується для виправдання підвищення ціни на продукт – 5,6 % опитаних; 24,5 % вважають, що це маркування нічого не означає.

Також респондентам були запропоновані назви восьми різних продуктів харчування: два види кави розчинної, два види майонезу, два види дитячого харчування і два види кетчупу. На чотирьох з них (по одному з кожної пари) є маркування «Без ГМО», на інших її немає. З респондентів, які купують товари з маркуванням «Без ГМО», змогли правильно згадати про її наявність 11,5 %; 0,98 %; 13,4 %; 2,9 % відповідно. Щодо кожного запропонованого товару частина респондентів, які зізналися, що не знають, є на продукті маркування «Без ГМО» чи ні, варіює від 83 % до 93 %. Фактично це означає, що більше ніж 80 % опитаних швидше за все не звертали уваги на маркування під час купівлі даних продуктів.

Водночас засмучує відсутність достатньої активності небагатьох наявних громадських організацій у здійсненні додаткового контролю за дотриманням норм законодавства в галузі використання та розповсюдження продукції, що містить ГМО, а також їх взаємодії з органами державного контролю. Хоча саме громадські організації за умови підтримки з боку держави могли б проводити додаткові перевірки продукції, що реалізується на ринках України, щодо можливого вмісту генетично змінених організмів та доводити отримані результати до населення через ЗМІ.

Результати опитування довели, що споживачі не сприймають маркування на продуктах харчування як сигнал якості продукту, не вміють і не мають навичок зчитувати інформацію з упаковки харчових продуктів. Також споживачі не надають значення наявності

різних якісних характеристик харчової продукції, пов'язаних з використанням ГМО. Вони, як правило, володіють інформацією про ГМО та можливі наслідки вживання продуктів з ГМО на дуже поверхневому рівні, що не дозволяє використовувати таку інформацію як критерій вибору продуктів. Споживачі не мають стимулів до пошуку такої інформації.

У цих умовах вважаємо за доцільне підвищувати роль органів державної влади в забезпеченні поінформованості населення щодо природи ГМО, можливої шкоди або користі від їх споживання за допомогою таких заходів:

- створення державних освітніх програм, спрямованих на формування культури споживання, що враховує реалії сучасного ринку харчових продуктів, у тому числі наявність у них ГМО;
- сприяння поширенню в ЗМІ відомостей про існуюче законодавство в галузі забезпечення біобезпеки в Україні;
- створення та постійне оновлення державного реєстру ГМО, а також забезпечення вільного доступу споживачів до нього;
- взаємодія органів державної влади з громадськими організаціями в здійсненні контролю за наявністю продукції, що містить ГМО, на ринках України;
- створення та належне фінансування достатньої кількості державних дослідних лабораторій, у тому числі в рамках митної служби, які сертифіковані для здійснення перевірки продуктів харчування, кормів та сільськогосподарської продукції на вміст ГМО;
- надання споживачеві права отримувати від дослідних лабораторій інформацію щодо продукції (із зазначенням її виробника), що неодноразово дискредитована як така, що містить незареєстровані в Україні ГМО, та повідомляти цю інформацію в ЗМІ.

На нашу думку, вищезазначені заходи сприятимуть більш ефективному забезпеченню безпеки здоров'я населення та реалізації їх права на вибір.

Список використаних джерел

1. **Ермишин А. П.** Биотехнология. Биобезопасность. Биоэтика / А. П. Ермишин и др. ; под ред. А. П. Ермишина. – Мн. : Техналогія, 2005. – 430 с.
2. **Картахенский** протокол по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии / Нац. координац. центр биобезопасности. – 2003. – Режим доступа : biosafety.org.by/sites/default/files/downloads/cartagena-protocolcolru.pdf.
3. **ГМО: Контроль над обществом или общественный контроль** / В. Б. Копейкина, А. Л. Кочинева, О. А. Разбаш, Т. Ю. Саксина ; под. ред. В. Б. Копейкиной. – М. : ГЕОС, 2005. – 198 с.

4. **Кузнецов В.** Возможные биологические риски при использовании генетически модифицированных сельскохозяйственных культур // Вестн. ДВО РАН. – 2005. – № 3. – Режим доступа : eps.dvo.ru/vdv/2005/3/pdf/vdv-040-054.pdf.

5. **Кузнецов В. В.** Генетически модифицированные организмы и полученные из них продукты: реальные и потенциальные риски / В. В. Кузнецов, А. М. Куликов // Рос. хим. журн. – 2005. – Т. XLIX, № 4. – С. 70 – 83.

6. **Куликов А. М.** ГМО и риски их использования / А. М. Куликов // Общенациональная ассоциация генетической безопасности. – 2004. – Режим доступа : www.oagb.ru/lib.php?txt_id=975.

7. **Перелет Р. А.** Экономические аспекты генетически модифицированной сельскохозяйственной продукции / Р. А. Перелет // Общенациональная ассоциация генетической безопасности. – 2006. – Режим доступа : www.oagb.ru/dat/fil/47_0232_perelet.pdf.

8. **Про державну** систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів : Закон України від 31 трав. 2007 р. № 1103-V. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.

9. **Про захист** прав споживачів : Закон України від 12 трав. 1991 р. № 1023-XII. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1023-12.

10. **Пуштай А.** Генетически модифицированные продукты питания: потенциальное воздействие на здоровье человека / А. Пуштай, С. Бардоч, С. Ивен. – М. : МСоЭС, 2004. – 204 с.

11. **Doerfler W.** The insertion of foreign DNA into mammalian genomes and its consequences: a concept in oncogenesis // Adv Cancer Res. – 1995. – № 66. – P. 313 – 344.

12. **Ermakova I. V.** Genetically modified organisms and biological risks / I. V. Ermakova // Proceedings «Disaster Reduction». – 2006. – P. 168 – 172.

13. **Gordon J. W.** DNA-mediated genetic transformation of mouse embryos and bone marrow – a review / J. W. Gordon, F.H. Ruddle // Gene. – 1985. – Vol. 33, № 2. – P. 121 – 136.

14. **Fine** structural analyses of pancreatic acinar cell nuclei from mice fed on genetically modified soybean / M. Malatesta [ets.] // European Journal of Histochemistry. – 2003. – № 47. – P. 385 – 388.

List of references

1. **Ermishin A. P.** Biotehnologiya. Biobezopasnost. Bioetika / A. P. Ermishin i dr. ; pod red. A. P. Ermishina. – Mn. : Tehnologiya. – 2005. – S. 430 s.

2. **Kartahenskiy** protokol po biobezopasnosti k Konventsii o biologicheskom raznoobrazii / Nats. koordinats. tsentr biobezopasnosti. – 2003. – Rezhim dostupa : biosafety.org.by/sites/default/files/downloads/cartagena-protocolru.pdf.

3. **ГМО: Контроль над обшеством или обшественный контроль** / В. В. Копейкина, А. Л. Кочинева, О. А. Разбаш, Т. Ю. Саксина ; pod. red. В. В. Копейкиной. – М. : GEOS, 2005. – 198 s.

4. **Kuznetsov V.** Vozmozhnyie biologicheskie riski pri ispolzovanii geneticheskii modifitsirovannyih selskokozyaystvennyih kultur // Vestn. DVO RAN. – 2005. – № 3. – Rezhim dostupa : eps.dvo.ru/vdv/2005/3/pdf/vdv-040-054.pdf.

5. **Kuznetsov V. V.** Geneticheskii modifitsirovannyie organizmyi i poluchennyie iz nih produkty: realnyie i potentsialnyie riski / V. V. Kuznetsov, A. M. Kulikov // Ros. him. zhurn. – 2005. – Т. XLIX, № 4. – S. 70 – 83.

6. **Kulikov A. M.** GMO i riski ih ispolzovaniya / A. M. Kulikov // Obschenatsionalnaya assotsiatsiya geneticheskoy bezopasnosti. – 2004. – Rezhim dostupa : www.oagb.ru/lib.php?txt_id=975.

7. **Perelet R. A.** Ekonomicheskie aspektyi geneticheskii modifitsirovannoy selskokozyaystvennoy produktsii / R. A. Perelet // Obschenatsionalnaya assotsiatsiya geneticheskoy bezopasnosti. – 2006. – Rezhim dostupa : www.oagb.ru/dat/fil/47_0232_perelet.pdf.

8. **Pro derzhavnu** systemu biobezpeky pry stvorenni, vyprobuvanni, transportuvanni ta vykorystanni henetychno modyfikovanykh orhanizmiv : Zakon Ukrainy vid 31 trav. 2007 r. № 1103-V. – Rezhym dostupu : zakon.rada.gov.ua.

9. **Pro zakhyst** prav spozhyvachiv : Zakon Ukrainy vid 12 trav. 1991 r. № 1023-KhII. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1023-12.

10. **Pushtai A.** Geneticheskii modifitsirovannyie produktyi pitaniya: potentsialnoe vozdeystvie na zdorove cheloveka / A. Pushtai, S. Bardoch, S. Iven. – M. : MSoES, 2004. – 204 s.

11. **Doerfler W.** The insertion of foreign DNA into mammalian genomes and its consequences: a concept in oncogenesis // Adv Cancer Res. – 1995. – № 66. – P. 313 – 344.

12. **Ermakova I. V.** Genetically modified organisms and biological risks / I. V. Ermakova // Proceedings «Disaster Reduction». – 2006. – P. 168 – 172.

13. **Gordon J. W.** DNA-mediated genetic transformation of mouse embryos and bone marrow – a review / J. W. Gordon, F.H. Ruddle // Gene. – 1985. – Vol. 33, № 2. – P. 121 – 136.

14. **Fine** structural analyses of pancreatic acinar cell nuclei from mice fed on genetically modified soybean / M. Malatesta [ets.] // European Journal of Histochemistry. – 2003. – № 47. – P. 385 – 388.

Надійшла до редколегії 28.04.14

Олег ДІДЕНКО

Національна академія державного управління
при Президенті України

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ МЕХАНІЗМУ ІНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО КОЗАЦТВА

Пропонується аналіз механізму інституціоналізації українського козацтва. Досліджуються теоретичні підходи до формування систем і механізмів. Розглядаються організаційно-правові складові механізму інституційного розвитку козацтва.

Ключові слова: козацтво, механізм, система, держава, громадянське суспільство.

Олег Диденко. Государственное регулирование механизма институционального развития современного украинского казачества

Предлагается анализ механизма институционализации украинского казачества. Исследуются теоретические подходы к формированию систем и механизмов. Рассматриваются организационно-правовые составляющие механизма институционального развития казачества.

Ключевые слова: казачество, механизм, система, государство, гражданское общество.

Oleg Didenko. State regulation of the mechanism of the institutional development of contemporary Cossacks

The analysis of the mechanism of Ukrainian Cossacks institutionalization is offered. The theoretical approaches to formation of the systems and mechanisms are investigated. The organizational and legal components of the mechanism of the institutional development of Cossacks are considered.

Key words: Cossacks, mechanism, system, state, civil society.

Останнім часом розвиток козацтва в Україні відбувається повільніше, ніж можна було очікувати, зважаючи на його потужний національний державотворчий потенціал, використання якого в сучасних умовах реформування всіх сфер українського суспільства набуває особливої актуальності.

Проблематика українського козацтва активно розробляється в історичній літературі. Створення науково-дослідного інституту козацтва при Інституті історії України НАН України у 1998 р. та протягом 1998 – 2005 рр. його відділень у регіонах, пов'язаних з козацькою традицією, стало важливою організаційною передумовою для започаткування систематичного вивчення історії українського козацтва на місцевому рівні з урахуванням місцевих мікроконтекстів

у загальному плані української історії. Формування наукових центрів дослідження козацтва в Запоріжжі, Донецьку, Одесі, Чернігові, Дніпропетровську спиралося на традицію вивчення козацтва в університетських центрах цих міст з їх потужним дослідним потенціалом. Але в державно-управлінському дискурсі феномен козацтва є малодослідженим. Найвідомішою є стаття професора Ю. Г. Кальниша [2].

Метою даної статті є аналіз механізму інституційного розвитку українського козацтва.

Реалізацію історичних, соціальних, політичних, державно-правових та інших передумов і чинників інституціоналізації українського козацтва в сучасних умовах забезпечують органи державної влади, козацькі об'єднання та організації, інші учасники політичного процесу. Вступаючи у впорядковані, організовані взаємовідносини, вони формують своєрідний механізм реалізації їх загальних цілей, який можна вважати механізмом інституційного розвитку козацтва.

Поняття «механізм» у широкому значенні можна тлумачити як внутрішній устрій машини (приладу, апарату), що приводить її в дію, або систему (пристрій), що визначає порядок якого-небудь виду діяльності [4]. Цей термін гуманітарні науки запозичили з механіки для позначення сукупності взаємопов'язаних і взаємозалежних соціальних, політичних та інших інститутів і організацій, що забезпечують досягнення конкретних цілей творців механізму [3]. Для виконання іманентних функцій механізм повинен бути цілісним, ієрархічно структурованим, цілеспрямованим та мати інші системні якості. У такому розумінні термін «механізм» уживається, наприклад, у соціології під час опису системи соціальних зв'язків і відносин індивідів у конкретних умовах місця і часу [5]. У свою чергу, поняття «система» застосовується гуманітарними науками із середини ХХ ст. для позначення сукупності елементів, що створюють цілісність під час їх стійкої взаємодії, спрямованої на реалізацію конкретних цілей [6, с. 415].

Підстави для отождоження понять «механізм» і «система» дає наявність загальних ознак у сутності, описуваної з їх допомогою. Зокрема, структури механізму й системи утворюють відносно самостійні елементи, які можна виокремлювати з цілого за допомогою структурно-функціонального аналізу. Усі елементи механізму й системи взаємопов'язані спільною діяльністю з реалізації загальних стратегічних цілей збереження певного стану об'єкта дії або його перетворення. Для функціонування всього механізму або системи кожен їх елемент має виконувати взаємозалежні іманентні функції. Причому в механізмі, так само як

і в системі, можуть існувати елементи, що контролюють їх функціонування та перешкоджають їх сутнісним змінам.

Діяльність механізму й системи керується органами, які визначені творцями відповідно до вироблених норм контролю. Підтримку працездатності механізму й системи забезпечують внутрішній і зовнішній контроль, що застосовує позитивні й негативні санкції для заохочення точного виконання всім механізмом, системою і їх окремими елементами визначених норм функціонування або покарання за їх порушення, аж до радикальної заміни елементів, що породжують дисфункції механізму, системи.

Проте механізм створюється не самостійно, а під зовнішньою дією. Він не здатний до саморегенерації втрачених елементів. Тому системні якості можуть бути властиві повністю укомплектованому механізму, що виконує в повному обсязі всі його іманентні функції.

Держава й громадянське суспільство створюють механізм інституційного розвитку козацтва для отримання, з одного боку, інституціоналізованих форм артикуляції, агрегації і реалізації корпоративних інтересів козацтва, і для максимального використання його потенціалу в процесі реалізації суспільних інтересів – з іншого боку. Таким чином, в інституціоналізації зацікавлене не тільки козацтво, але й усе суспільство, держава. У демократичних політичних системах інтереси держави й суспільства збігаються. Інакше контролюючі органи вживають заходи для виключення з механізму тих суспільних формувань, які протидіють реалізації державних інтересів або видаваних за них інтересів правлячої політичної еліти. Наочні приклади застосування механізму державного терору для знищення соціальних інститутів, що протидіють державі, дають громадянські війни, репресії відносно опозиційних до правлячої еліти представників деяких класів і соціальних спільнот. Радянська держава також застосовувала масові репресії та розкозачування для деінституціоналізації козацтва як супротивника її радикальних реформ з будівництва соціалізму і усунення його з політичної системи.

Системний підхід дозволяє подати механізм інституційного розвитку козацтва як частину соціетальної системи України, що детермінує процес, який вивчається.

Під час дослідження інституціональних характеристик козацтва слід урахувати основні властивості політики: всеосяжний, усепроникний характер, інклюзивність, імперативність стосовно інших сфер суспільства. Ці властивості політики виявляються в політичних процесах через численні й різноманітні взаємозв'язки з іншими явищами і процесами суспільного життя. Механізм інституційного розвитку козацтва включений у соціетальну систему України, тому його складно організована структура й закономірності

функціонування визначаються через емпіричні показники діяльності козачих товариств, а також державних та інших соціальних інститутів, що безпосередньо або побічно впливають на процес інституційного розвитку козацтва. Наприклад, основним критерієм оцінки діяльності державних органів і козацьких організацій з виконання Державної цільової національно-культурної програми розвитку Українського козацтва на 2009 – 2011 рр. було зростання чисельності козацьких організацій в Україні (ця програма втратила чинність згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 серпня 2010 р. № 1627-р).

Для вивчення механізму інституційного розвитку козацтва цей механізм абстрактно виділений із соціетальної системи українського суспільства, а його кількісні і якісні характеристики виявляються завдяки емпіричним проявам їх відносної автономності і стійким зв'язкам з іншими елементами. Ці зв'язки забезпечують працездатність механізму, взаємодію всіх його частин між собою і з навколишнім соціетальним середовищем, здатність до реагування на зовнішні й внутрішні дії.

Аналіз механізму інституційного розвитку козацтва орієнтований на виявлення в його структурі основних елементів, їх конкретних іманентних функцій, безпосередніх і опосередкованих зв'язків-відносин між ними, а також органів управління, норм контролю і санкцій, що забезпечують цілеспрямовану діяльність механізму. Під час інституційного аналізу механізм інституційного розвитку козацтва виявляється як сукупність індивідів, козацьких товариств і організацій, державних органів, суспільних об'єднань, що взаємодіють у процесі набуття козацькою соціальною спільнотою якостей соціально-політичного інституту.

Структурно-функціональний аналіз механізму виявляє зв'язки-відносини між його елементами (інформаційно-комунікативну систему), а також сукупність державно-правових і соціальних норм, що забезпечують соціально-політичний контроль за діяльністю козацьких товариств і організацій, державних органів й інших учасників процесу інституційного розвитку козацтва (нормативно-регуляторну систему).

Діяльність механізму детермінована завданнями, які вирішують держава, суспільство й козацтво в конкретних історичних умовах. Тому зовнішні й внутрішні якості механізму інституційного розвитку козацтва повинні трансформуватися синхронно з процесом модернізації політичної, економічної, соціальної і духовної систем суспільства. Так, у результаті аналізу виявляється складна, ієрархічно організована багаторівнева структура механізму інституційного розвитку козацтва. У ній є багатоманітні елементи, які

цілеспрямовано створювалися або спонтанно формувалися в попередні роки.

Очевидне формування і функціонування механізму детерміновано конкретно-історичним макрополітичним процесом модернізації українського суспільства, тому повинно здійснюватися синхронно з ним. Проте в реальних умовах імпровізаційного реформування політичної, економічної, соціальної і духовної систем України механізм інституційного розвитку козацтва формувався також спонтанно.

Наприкінці 80-х рр. ХХ ст. рух за відродження козацтва починався стихійно, без загальнодержавної концепції і без необхідного політико-правового забезпечення. Тому процес не мав системно організованого характеру. Окремі елементи механізму самостійно створювалися громадянами, що ідентифікували себе з козацтвом, а також органами державної влади й місцевого самоврядування. Цей процес не завжди здійснювався відповідно до державно-правових актів, розробка й ухвалення яких завжди об'єктивно відстає від реальних потреб суспільства. В умовах аномії, спричиненої кризою радянської політичної системи і радикальної «демократизації» українського суспільства, запити козацтва на нормативне забезпечення цього процесу спонукали державні органи до ухвалення законів, указів президента і постанов Кабінету Міністрів України, нормативних актів міністерств і відомств, законів та інших правових документів законодавчих і виконавчих органів України й органів місцевого самоврядування. Проте організаційно-політичну роботу перешкождала роздробленість козацьких суспільних товариств, неузгодженість їх стратегічних цілей, завдань і методів діяльності. Тому в першій половині 1990-х рр. державна й суспільна частини механізму інституційного розвитку козацтва не були систематизовані [1].

Законодавство України про козацькі організації та їх об'єднання складається з Конституції України, законів України «Про об'єднання громадян», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», актів Президента України та Кабінету Міністрів України, інших виданих відповідно до них нормативно-правових актів. Для створення єдиного загальноукраїнського механізму інституційного розвитку козацтва Міжнародна громадська організація «Вірне козацтво» розробила проект Закону України «Про засади відновлення та розвитку Українського козацтва, козацькі організації та їх об'єднання». Уперше він був поданий Президентом України як невідкладний для позачергового розгляду Верховною Радою України 24 квітня 2008 р. (реєстраційний номер 2441). Але Верховна Рада України 4 лютого 2009 р. не підтримала цей законопроект. Неприйняття козацького закону

викликало негативну реакцію козацьких організацій у всій Україні. Закон України «Про засади відновлення та розвитку Українського козацтва, козацькі організації та їх об'єднання» є актуальним і не стоїть на заваді вирішенню ні економічних, ні політичних питань. Прийняття цього закону є головною передумовою подальшої розбудови українського козацтва, усунення негативних тенденцій його розвитку, активного залучення козацьких організацій до процесів національного відродження та національно-патріотичного виховання дітей і молоді. Отже, 12 січня 2010 р. Президент України повторно подав проект Закону України «Про засади відновлення та розвитку Українського козацтва, козацькі організації та їх об'єднання» (реєстраційний номер 5511). На підтримку козацького закону рішенням Ради козацьких отаманів України козацькі організації в грудні 2010 р. і січні 2011 р. провели інформаційні акції-пікетування приміщень обласних рад і обласних державних адміністрацій з вимогами підтримати вимоги козаків щодо негайного прийняття Верховною Радою України Закону України «Про засади відновлення та розвитку Українського козацтва, козацькі організації та їх об'єднання» [1]. Ці документи передбачали конкретні заходи для розвитку взаємодії держави й козацтва. Проте заплановані заходи не були реалізовані, і формування механізму, як і раніше, відбувалось імпульсно, стихійно, у великій залежності від суб'єктивного чинника – бажання політичних лідерів України сприяти самоорганізації та інституціоналізації козацтва, залученню його до державної служби. Унаслідок цього на державному, регіональному й місцевому рівнях продовжується формування різних частин механізму інституційного розвитку козацтва. Рада козацьких отаманів України була створена 28 серпня 2009 р. як незалежний координаційний, організаційно-методичний та дорадчо-консультативний орган козацьких організацій України. За станом на 12 січня 2010 р. РКОУ нараховує 17 членів Ради і об'єднує 17 козацьких організацій (із всеукраїнським, місцевим і закордонним статусом) з 10 областей: Вінницької, Волинської, Житомирської, Київської, Кіровоградської, Луганської, Львівської, Одеської, Хмельницької, Черкаської та м. Києва. Крім цих козацьких організацій у Раді козацьких організацій України представлені осередки Українського Вільного Козацтва діаспори (Австралія, США, Канада, Україна). На своєму установчому засіданні Рада козацьких отаманів України затвердила Програмні засади української козацької ідеї такого змісту:

- єдність козацтва на традиціях козацького звичаєвого права;
- консолідація українського народу на шляху побудови Української козацької держави;
- захист природного права українського народу жити на своїй землі по-українськи;

– захист національної честі та гідності держави Україна, її територіальної цілісності та недоторканності її кордонів;

– утвердження традиційного сотенно-полкового устрою Українського козацтва як Всеукраїнського козацького руху та створення козацьких поселень.

Рада козацьких отаманів України не є ще однією козацькою структурою – це орган для координації спільних дій з метою посилення поваги до козацтва. Інституційна система механізму є сукупністю взаємозв'язаних і взаємозалежних соціальних, політичних та інших інститутів.

Усі елементи механізму мають велику кількість різних за характером «вертикальних» (між рівнями) і «горизонтальних» (на відповідних структурних рівнях) зв'язків, які утворюють інформаційно-комунікативну систему механізму, що забезпечує взаємозв'язок його підсистем і окремих елементів, які стабілізують процес інституційного розвитку козацтва.

Формування і функціонування механізму інституційного розвитку козацтва, розвиток зв'язків-відносин між його елементами здійснюється відповідно до різноманітних за формами і змістом соціальних норм. Серед них найзначущішими є державно-правові акти й корпоративні нормативні документи козацьких товариств і організацій, а також норми звичаєвого права, виражені в традиціях, ритуалах та інших формах правової культури. Разом вони створюють нормативно-регуляторну систему інституційного розвитку козацтва.

Структурний аналіз виявляє в цьому механізмі три основні рівні – державний, регіональний і місцевий, які відповідають трьом основним рівням політичної системи суспільства. На вказаних рівнях елементи механізму мають відповідну компетенцію, регульовані державою і громадянським суспільством численні й різноманітні «вертикальні» і «горизонтальні» зв'язки-відносини, а також характерні для кожного елемента методи й форми діяльності.

Сучасне українське козацтво об'єднує понад 700 козацьких організацій чисельністю більше ніж 300 тис. осіб. Із них близько 40 організацій – міжнародні та всеукраїнські, більше ніж 255 – обласні, 263 – районні (районні в містах) та 176 – міські. На базі існуючих козацьких організацій сформовано близько 300 козацьких громадських формувань з охорони громадського порядку чисельністю понад 10 тис. осіб, які співпрацюють з підрозділами Міністерства внутрішніх справ України [2].

Основою інституційного розвитку козацтва є інституційна система. Її елементи – соціально-політичні інститути й організації – безпосередньо й опосередковано беруть участь в інституційному розвитку козацтва.

У свою чергу, в інституційній системі виявляються державна й суспільна частини або сектори. До державного сектору належать органи державної влади України, її суб'єктів і місцевого самоврядування, що беруть участь у політичній організації процесу інституційного розвитку козацтва. Основні функції цього сектору – інтеріоризація козацтва в механізм державної влади за допомогою організації державної служби членів козацьких організацій і реалізації значущих і суспільно корисних запитів членів суспільства, які ідентифікують себе з козацтвом, що декларується в політико-правових документах державних органів. Реалізація таких цілей дозволяє державі зменшувати соціально-політичне напруження в суспільстві, спричинене незадоволеністю багатомільйонної козачої соціальної спільноти відсутністю в неї високого соціального статусу і відповідальних державних функцій.

До державного сектору інституційної системи належать такі законодавчі й виконавчі органи: на державному рівні – Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України, з підпорядкованими їм міністерствами і відомствами; на регіональному рівні – голови облдержадміністрацій з відповідними виконавчими органами, на місцевому рівні – органи державного управління (державні адміністрації) і місцевого самоврядування. Вони мають компетенцію, яка відповідає їх статусу в ієрархічно організованій інституційній системі й забезпечує статусні відмінності її окремих елементів у структурі механізму інституційного розвитку козацтва і соціальної системи українського суспільства загалом. Така структура інституційної системи механізму формувалася протягом довгого часу відповідно до загальних тенденцій модернізації українського суспільства і його політичної системи.

До серпня 1991 р. органи державної влади у відносинах з козацтвом керувалися ідейно-політичними настановами органів КПРС, тому лідери козацьких об'єднань публічно заявляли про їх неполітичний характер і створювали козацькі організації в структурах обласних відділень товариства охорони пам'ятників історії і культури при краєзнавчих музеях та інших неполітичних культурно-історичних установах. Це додавало соціальний характер процесу інституційного розвитку козацтва, який зводився до розвитку соціокультурних, фольклорних чинників самоорганізації громадян, що ідентифікували себе з козацтвом.

Ю. Г. Кальниш виділяє такі етапи розвитку козацтва, які можна назвати етапами інституціонального розвитку:

1. Виникнення на території України місцевих козацьких громад і об'єднання їх під юрисдикцією Міжнародної організації «Українське козацтво» (з 1989 р. до середини 1992 р.).

2. Розвиток і адаптація традицій козацьких громад у сучасних умовах (з 1992 р. до 1995 р.).

3. Вихід зі складу Міжнародної організації «Українське козацтво» окремих груп козаків і реєстрація ними незалежних козацьких громад із всеукраїнським та міжнародним статусом (з 1995 р. до 2002 р.).

4. Початок об'єднання незалежних козацьких громад різних рівнів у спілки та залучення їх до виконання «Національної програми відродження та розвитку Українського козацтва» (з 2002 р. до середини 2010 р.) [2].

Зараз спостерігається новий етап, пов'язаний з дискусією навколо вже згаданого проекту Закону України «Про засади відновлення та розвитку Українського козацтва, козацькі організації та їх об'єднання».

Становленню козацького руху сприяли укази Президента України: «Про відродження історико-культурних та господарських традицій Українського козацтва» (№ 14/95 від 4 січня 1995 р.), «Про день Українського козацтва» (№ 966/99 від 7 серпня 1999 р.); «Про Координаційну раду з питань розвитку Українського козацтва» (№ 1283/99 від 6 жовтня 1999 р.), «Про Положення про Координаційну Раду з питань розвитку Українського козацтва» (№ 1610/99 від 22 грудня 1999 р.), «Про Національну програму відродження та розвитку Українського козацтва на 2002 – 2005 рр.» (№ 1092/2001 від 15 листопада 2001 р.), «Про Раду Українського козацтва» (№ 916/20054 від 4 червня 2005р.), «Про заходи з підтримки розвитку Українського козацтва» (№ 378/2007 від 4 травня 2007 р.) [2].

З метою поліпшення координації діяльності козацьких організацій за Указом Президента України від 4 червня 2005 р. № 916/2005 була створена Рада Українського козацтва при Президентові України. А у 2011 р. постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2011 р. № 885 була створена Координаційна рада з питань розвитку козацтва в Україні, яка є консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України, створеним для сприяння забезпеченню координації заходів з розвитку козацтва в Україні.

Згідно з Положенням про Координаційну раду з питань розвитку козацтва в Україні її основними завданнями є: сприяння забезпеченню координації заходів з розвитку козацтва в Україні; проведення аналізу стану розвитку козацтва в Україні, налагодження конструктивного діалогу між органами державної влади та громадськими організаціями, статутна діяльність яких пов'язана з відродженням традицій козацтва в Україні.

На наш погляд, досить інтенсивний розвиток цього інституту на сьогодні поступово уповільнився, козацтво втрачає роль

впливового суспільного актора. Постають дві нові проблеми: втрата суспільного авторитету й послаблення впливу козацьких організацій та втрата сучасним політичним керівництвом держави інтересу до розвитку козацького руху в Україні. Таким чином, механізм інституційного розвитку козацтва потребує вдосконалення.

Список використаних джерел

1. **Грива А.** Українські козаки вимагають від Верховної Ради України позачергово розглянути та прийняти закон «Про Українське козацтво» / А. Грива. – Режим доступу : narodna.pravda.com.ua/rus/nation/4b6b1e658680f.
2. **Кальниш Ю. Г.** Сучасне козацтво в Україні та Росії / Ю. Г. Кальниш. – Режим доступу : sd.net.ua/2011/12/22/suchasne-kozactvo-v-ukrayini-ta-rosiyi.html.
3. **Краткая** философская энциклопедия / под ред. Е. Ф. Губского, Г. В. Кораблевой, В. А. Лутченко. – М. : Прогресс : Энциклопедия, 1994. – 576 с.
4. **Ожегов С. И.** Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова ; Рос. акад. наук ; Ин-т рус. яз. им. В. В. Виноградова. – 4-е изд., доп. – М. : Азбуковник, 1999. – 944 с.
5. **Рабочая** книга социолога / под ред. Г. В. Осипова. – М. : Наука, 1983. – 580 с.
6. **Философский** энциклопедический словарь / редкол. : С. С. Аверинцев и др. – 2-е изд. – М. : Совет. энцикл., 1989. – 817 с.

List of references

1. **Hryva A.** Ukrainski kozaky vymahaiut vid Verkhovnoi Rady Ukrainy pozacherhovo rozghlianyty ta pryiniaty zakon «Pro Ukrainiske kozactvo» / A. Hryva. – Rezhym dostupu : narodna.pravda.com.ua/rus/nation/4b6b1e658680f.
2. **Kalnysh Yu. H.** Suchasne kozactvo v Ukraini ta Rosii / Yu. H. Kalnysh. – Rezhym dostupu : sd.net.ua/2011/12/22/suchasne-kozactvo-v-ukrayini-ta-rosiyi.html.
3. **Kratkaya** filosofskaya entsiklopediya / pod red. E. F. Gubskogo, G. V. Korablevoy, V. A. Lutchenko. – M. : Progress : Entsiklopediya, 1994. – 576 s.
4. **Ozhegov S. I.** Tolkoviy slovar russkogo yazyka: 80 000 slov i frazeologicheskikh vyrazheniy / S. I. Ozhegov, N. Yu. Shvedova ; Ros. akad. nauk ; In-t rus. yaz. im. V. V. Vinogradova. – 4-e izd., dopoln. – M. : Azbukovnik, 1999. – 944 s.
5. **Rabochaya** kniga sotsiologa / pod red. G. V. Osipova. – M. : Nauka, 1983. – 580 s.
6. **Filosofskiy** entsiklopedicheskiy slovar / redkol. : S. S. Averintsev i dr. – 2-e izd. – M. : Sovet. entsikl., 1989. – 817 s.

Надійшла до редколегії 04.04.14

Тетяна КАРНАУХ

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Львівський регіональний інститут державного управління

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ СИСТЕМНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ УКРАЇНИ

Пропонується авторське бачення ефективності діяльності Міністерства юстиції України як спеціально вповноваженого органу влади. Аналізуються переваги вдосконалення забезпечення реалізації державної правової політики щодо пріоритетних напрямів розвитку країни. Розглядаються перспективи налагодження ефективності взаємодії органів виконавчої влади в умовах системної модернізації України.

Ключові слова: взаємодія, державна правова політика, пріоритетні напрями розвитку країни, орган виконавчої влади, Міністерство юстиції України, управління юстиції.

Татьяна Карнаух. Реализация государственной правовой политики в условиях системной модернизации Украины

Предлагается авторское видение эффективности деятельности Министерства юстиции Украины как специально уполномоченного органа власти. Анализируются преимущества усовершенствования обеспечения реализации государственной правовой политики относительно приоритетных направлений развития страны. Рассматриваются перспективы налаживания эффективности взаимодействия органов исполнительной власти в условиях системной модернизации Украины.

Ключевые слова: взаимодействие, государственная правовая политика, приоритетные направления развития страны, орган исполнительной власти, Министерство юстиции Украины, управления юстиции.

Tetiana Karnaukh. Implementation of the state policy in a legal system modernization of Ukraine

The author presents her view of the efficiency of the activities of the Ministry of Justice of Ukraine as a specially authorized government. The article analyzes advantages of improvement of state legal policy assurance with respect to priority areas of the country's development. Prospects for promoting efficiency of cooperation between government agencies in context of systemic modernization of Ukraine have been discussed.

Key words: cooperation, state legal policy, priority areas of the country's development, government agencies, Ministry of Justice of Ukraine, department of justice.

Реалізація системної модернізації України зумовила виклик інститутам громадянського суспільства. Проблема полягає в тому, що

невчасно подана інформація спричинила обставини, за яких не вдалося досягти єдності дій, оскільки сприйняття її кожною територіальною громадою було різним. Ми зосереджуємо увагу на тому, що залежно від потреб суспільства змінюються тенденції у сфері управління, тому не виникає сумнівів стосовно необхідності постійного пошуку нових рішень у системному розвитку країни. Щорічно, залежно від тих чи інших обставин, зміст послань Президента України змінюється, а разом із ним змінюються програми, національний план дій щодо їх впровадження. Головне, що це – певне відображення «пріоритетних напрямків розвитку країни» (ПНРК). Кабінет Міністрів України реалізує дану політику, забезпечуючи ефективність упровадження з найменшими витратами, а громадянське суспільство розвивається, або сприймаючи заплановані зміни та адаптуючись до нововведень, або відштовхуючи та ігноруючи неприйнятний для нього спосіб життя. Ми пропонуємо авторське бачення ефективності діяльності Міністерства юстиції України як спеціально уповноваженого органу влади. Основну увагу зосереджуємо на перевагах щодо вдосконалення забезпечення реалізації державної правової політики. Зауважимо, що вона буде корелювати з обраним напрямом розвитку країни. У даному випадку зосередимо увагу на взаємодії як одному з вагомих чинників реалізації запланованих змін.

Розвиток України безпосередньо залежить від злагодженої співпраці між існуючою системою, управлінцем та громадянином. На нашу думку, досліджувати таку діяльність потрібно комплексно, але на разі зосередимо увагу на ключових твердженнях певних авторів. Так, М. М. Орлов наголошує, що у філософії позитивну взаємодію визначають через поняття співробітництва та взаємний зв'язок. На його думку, саме вона є основним чинником побудови структури, тим інтегруючим початком, за допомогою якого здійснюються об'єднання елементів (складових) у певний тип цілісності. Важливо, що саме взаємодія визначає існування та структурну організацію будь-якої соціальної або матеріальної системи [7, с. 49]. Розвиваючи думку в даному напрямі, В. М. Бесчастний особливу увагу приділяє здобуттю освіти. Зрозуміло, що мотиви будь-якої цілеспрямованої діяльності людини, потреба бути самореалізованою в спілкуванні, у праці, у професії, у конкретному результаті або досягненні, разом з прагненням стати більш соціально значущою, тобто помітно необхідною і корисною для суспільства, є головними стимулами, що визначають її високу активність [1, с. 209]. На думку інших дослідників, демократичні органи влади зобов'язані звітувати перед громадянами. Поінформованість громадян позначається на їх свідомій участі в

державному управлінні загалом, а дії влади будуть успішними, якщо їх підтримуватиме народ. Новий етап позначився усвідомленням необхідності інформаційної взаємодії (комунікації) у кількох напрямках: від громадян до управлінців і від управлінців до громадян, а також між членами територіальної громади [6, с. 156].

З огляду на вищезазначені судження ми можемо з упевненістю зробити припущення, що як у майбутньому не будуть названі заплановані зміни, вони є необхідними, тому що здоровий глузд обумовлює необхідність рухатись уперед, розвиватись. Вважаємо, що всі майбутні зміни слід визначити як ПНРК, що буде в їх основі, дасть змогу оцінити час. Важливо, щоб це була політика та пріоритетні кроки (шлях розвитку), які оберуть для себе громадяни. На нашу думку, до відома людей необхідно довести: зміст щорічних послань Президента України, програми, національний план дій щодо їх впровадження, а також нормативно-правову базу, пов'язану з їх реалізацією. Проводити таку діяльність доцільно через Мін'юст та діючу систему його територіальних органів, що, у свою чергу, забезпечить поточний контроль за діяльністю органів виконавчої влади, державних підприємств, установ, організацій та державних господарських об'єднань, навчальних закладів; виявить недоліки на перших етапах впровадження системних реформ; зумовить належний зворотний зв'язок.

Метою статті є висвітлення авторського бачення ефективності діяльності Мін'юсту шляхом окреслення переваг удосконалення забезпечення реалізації державної правової політики стосовно ПНРК, що зумовить налагодження взаємодії органів виконавчої влади в умовах системної модернізації України.

Реалізація системної модернізації України покладається на виконавчу гілку влади, тому доцільно забезпечити її перш за все єдиною інформаційною базою (основою діяльності владної вертикалі). Правова політика має бути спрямована на створення в державі єдиного інформаційного поля. Доцільно, якщо в компетенції Мін'юсту та територіальних управлінь юстиції буде визначена діяльність стосовно ПНРК. Ми зосереджуємо увагу на внесенні змін до Указу Президента України від 6 квітня 2011 р. № 395/2011 «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» та наказів Мін'юсту від 23 червня 2011 р. № 1707/5 «Про затвердження положень про територіальні органи Міністерства юстиції України», від 14 листопада 2011 р. № 3325/5 «Про затвердження Порядку проведення органами юстиції перевірок стану правової освіти». Внесення змін пропонується шляхом визначення основних засад організації діяльності Мін'юсту та його територіальних органів, відповідно до Указу Президента України від 12 березня 2012 р.

№ 187/2012 «Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”»; пунктів 8 та 9 Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 395 [9]; пункту 8 Положення про Головні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим (АРК), в областях, містах Києві та Севастополі (далі – головне управління юстиції), затвердженого наказом Мін'юсту від 23 червня 2011 р. № 1707/5 р. та зареєстрованого 23 червня 2011 р. за № 759/19497; пункту 7 Положення про районні, районні в містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції (далі – управління юстиції), затвердженого наказом Мін'юсту від 23 червня 2011 р. № 1707/5 та зареєстрованого від 23 червня 2011 р. за № 760/19498 [10]. Вони відображають напрями правової політики; не суперечать діяльності Мін'юсту, територіальних управлінь юстиції в реалізації правової освіти населення України; дають можливість їх удосконалити шляхом виокремлення ПНРК, що матиме своїм наслідком посилення взаємодії під час реалізації поставлених перед ними завдань на будь-якому управлінському рівні.

Такий крок обумовлюється тим, що сьогодні як ніколи необхідні: єдність кожного елемента владної вертикалі; зміцнення взаємозв'язків на горизонтальному рівні; єдине бачення реалізації системної модернізації України. На центральному рівні доцільно визначити, що Мін'юст є спеціально уповноваженим органом влади з формування та забезпечення реалізації державної правової політики стосовно ПНРК. Саме до його компетенції має належати формування та забезпечення реалізації державної правової політики стосовно ПНРК. Він має координувати діяльність міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів АРК, міністерств та інших органів виконавчої влади АРК, місцевих державних адміністрацій (далі – органи виконавчої влади), а також державних підприємств, установ, організацій та державних господарських об'єднань, навчальних закладів із питань правової освіти населення, зокрема доводити до їх відома ПНРК, перевіряти стан їх діяльності із зазначених питань, за необхідності готувати інформаційні матеріали та надавати необхідну методичну допомогу. На центральному рівні діятиме владний орган, який щодо пріоритетних напрямів правової політики зможе формувати та реалізувати (шляхом координування, інформування та поточного контролю) діяльність органів виконавчої влади, а також державних підприємств, установ, організацій та державних господарських

об'єднань, навчальних закладів із питань правової освіти населення. У свою чергу, головні управління юстиції мають інформувати Мін'юст шляхом надання пропозицій, рекомендацій та зауважень про стан надання інформації на певній території щодо реалізації пріоритетних напрямів правової політики.

Так, на території АРК, в областях, містах Києві та Севастополі здійснюватимуть свою діяльність головні управління юстиції, зокрема щодо роз'яснення ПНРК. Вони мають: безпосередньо координувати діяльність територіальних органів виконавчої влади, державних підприємств, установ, організацій та державних господарських об'єднань, навчальних закладів з питань правової освіти населення шляхом доведення до їх відома ПНРК; перевіряти стан їх діяльності із зазначених питань; за необхідності готувати інформаційні матеріали та надавати їм необхідну методичну допомогу; консультувати їх з питань підготовки навчально-тематичних планів, програм, посібників, визначення форм і методів правового навчання; надавати рекомендації щодо його вдосконалення; брати участь у проведенні семінарів, конференцій, олімпіад, конкурсів та інших навчально-методичних заходів. Таким чином, буде забезпечено ознайомлення працівників із запланованими змінами, проведено спільну та злагоджену роботу, здійснено поточний контроль за станом доведення до громадськості запланованих перетворень.

Також за допомогою засобів масової інформації з метою адаптації до перетворень у суспільстві доцільно інформувати населення щодо ПНРК, питань держави та права, захисту прав і основних свобод людини, законодавства та діяльності підвідомчих органів та установ юстиції. Дослідник І. О. Парубчак зауважує, що критерієм демократичності влади є рівень залучення громадян до процесу формування та реалізації державної політики [8, с. 37]. Головні управління юстиції мають брати активну участь у розробленні та розповсюдженні методичних матеріалів, що стосуються ПНРК, у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів громадян; надавати методичну допомогу територіальним органам виконавчої влади, державним підприємствам, установам, організаціям та державним господарським об'єднанням, органам місцевого самоврядування в проведенні семінарських занять з працівниками. Також необхідно проводити навчання, оскільки на кожній території сприйняття запланованих змін може бути різним. Ураховуючи важливість єдності в розумінні системних перетворень, вважаємо, що дана пропозиція відображає одну з ланок правової роботи, яка має місце в діяльності головних управлінь юстиції.

Вони мають організовувати навчання у формі семінарів, які

проводяться для працівників юридичних, кадрових служб територіальних органів виконавчої влади, державних підприємств, установ, організацій та державних господарських об'єднань, спільно з іншими органами виконавчої, судової влади та органів місцевого самоврядування, шляхом доведення до їх відома ПНРК. Під час правоосвітніх заходів необхідно здійснювати інформаційно-роз'яснювальну роботу. Виконати це можна будь-яким шляхом: через інформаційні листи-повідомлення, у вигляді брошур, методичних рекомендацій. Роздатковий матеріал має містити таку інформацію: стосовно ПНРК, діяльності територіальних управлінь юстиції із визначених питань та критеріїв перевірки стану правової освіти населення щодо цього. Така практика матиме важливе значення, адже особа сприйматиме подану інформацію з перших вуст як практиків, так і теоретиків та зможе провести відповідне навчання безпосередньо на місці своєї праці. Таким чином, виникне загальне розуміння спільної мети, що забезпечить системність, згуртує однодумців та дасть можливість виявити недоліки на перших етапах перетворень. На практиці, вирішуючи спірне питання, сторони розумітимуть важливість прийнятих ними рішень та відповідальності, що лежатиме на кожному за можливі невдачі.

На сьогодні є доволі актуальним запровадження чітких механізмів взаємовідносин між органами державної влади та місцевого самоврядування, особливо погодження рішень органів державної влади, які так чи інакше стосуються питань місцевого самоврядування [6, с. 185]. На місцевому рівні свою діяльність повинні виконувати управління юстиції, а саме: надавати роз'яснення стосовно ПНРК; брати участь у розвитку системи правової інформації. Вони повинні: координувати діяльність територіальних органів виконавчої влади, державних підприємств, установ, організацій та державних господарських об'єднань, навчальних закладів з питань правової освіти населення; доводити до їх відома ПНРК; перевіряти стан їх діяльності із зазначених питань, за необхідності готувати інформаційні матеріали та надавати їм необхідну методичну допомогу; консультувати їх з питань підготовки навчально-тематичних планів, програм, посібників, визначення форм і методів правового навчання; давати рекомендації щодо його вдосконалення; брати участь у проведенні семінарів, конференцій, олімпіад, конкурсів та інших навчально-методичних заходів. Управління юстиції за допомогою засобів масової інформації повинні інформувати населення з ПНРК, питань держави та права, захисту прав і основних свобод людини, законодавства та діяльності підвідомчих органів та установ юстиції. Дослідники звертають увагу, що публічна сфера є зоною тісного контакту та

взаємодії суспільних інтересів і державної політики. Рівень її розвитку визначається ступенем готовності населення до формування громадянських структур, що стимулюють публічну діяльність. Від активної діяльності громадян, їх рівня обізнаності залежить, якою мірою справи суспільства стають справою держави [5, с. 6]. На нашу думку, на місцевому рівні доцільно організувати семінари для секретарів виконавчих комітетів міських, сільських та селищних рад, спільно з іншими органами виконавчої, судової влади та органами місцевого самоврядування. Заплановані зміни безпосередньо стосуються громади будь-якої території, а орган місцевого самоврядування є місцевою владою, тому зрозуміло, що саме управління юстиції має довести до їх відома пріоритетні напрями правової політики України.

Сучасні тенденції децентралізації і розвиток засад публічного управління, що історично підтвердили свою ефективність у розвинутих країнах, ставлять принципові вимоги перед місцевими органами виконавчої влади та самоврядування бути здатними самостійно вирішувати проблеми, які виникають, завдання суспільного виробництва та життєдіяльності суспільства [3, с. 6]. Ця норма є виправданою, адже не можна залишати поза їх увагою системні перетворення, які відбуваються в Україні, тому що вони безпосередньо стосуються громади. Вважаємо за доцільне охопити навчанням органи місцевого самоврядування перш за все місцевого рівня, що забезпечить єдність дій, системність перетворень та можливість їх реалізації шляхом розуміння та сприйняття; зумовить виникнення зовсім нових ідей-компромисів між ними та органами виконавчої влади. Для реалізації зазначеного на всіх рівнях системи органів юстиції необхідно провести семінарські заняття з працівниками управлінь юстиції та їх структурних підрозділів щодо роз'яснення ПНРК.

Підкреслимо, що важливе значення матиме поточний контроль за інформуванням стосовно новацій у чинному законодавстві, розуміння запланованих змін та відповідного реагування щодо майбутніх перетворень в Україні. За підсумками проведених перевірок доцільно підготувати узагальнення, що має неабияке значення, адже це – своєрідний аналітичний підсумок виконаної роботи. Здійснювати узагальнення щодо стану правової освіти населення головним управлінням юстиції доцільно за підсумками року, з урахуванням інформації територіальних управлінь юстиції. Також їм необхідно внести на розгляд Мін'юсту пропозиції щодо формування та реалізації державної політики у відповідних пріоритетних сферах розвитку країни за результатами проведення семінарських занять та за підсумками здійснення перевірок стану правової освіти населення протягом року. Це буде зворотним зв'язком, який одночасно виявить

переваги, недоліки та перспективи діяльності територіальних органів виконавчої влади, державних підприємств, установ, організацій та державних господарських об'єднань, навчальних закладів та органів місцевого самоврядування.

Начальникам головних управлінь юстиції доцільно подати узагальнення на ім'я голови Ради міністрів АРК, обласних, міських, Києва та Севастополя державних адміністрацій з метою подальшого розгляду стану правової освіти населення стосовно ПНРК на їх колегії. За підсумками розгляду таких питань можуть бути вжиті такі заходи: проведено додаткові роз'яснення; організовано семінари, круглі столи або надано відповідну методичну літературу. Сприйняття та розуміння запланованих змін може бути різним, залежно від території та інших не менш важливих чинників. Ми вважаємо, що здійснення таких узагальнень дасть змогу: ознайомитися керівництву зі станом виконавської дисципліни в АРК, областях, містах Києві та Севастополі; ужити додаткових дій та за необхідності вчасно відреагувати. Звичайно, що на проведення певних заходів необхідні будуть і кошти, але це буде обґрунтованим кроком, оскільки з урахуванням узагальнень керівництво матиме можливість клопотати щодо фінансування програм правової освіти населення на поточний рік.

Розв'язання таких проблем здійснюється, передусім, на місцевому рівні. Тому зрозуміло, що реалізація покладених на органи місцевого самоврядування повноважень потребує відповідних фінансових ресурсів. На жаль, сьогодні спостерігається значний дисбаланс між доходами та витратами місцевих бюджетів, що не завжди пояснюється лише недостатнім рівнем економічного розвитку [2, т. 2, с. 41]. Обмеженість контролю за роботою державного апарату означає, що політика може бути неефективною, якщо вона призводить до невиправданого збільшення бюджетних витрат. Для економіки характерні ситуації з одночасними вадами ринку та держави. Посилюючи вплив одних вад, можна послабити інші вади. Тому, приймаючи рішення, потрібно зіставляти наслідки впливу вад ринку та держави, щоб визначити оптимальну форму державного регулювання [4, с. 66].

На нашу думку, внесення змін не приведе до додаткових витрат з Державного бюджету та забезпечить можливість реалізації системної модернізації України. Перш ніж витратити ресурси на реалізацію реформ, які не будуть сприйняті суспільством, маємо можливість довести цілі розвитку України до виконавчої гілки влади, що забезпечить системність реалізації реформ; до органів місцевого самоврядування, що матиме своїм наслідком налагодження співпраці; до інститутів громадянського суспільства, що стане поштовхом до

активізації участі громадян у житті нашої країни. Таким чином, удосконалення державної правової політики стосовно ПНРК допоможе активізувати діяльність Мін'юсту, головних, територіальних управлінь юстиції унаслідок створення надійного інформаційного поля, яке пошириться на існуючу систему, управлінців та громадян.

Висновки за підсумками дослідження такі:

1. Лише шляхом налагодження ефективної взаємодії Мін'юсту, головних, територіальних управлінь юстиції спільно з місцевими органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами, організаціями та державними господарськими об'єднаннями, навчальними закладами, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства щодо реалізації ПНРК стає можливим успішне здійснення системної модернізації України.

2. З метою вдосконалення державної правової політики як одного з вагомих факторів успішного розвитку необхідно розширити сферу впливу Мін'юсту стосовно координування ПНРК, що забезпечить узгодженість дій суб'єктів у підвищенні рівня правової освіти населення України.

3. Тому вважаємо за доцільне внести зміни до Указу Президента України від 6 червня 2011 р. № 395/2011 «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України», наказів Мін'юсту від 23 червня 2011 р. № 1707/5 «Про затвердження положень про територіальні органи Міністерства юстиції України» та від 14 листопада 2011 р. № 3325/5 «Про затвердження Порядку проведення органами юстиції перевірок стану правової освіти» щодо розширення сфери діяльності Мін'юсту, головних, територіальних управлінь юстиції.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі стосуватимуться авторського бачення розвитку правової освіти населення за умови ефективної діяльності Мін'юсту, головних, територіальних управлінь юстиції, що зумовить успішну реалізацію системної модернізації України.

Список використаних джерел

1. **Бесчастний В.М.** Механізми державного управління розвитком вищих навчальних закладів системи МВС України: теорія, методологія та практика : монографія / В. М. Бесчастний. – Донецьк : Юго-Восток, 2009. – 407 с.

2. **Іщенко М. В.** Муніципальні запозичення як джерело фінансування інвестиційних потреб території / М. В. Іщенко // Соціально-економічний розвиток регіонів та його програмування: мета, механізми, інструменти : матеріали підсумкової наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 30 жовт. 2009 р. У 2 т. Т. 2. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2009. – С. 41 – 43.

3. **Корольок Ю. Г.** Механізми управління розвитком регіональних

систем : монографія / Ю. Г. Корольок. – К. : Терно-граф, 2011. – 344 с.

4. **Малиш Н. А.** Ефективні механізми формування державної екологічної політики : монографія / Н. А. Малиш. – К. : К.І.С., 2011. – 348 с.

5. **Оболєнський О.** Публічне управління: публічна сфера, публічне право і публічна політика – співвідношення понять / О. Оболєнський, С. Лукін // Держ. упр. та місц. самовряд. : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – № 2. – С. 3 – 11.

6. **Організаційно-економічні та правові механізми забезпечення сталого розвитку територіальної громади** : монографія / кол. авт. ; за заг. ред. П. І. Шевчука, І. Р. Залуцького. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – 348 с.

7. **Орлов М. М.** Формування системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку (теоретико-методологічні засади) : монографія / М. М. Орлов. – Х. : Магістр, 2012. – 344 с.

8. **Парубчак І. О.** Організаційно-правове забезпечення громадян України для участі в процесах державної політики та управління / І. О. Парубчак // Теорія та практика державної служби : матеріали наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 9 листоп. 2012 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – С. 37 – 40.

9. **Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України** : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 395/2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 28. – С. 45 – 55.

10. **Про затвердження положень про територіальні органи Міністерства юстиції України** : наказ Міністерства юстиції України від 23 черв. 2011 р. № 1707/5 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 49. – С. 9 – 23.

Life of references

1. **Beschastnyi V. M.** Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia rozvytkom vyshchikh navchalnykh zakladiv systemy MVS Ukrainy: teoriia, metodolohiia ta praktyka : monohrafiia / V. M. Beschastnyi. – Donetsk : Yugo-Vostok, 2009. – 407 s.

2. **Ishchenko M. V.** Munitsypalni zapozychennia yak dzherele finansuvannia investytsiinykh potreb terytorii / M. V. Ishchenko // Sotsialno-ekonomichni rozvytok rehioniv ta yoho prohramuvannia: meta, mekhanizmy, instrumenty : materialy pidsumkovoї nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu, 30 zhovt. 2009 r. : u 2 t. – T. 2. – O. : ORIDU NADU, 2009. – S. 41 – 43.

3. **Koroliuk Yu. H.** Mekhanizmy upravlinnia rozvytkom rehionalnykh system : monohrafiia / Yu. H. Koroliuk. – K. : Terno-hraf, 2011. – 344 s.

4. **Malysh N. A.** Efektyvni mekhanizmy formuvannia derzhavnoi ekolohichnoi polityky : monohrafiia / N. A. Malysh. – K. : K.I.S., 2011. – 348 s.

5. **Obolenskyi O.** Publichne upravlinnia: publichna sfera, publichne pravo i publichna polityka – spivvidnoshennia poniat / O. Obolenskyi, S. Lukin // Derzh. upr. ta mists. samovriad. : zb. nauk. pr. / redkol. : S. M. Serohin (holov. red.) [ta in.]. – D. : DRIDU NADU, 2013. – № 2. – S. 3 – 11.

6. **Orhanizatsiino-ekonomichni ta pravovi mekhanizmy zabezpechennia staloho rozvytku terytorialnoi hromady** : monohrafiia / kol. avt. ; za zah. red. P. I. Shevchuka, I. R. Zalutskoho. – L. : LRIDU NADU, 2009. – 348 s.

7. **Orlov M. M.** Formuvannia systemy vzaiemodii rehionalnykh orhaniv vykonavchoi vlady u sferi okhorony pravoporiadku (teoretyko-metodolohichni zasady) : monohrafiia / M. M. Orlov. – Kh. : Mahistr, 2012. – 344 s.

8. **Parubchak I. O.** Orhanizatsiino-pravove zabezpechennia hromadian Ukrainy dlia uchasti v protsesakh derzhavnoi polityky ta upravlinnia / I. O. Parubchak // Teoriia ta praktyka derzhavnoi sluzhby : materialy nauk.-prakt. konf., Dnipropetrovsk, 9 lystop. 2012 r. / za zah. red. S. M. Serohina. – D. : DRIDU NADU, 2012. – S. 37 – 40.

9. **Pro zatverdzhennia** Polozhennia pro Ministerstvo yustytzii Ukrainy : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 6 kvit. 2011 r. № 395/2011 // Ofits. visn. Ukrainy. – 2011. – № 28. – S. 45 – 55.

10. **Pro zatverdzhennia** polozhen pro terytorialni orhany Ministerstva yustytzii Ukrainy : nakaz Ministerstva yustytzii Ukrainy vid 23 cherv. 2011 r. № 1707/5 // Ofits. visn. Ukrainy. – 2011. – № 49. – S. 9 – 23.

Надійшла до редколегії 25.02.14

УДК 351/354

Тетяна КОВАЛЕНКО

Національна академія державного управління
при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ДИТИНА ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ САНАТОРНО-КУРОРТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Подасться комплексний аналіз змістовних характеристик поняття «дитина» як об'єкта державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення. Дослідження об'єкта державного управління здійснюється з урахуванням його дихотомічних властивостей як загального елемента соціальної системи та як специфічного елемента підсистеми соціального захисту.

Ключові слова: державне управління, об'єкт управління, соціальний захист, санаторно-курортне забезпечення, дитина, законодавство.

Татьяна Коваленко. Ребенок как объект государственного управления в сфере санаторно-курортного обеспечения

Приводится комплексный анализ содержательных характеристик понятия «ребенок» как объекта государственного управления в сфере санаторно-курортного обеспечения. Исследование объекта государственного управления осуществляется с учетом его дихотомических свойств как общего элемента социальной системы и как специфического элемента подсистемы социальной защиты.

Ключевые слова: государственное управление, объект управления, социальная защита, санаторно-курортное обеспечение, ребенок, законодательство.

Tetiana Kovalenko. Child as an object of public administration in the area of health resort services

The paper presents a comprehensive analysis of substantial characteristics of «a child» notion as an object of the public administration in the area of health resort services. The research of the public administration object has been made taking into account its dichotomous properties as a general element of the social systems and as a specific element of the social protection subsystems.

Key words: public administration, subject of administration, social security, health resort services, child, legislation.

Як свідчить історія, охорона здоров'я матері та дитини завжди визнавалась стратегічним загальнонаціональним пріоритетом існування та розвитку української держави. Більше того, визнання цього пріоритету набуло статусу обов'язковості разом із ратифікацією Конвенції ООН про права дитини, коли в 1991 р. на законодавчому рівні в Україні були закріплені принципи: першочерговості інтересів дитини; забезпечення повноцінного життя дітей; залучення дітей до життя спільноти та проголошення відсутності в Україні будь-яких проявів дискримінації дітей.

Сучасні тенденції стану здоров'я дітей в Україні є вкрай несприятливими: за останнє десятиліття в 1,5 раза виросли хронічні захворювання, зокрема нервової, ендокринної, серцево-судинної і кісткової систем; у дітей шкільного віку спостерігається стрімке зростання кількості хронічних, так званих соціальних хвороб; погіршилися показники фізичного розвитку, спостерігається зростання психічних відхилень і граничних станів тощо. Такий стан справ у цій сфері викликає велику стурбованість як серед науковців, так і серед медиків-практиків та громадськості [2; 5]. Кількість хронічно хворих дітей збільшується за роки навчання в школі у 2,5 раза [1]. Негативною характеристикою сучасного стану здоров'я слід назвати високий рівень інвалідності серед дітей, що підтверджує загальний негативний стан здоров'я та соціальне благополуччя населення нашої держави [6]. Вітчизняні експерти певні, що такий стан здоров'я є наслідком впливу негативних факторів соціально-економічного, екологічного та психоемоційного характеру [11]. Саме тому одним із найважливіших стратегічних завдань нашої держави щодо забезпечення комплексного підходу до соціального захисту дітей є реалізація їх права на отримання сучасної та якісної медичної допомоги, санаторно-курортного лікування, оздоровлення та відпочинку. Такий підхід дозволяє розглядати як об'єкт державно-управлінського впливу власне дитину. Проте узагальненість цього поняття виключає конкретизаційну складову в застосуванні

механізмів державного управління та їх кореляції із запитами окремих медико-соціальних підгруп дитячого контингенту стосовно їх соціального захисту. Тому сьогодні більш поглибленої дослідницької уваги потребує розгляд питань щодо визначення основних характеристик ідентичності дитини як об'єкта державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення.

На сьогодні комплексні дослідження державно-управлінських проблем у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей масштабно не проводилися. Однак різні аспекти та окремі напрями державної політики у сфері соціального захисту дітей досліджували вітчизняні вчені В. Андрущенко, О. Балакірева, Г. Бевз, О. Безпалько, Є. Бородін, Т. Кравченко, Л. Кривачук, Н. Кризіна, В. Лобас, Т. Лукіна, О. Макарова, Н. Рингач, Т. Семигіна, І. Сікорський, Л. Українець, О. Федько, І. Хожило, І. Цибуліна, О. Черниш, О. Шиян, С. Щеглова та ін. Але, беручи до уваги наукові праці цих дослідників, необхідно зазначити, що в галузі науки «Державне управління» проблематика санаторно-курортного забезпечення дітей досліджена ще не повною мірою. Це дозволяє говорити про актуальність та своєчасність виконання дослідження на цю тему.

Мета статті полягає в дослідженні змістовних характеристик поняття «дитина» як об'єкта державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення.

Прийнято вважати, що ставлення держави до проблем майбутнього покоління, з-поміж іншого, безпосередньо відображає такий показник, як піклування про здоров'я дітей.

Філософське розуміння поняття «об'єкт» (від лат. *objectum* – предмет) трактує його як те, що протистоїть суб'єктові в його предметно-практичній і пізнавальній діяльності [12]. Досить часто цей термін застосовується в юридичних науках та адміністративному праві, але він має свій, специфічний зміст, що характеризує об'єкт права крізь призму суспільних відносин. Соціологічна наука розглядає «об'єкт» як носія певної соціальної проблеми; сукупність людей з певними властивостями та якостями [10, с. 105]. У науці державного управління зазвичай застосовується більш широке трактування терміна «об'єкт»: це й суспільство загалом, адміністративно-територіальні утворення, процеси, відносини в різних галузях, сферах діяльності, організації, колективи, окрема людина, на яких спрямовується керівна, організуюча та контролююча діяльність відповідних суб'єктів державного управління. Як зазначає вітчизняний дослідник В. Д. Бакуменко, об'єкт державного управління є визначальним елементом системи державного управління, адже управлінський вплив з боку суб'єкта державного управління адресується саме йому – об'єкту. Отже, це

керована підсистема державного управління, елементами якої є люди та соціальні групи, що взаємодіють між собою з приводу загальнодержавних, колективних і приватних інтересів. Крім того, дослідник зазначає, що об'єкту державного управління притаманні певні властивості: наявність власних цілей та інтересів; самоактивність (спроможність до дій через внутрішні мотиви); здатність до самоуправління власною життєдіяльністю та розвитком; адаптивність до змінюваних умов функціонування (соціальних, економічних, природних) та можливість впливати на них. З огляду на це вивчення об'єкта державного управління здійснюється у двох напрямках: як підсистема відповідної системи управління і як конкретних об'єктів за окремими сферами життєдіяльності населення [3, с. 487]. Тому як методологічний підхід для здійснення комплексного дослідження поняття «дитина» як об'єкта державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення беремо вищезазначені позиції теорії державного управління.

Діти є окремою специфічною категорією населення. У сучасному світі життя дитини з моменту появи на світ піддається безлічі небезпек, хоча найбільше вимагає турботи й захисту. Сучасною тенденцією суспільного розвитку для багатьох держав світу стала необхідність приділення більшої уваги заходам щодо забезпечення захисту прав дитини. Нині в 32 країнах існує інститут уповноваженого з прав дитини. Однак питання ефективності наданих дітям захисту та гарантій їх прав залишаються надзвичайно актуальною державно-управлінською проблемою.

З метою забезпечення належних умов для реалізації громадянських, економічних, соціальних та культурних прав дітей в Україні у 2011 р. була створена посада Уповноваженого Президента України з прав дитини [7].

Обов'язком соціальної держави є піклування про здоров'я людини і забезпечення його охорони. Турбота держави про здоров'я людини є конституційною нормою. Так, ст. 49 Конституції України проголошує, що кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. З цією метою держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності, дбає про розвиток культури і спорту, забезпечує санітарно-епідеміологічне благополуччя. У Конституції України проголошено право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої внаслідок порушення цього права шкоди (ст. 50) [4].

Як державний імператив охорона здоров'я дитини закріплена в деяких міжнародних нормативно-правових актах: Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966); Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1966); Європейська соціальна хартія (1996); Європейська політика в охороні здоров'я «Здоров'я-2020» (1998); Цілі розвитку тисячоліття (2000); численні рекомендації Всесвітньої організації охорони здоров'я, а також в інших документах спеціалізованих установ ООН (ЮНЕСКО, ЮНІСЕФ, МОП тощо). Проте аналіз цих та інших міжнародних актів показав, що різні міжнародні правові акти по-різному визначають поняття «дитина». Усе це значно ускладнює здійснення ефективної державної політики стосовно захисту соціальних прав дитини. У зв'язку з цим слушною є пропозиція дослідників про необхідність розробки та імплементації на міжнародному рівні єдиного визначення поняття «дитина», у якому основним критерієм стане віковий ценз.

Доречно також зауважити, що для забезпечення ефективного захисту прав дітей, які перебувають у різних ситуаціях, де порушуються і можуть бути порушені їх права, надзвичайно важливою є належна регламентація правового становища окремих категорій дітей. Детальна регламентація прав окремих категорій дітей повинна відображати сформовану специфіку їх правового становища. Тому існує нагальна потреба виділення окремих категорій дітей та їх соціального і спеціального правового статусу, з додержанням при цьому комплексного підходу до забезпечення міжнародно-правового захисту та забезпечення прав дитини.

Українською державою ратифіковано чимало міжнародних актів з різних проблем охорони дитинства. Їх зміст ретельно проаналізований (таблиця), і в контексті теми даного дослідження автор визначив в національному законодавстві комплементарні та специфічні категорії дітей, які мають право на санаторно-курортне забезпечення, оздоровлення та відпочинок.

На національному рівні дітям гарантується право на санаторно-курортне забезпечення багатьма нормативно-правовими актами. У ст. 7 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» (1992 р.) визначено основні державні гарантії права на охорону здоров'я. Цим законом українська держава гарантує дітям та підліткам медичну допомогу, яка забезпечується лікувально-профілактичними й оздоровчими закладами, дитячими поліклініками, лікарнями, диспансерами, санаторіями та іншими закладами охорони здоров'я, а також лікарями, що провадять господарську діяльність з медичної практики як фізичні особи-підприємці. Тобто цим законом держава гарантує дітям право на санаторно-курортне забезпечення. Більш того, до державних дитячих санаторіїв путівки дітям надаються безкоштовно (ст. 60).

Статусна характеристика категорій дітей, які мають право на санаторно-курортне забезпечення (наднаціональний вимір)

Перелік осіб, що належать до категорії «діти»	Зміст санаторно-курортного забезпечення	Правове забезпечення
1. Діти-сироти - особи віком до 18 років, у яких померли обоє або єдиний з батьків.	Проведення оздоровлення за рахунок коштів відповідного бюджету.	Модельний закон про додаткові гарантії соціального захисту дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків (прийнятий на 12-му пленарному засіданні Міжпарламентської асамблеї держав-учасників СНД: постанова № 12-4 від 8 грудня 1998 р.)
2. Діти, які залишилися без піклування батьків, – особи віком до 18 років, які залишилися без піклування одного або обох батьків.	Надаються безкоштовні путівки в шкільні та студентські спортивно-оздоровчі табори (бази) праці та відпочинку, в санаторно-курортні установи за наявності медичних показань, безкоштовний проїзд до місця відпочинку, лікування і назад за рахунок коштів, що виділяються на ці цілі з відповідного бюджету, а також за рахунок коштів позабюджетних фондів та інших не заборонених законом джерел	
3. Особи із дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків		

Проведений автором аналіз нормативно-правових актів показав, що в законодавчому полі України існує кілька документів, у змісті яких надано визначення поняття «дитина». Але всі вони розглядають дитину як об'єкт державного впливу виключно з позицій вікової характеристики. Зокрема, визначення дитини як особи віком до 18 років наведено в таких нормативно-правових актах: законах України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» (1992 р.), «Про охорону дитинства» (2001 р.), «Про громадянство України» (2001 р.), наказі Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження інструкції про порядок взаємодії між Міністерством внутрішніх справ України і Адміністрацією державної прикордонної служби України з питань приймання-передавання та повернення дітей у країну постійного проживання» (2003 р.), наказі Державного комітету у справах сім'ї та молоді «Про затвердження Порядку розгляду звернень громадян та повідомлень з приводу жорсткого поводження з дітьми або реальної загрози його виникнення» (2003 р.).

Крім того, встановлено, що згідно з нормами українського законодавства перелік категорій дітей, які мають гарантоване право на санаторно-курортне забезпечення, характеризується значним розширенням правових меж порівняно з нормами міжнародного права. Більше того, основними принципами включення до цього

переліку певних категорій дітей є не тільки складні соціальні проблеми чи проблеми зі здоров'ям, але й такі:

- певні статусні чи особистісні (індивідуальні) досягнення;
- громадська активність дитини;
- територіальна належність дитини (сільські жителі);
- професійна орієнтованість родини (діти працівників агропромислового комплексу).

У межах чинного законодавства України, на відміну від норм міжнародного права, межі соціального права дітей на санаторно-курортне забезпечення дозволяють застосовувати його не тільки на індивідуальному рівні, але й на рівні окремих груп, дитячих колективів тощо. Так, у Законі України «Про оздоровлення та відпочинок дітей» [9] на законодавчому рівні визначено категорії дітей, які потребують особливої соціальної уваги та підтримки: діти-сироти (1), діти, позбавлені батьківського піклування (2); бездоглядні та безпритульні діти (3); діти-інваліди (4); діти, потерпілі від наслідків Чорнобильської катастрофи (5); діти, які постраждали внаслідок стихійного лиха, техногенних аварій, катастроф (6); діти з багатодітних і малозабезпечених сімей (7); діти, батьки яких загинули від нещасних випадків на виробництві або під час виконання службових обов'язків (8); діти, які перебувають на диспансерному обліку (9); талановиті та обдаровані діти – переможці міжнародних, всеукраїнських, обласних, міських, районних олімпіад, конкурсів, фестивалів, змагань, спартакіад, відмінники навчання, лідери дитячих громадських організацій (10); дитячі творчі колективи та спортивні команди (11); діти працівників агропромислового комплексу (12) та соціальної сфери села (13); діти, які потребують особливих умов для оздоровлення, діти з особливими фізичними та психічними потребами, які не можуть перебувати в закладах оздоровлення та відпочинку самостійно, потребують індивідуального догляду та створення спеціальних умов (14).

У ст. 26 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [8] визначено, що Кабінет Міністрів України через уповноважені Президентом України органи, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації забезпечують щорічне безоплатне оздоровлення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, віком до 18 років. Рідні діти батьків-вихователів або прийомних батьків, які проживають в одній прийомній сім'ї або в одному дитячому будинку сімейного типу, також мають право на безоплатне оздоровлення до досягнення ними 18-річного віку.

Тож можна стверджувати, що функціональний зміст санаторно-

курортного забезпечення стосовно дітей є значно ширшим, ніж збереження, відновлення та охорона здоров'я. Тому, беручи до уваги імплементовані в правовому полі статусні характеристики категорій дітей, у системі державного управління санаторно-курортним забезпеченням дітей доцільно виокремлювати соціально-захисний, соціально-адаптивний, лідерсько-орієнтовний та гуманізаційний підходи.

В Україні визначені стратегічні напрями розвитку системи охорони здоров'я матерів і дітей в умовах реалізації європейської стратегії ВООЗ «Здоров'я для всіх». Упродовж останніх років був прийнятий ряд важливих національних програм, які зробили значний внесок у поліпшення санаторно-курортного обслуговування дітей. Серед них Довгострокова програма поліпшення становища жінок, сім'ї, охорони материнства і дитинства в Україні, Державні програми відпочинку та оздоровлення дітей, Національна програма «Діти України». У 2013 р. Міністерством охорони здоров'я України був підготовлений проект Загальнодержавної програми «Здоров'я-2020: український вимір», у якому одним із програмних завдань підрозділу «Розвиток системи надання медичної допомоги» визначено вдосконалення реабілітаційної допомоги, зокрема вдосконалення реабілітації дітей шляхом оптимізації системи медичної, соціально-психологічної та педагогічної реабілітації дітей на ґрунті подальшого розвитку мережі реабілітаційних установ та закладів, запровадження нових форм їх діяльності тощо.

Однак, незважаючи на значну кількість законодавчих актів у сфері правового регулювання охорони здоров'я дітей, чисельні позитивні результати рішення цього питання, багато аспектів цієї державно-управлінської проблеми залишаються ще остаточно не вирішеними. Аналіз ключових показників стану здоров'я дітей дозволяє констатувати, що реальний стан залишається незадовільним. Для того щоб передбачені законодавством право на охорону здоров'я, медичну допомогу та санаторно-курортне забезпечення не були декларацією, необхідно вдосконалювати систему чинного законодавства України щодо профілактичної складової охорони здоров'я дітей, вагомою складовою якої є санаторно-курортне забезпечення. Тому абсолютно обґрунтованими заходами державно-управлінського впливу на вирішення зазначених проблем вбачається здійснення таких кроків:

– заборона в законодавчому порядку перепрофілювання і приватизації державних та комунальних дитячих санаторно-курортних закладів;

– декларування в законодавстві не тільки можливості отримання якісної, загальнодоступної, безоплатної медичної

допомоги дітям та підліткам, але й закріплення конкретних обов'язків держави та посадових осіб щодо забезпечення такою допомогою тих, хто її потребує;

– здійснення першочергового забезпечення дитячих санаторно-курортних та оздоровчих закладів необхідними продуктами харчування, ліками, медичним обладнанням, що повинно бути закріплено у відповідних статтях Закону України «Про державний бюджет України»;

– використання повною мірою можливостей вітчизняних санаторіїв та лікарень щодо цілорічного лікування в них дітей. Направлення на лікування за кордон лише дітей з тяжкими формами захворювання.

Таким чином, комплексний аналіз змістовних характеристик поняття «дитина» як об'єкта державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення показав, що ця специфічна категорія населення в контексті реалізації завдань соціальної політики держави потребує особливої турботи та захисту. Насамперед, це пояснюється дихотомічними властивостями самого об'єкта як загального елемента соціальної системи та як специфічного елемента підсистеми соціального захисту. Наднаціональний вимір управлінських підходів до санаторно-курортного забезпечення дітей дозволяє виокремити три категорії набувачів таких послуг у межах родинно-статусного визначення (діти-сироти; діти, які залишилися без піклування батьків; особи з дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків). На національному рівні категоріальний перелік дітей, що мають право на санаторно-курортне забезпечення, є значно ширшим. Основоположними принципами включення до цього переліку певних категорій дітей є наявність складних соціальних проблем чи проблем зі здоров'ям; певні статусні чи особисті досягнення дитини; громадська активність дитини; територіальна належність дитини (сільські діти) та професійна орієнтованість родини (діти працівників агропромислового комплексу). Усе вищезазначене також дозволило сформулювати висновок про те, що в методологічному плані державне управління санаторно-курортним забезпеченням дітей в Україні здійснюється на основі соціально-захисного, соціально-адаптивного, лідерсько-орієнтовного та гуманізаційного підходів.

Список використаних джерел

1. **Бідність** та нерівні можливості дітей в Україні / [Черенко Л.М., Полякова С.В., Реут А.Г. та ін.]; за ред. Е. М. Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соц. дослідж. НАН України ; Дитячий фонд ООН (ЮНІСЕФ) ; Укр. центр соц. реформ, 2009. – 288 с.

2. **Державне** управління охороною здоров'я в Україні: генеза і перспективи розвитку / за заг. ред. М. М. Білинської, Я. Ф. Радиша. – К. : НАДУ, 2013. – 424 с.

3. **Енциклопедичний** словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

4. **Конституція** України // Відом. Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

5. **Кривачук Л. Ф.** Державна політика у сфері охорони дитинства в Україні: формування та реалізація : [монографія] / Л. Ф. Кривачук. – Л. : ЛДФА, 2012. – 480 с.

6. **Основні** показники інвалідності та діяльності медико-соціальних експертних комісій за 2013 рік: аналіт.-інформ. довід. / за ред. М. К. Хобзея. – Д. : Роял-Принт, 2014. – 176 с.

7. **Питання** Уповноваженого Президента України з прав дитини : Указ Президента України № 811/2011. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/811/2011

8. **Про забезпечення** організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України від 13 січ. 2005 р. № 2342-IV. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2342-15.

9. **Про оздоровлення** та відпочинок дітей : Закон України від 4 верес. 2008 р. № 375-VI. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/375-17.

10. **Тематичний** словник-довідник з соціології / за ред. В. В. Кохана. – Чернівці : Чернівецьк. нац. ун-т, 2009. – 112 с.

11. **Федько О. А.** Перспективи управлінського впливу на формування та збереження здоров'я населення з урахуванням ціннісно-світоглядної трансформації українського суспільства в умовах соціальної нестабільності : монографія / О. А. Федько. – К. : НАДУ, 2010. – 384 с.

12. **Філософський** словник / за ред. В. І. Шинкарука. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Голов. ред. УРЕ, 1986. – 800 с.

List of references

1. **Bidnist** ta nerivni mozhlyvosti ditei v Ukraini / [Cherenko L. M., Poliakova S. V., Reut A. H. ta in.]; za red. E. M. Libanovoi. – K. : In-t demografii ta sots. doslidzh. NAN Ukrainy; Dytiachyi fond OON (YUNISEF); Ukr. tsentr sots. reform, 2009. – 288 s.

2. **Derzhavne** upravlinnia okhoronoiu zdorovia v Ukraini: geneza i perspektyvy rozvytku / za zah. red. M. M. Bilynskoi, Ya. F. Radysha. – K. : NADU, 2013. – 424 s.

3. **Entsyklopedychnyi** slovnyk z derzhavnoho upravlinnia / uklad. : Yu. P. Surmin, V. D. Bakumenko, A. M. Mykhnenko [ta in.]; za red. Yu. V. Kovbasiuka, V. P. Troshchynskoho, Yu. P. Surmina. – K. : NADU, 2010. – 820 s.

4. **Konstytutsiia** Ukrainy // Vidom. Verkhovnoi Rady. – 1996. – № 30. – St. 141.

5. **Kryvachuk L. F.** Derzhavna polityka u sferi okhorony dytynstva v Ukraini: formuvannia ta realizatsiia : [monohrafiia] / L. F. Kryvachuk. – L. : LDFA, 2012. – 480 s.

6. **Osnoyni** pokaznyky invalidnosti ta diialnosti medyko-sotsialnykh ekspertnykh komisii za 2013 rik: analit.-inform. dovid. / za red. M. K. Khobzeia. – D. : Roial-Prynt, 2014. – 176 s.

7. **Pytannia** Upovnovazhenoho Prezydenta Ukrainy z prav dytyny : Ukaz Prezydenta Ukrainy № 811/2011. – Rezhym dostupu : www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/811/2011

8. **Pro zabezpechennia** orhanizatsiino-pravovykh umov sotsialnoho zakhystu ditei-syrit ta ditei, pozbavlenykh batkivskoho pikluvannia : Zakon Ukrainy vid 13 sich. 2005 r. № 2342-IV. – Rezhym dostupu : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2342-15.

9. **Pro ozdorovlennia** ta vidpochynok ditei : Zakon Ukrainy vid 4 veres. 2008 r. № 375-VI. – Rezhym dostupu : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/375-17.

10. **Tematychnyi** slovnyk-dovidnyk z sotsiologii / za red. V. V. Kokhana. – Chernivtsi : Chernivets. nats. un-t, 2009. – 112 s.

11. **Fedko O. A.** Perspektyvy upravliniskoho vplyvu na formuvannia ta zberezhenia zdorovia naselennia z urakhuvanniam tsinnisno-svitohliadnoi transformatsii ukrainskoho suspilstva v umovakh sotsialnoi nestabilnosti : monohrafiia / O. A. Fedko. – K. : NADU, 2010. – 384 s.

12. **Filosofskiy** slovnyk / za red. V. I. Shynkaruka. – 2-he vyd., pererob. i dop. – K. : Holov. red. URE, 1986. – 800 s.

Надійшла до редколегії 24.04.14

УДК: 351: 329.7

Олександр КОТУКОВ

*Національна академія державного управління
при Президенті України*

Харківський регіональний інститут державного управління

ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКІ МЕРЕЖІ ЯК ЧИННИК МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглядається еволюція мережевого підходу в державному управлінні; пропонується визначення політико-управлінських мереж, їх сутності та завдань у процесі модернізації системи державного управління.

Ключові слова: державне управління, політико-управлінські мережі, інститути, мережеві комунікації, зв'язки.

Александр Котуков. Политико-управленческие сети как фактор модернизации государственного управления

Рассматривается эволюция сетевого подхода в государственном управлении, предлагается определение политико-управленческих сетей, их сущности и заданий в процессе модернизации системы государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, политико-управленческие сети, институты, сетевые коммуникации, связи.

Oleksandr Kotukov. Political and management network as a factor modernization of public administration

The evolution of a network approach to governance is consider, the definition of political-administrative networks, their nature and objectives of the process of modernization of public administration is proposed.

Key words: public administration, politics, political and management networks, networks communication, connections.

Сьогодні українське суспільство переживає новий етап розвитку, характерними ознаками якого є збільшення рівня самоорганізації населення, активний вплив на політику громадських інститутів, зростання інтенсивності соціальних комунікацій, у тому числі за допомогою електронних та неформальних соціальних мереж. Відповідно на ці процеси має стати активне проведення реформ та адаптація діяльності всіх державних інститутів (правових, організаційних тощо) до сучасних умов. Особливе місце в реформуванні належить модернізації діяльності органів державного управління. Відповідно державні програми модернізації систем економіки, освіти, охорони здоров'я, науки, культури мають розроблятися та реалізовуватися на основі нових підходів до

державного управління, які б відповідали об'єктивним вимогам громадянського суспільства. Нові принципи управління та підходи до його реалізації мають упроваджуватися на всіх рівнях – національному, регіональному, місцевому тощо. Причому одними з основних завдань їх впровадження має стати забезпечення гнучкості й мобільності системи державного управління, налагодження активних комунікацій з усіма суб'єктами соціального, економічного та політичного розвитку, і, як наслідок, формування власних політико-управлінських мереж.

За роки незалежності проблема створення і функціонування політико-управлінських мереж розроблялася багатьма вітчизняними дослідниками. На особливу увагу заслуговують праці В. Бебика, М. Головатого, С. Дацюка, В. Кривошеїна, Ю. Левенця, О. Лісничук, А. Макаричева, О. Молодцова, А. Назарчука, Г. Почепцова, М. Примуша, М. Стрижнєвої, Є. Суліми, О. Токовенка, О. Чемшита, М. Шепелева, Г. Щедрової та ін. Проте більшість науковців робили акцент на правових, політологічних та соціологічних аспектах вивчення проблеми, залишаючи поза увагою важливу державно-управлінську складову, зокрема вплив політико-управлінських мереж на державне управління.

Метою статті є теоретичний аналіз еволюції мережевого підходу в державному управлінні та визначення напрямків інституціоналізації політико-управлінських мереж в Україні.

Уперше принципи мережевого підходу до аналізу політики і державного управління були сформульовані в середині 1930-х рр. американським аналітиком Е. Гриффітом, який визначив закономірності взаємодії різних суб'єктів політики, зокрема в законотворчій діяльності. У своїй роботі «Демократія в глухому куті» він зазначив, що «в публічній політиці існують певні „вихрові утворення“, що притягують представників різних інститутів, при цьому в таких „центрах активності“ контакти людей відбуваються навколо вирішення специфічних проблем» [6, с.182] (тут і далі переклад наш. – О. К.). Далі він додає, що «взаємини між цими людьми – законодавцями, адміністраторами, лобістами і вченими, яких цікавлять спільні проблеми, – є набагато більш тісними, ніж відносини між окремими політиками або адміністраторами» [6, с. 184].

Після Другої світової війни даний напрям наукових досліджень був розвинутий у працях Т. Берцеля, К. Дaudінга, Г. Джордана, Дж. Кінгдона, Е. Кляйна, Дж. Коппен'яна, Д. Марша, Д. Ноука, Л. Пала, Д. Річардса, Дж. Річардсона, Г. Родеса, Л. О'Тула, Дж. Фрімана та інших західних дослідників.

Загалом ідея існування мереж у суспільстві міцно увійшла в обіг соціальних наук в 40 – 50-х рр. ХХ ст. Спочатку вона

використовувалася для аналізу взаємин і взаємозв'язків у сферах, що перебувають у полі зору соціальної психології, соціології та теорії організації. Проте вже в 60 – 70-х рр. ХХ ст. ідея мереж починає розглядатися в політологічних дослідженнях, перш за все в аналізі державної політики. У ці часи мережевий підхід мав два основних джерела формування: перше – мережевий аналіз, узятий із суміжних соціальних дисциплін, друге – концепція «залізних трикутників», яка описувала стабільні структурні утворення, що склалися з членів профільних комітетів або підкомітетів, галузевих адміністративних відомств і груп інтересів, які діяли в одній політико-управлінській сфері (наприклад, в обороні, охороні здоров'я або енергетиці) [1]. Для «залізних трикутників» були характерні обмежений допуск нових членів, корпоративна солідарність і «тихий розподіл» між учасниками ключових ресурсів суспільства в тій чи іншій галузі.

Концепція «залізних трикутників» наприкінці 1970-х рр. піддалася критиці за неповноту та обмеженість з боку американського політолога Х. Хекло. На його думку, такі погляди на формування мереж є вузькими, оскільки «залізні трикутники» з постійним складом учасників об'єднувалися лише в окремих сферах для контролю за конкретними державними програмами і задоволення своїх безпосередніх економічних інтересів. Х. Хекло зазначив, що в більшості випадків у політико-управлінській сфері складаються альянси іншого типу, які він позначив терміном «проблемні мережі». Проблемні мережі являють собою мобільні інститути, що створюються для вирішення конкретної проблеми. Вони включають в себе мінливу за складом кількість учасників, які на різних фазах існування мережі то входять до неї, то з неї виходять. Найчастіше такі мережі складаються з чиновників і депутатів, партійних активістів і представників груп інтересів, а також експертів аналітичних та академічних організацій. При цьому в різних сегментах мережі інтенсивність діяльності її учасників може час від часу підвищуватися, сама ж їх активність обумовлюється не тільки суто матеріальними інтересами, але й ідеями та уявленнями акторів про більш ефективні варіанти проведення тієї чи іншої державної політики [8].

Різницю між політико-управлінськими та проблемними мережами в подальшому більш ґрунтовно визначили англійські дослідники Д. Марш і Р. Родес. На їх думку, політико-управлінські мережі характеризуються такими рисами:

- 1) мають відносно обмежене членство, свідомо не допускаючи входу інших учасників ззовні;
- 2) часто взаємодіють і поділяють деякі загальні цінності;

3) обмінюються ресурсами за регулюючої ролі лідерів;

4) підтримують необхідний баланс влади між основними акторами [13, с. 129].

Проблемні мережі, у свою чергу, мають набагато менш згуртовану структуру. У проблемних мережах все виглядає інакше:

1) ці мережі дуже різномірні;

2) рівень контактів непостійний, а угоди нестабільні;

3) ресурси учасників сильно різняться, причому їх нелегко акумулювати для вирішення колективних завдань;

4) розподіл влади в структурі нерівномірний [13, с. 201].

Наприкінці 1970-х – на початку 1980-х рр. з'являється чимало нових течій у мережевому підході до аналізу державної політики: концепції політичних потоків Дж. Кінгдона [10], політичних мереж Д. Ноука [12], політичних спільнот Дж. Ричардсона і Г. Джордана [14], політичних підсистем П. Сабатьєра [15] та ін. В основі цих концепцій – фундаментальна для мережевого аналізу ідея про те, що з ускладненням сучасного суспільства мережева форма соціальної організації стає домінуючою. При цьому всі зазначені концепції ґрунтувалися на ідеї необхідності підвищення комплексності державного управління суспільними процесами за допомогою створення і підтримки політико-управлінських мереж.

Д. Ноук і Дж. Куклінський у праці «Мережевий аналіз» особливу увагу приділяють мережевим акторам. Відносинам між ними в політико-управлінських мережах, на їх думку, притаманні такі властивості, як «інтенсивність», яка визначається за допомогою оцінки обсягу переданого ресурсу і частоти трансакцій, а також «спрямованість», що характеризує вектор переміщень ресурсів між центром і периферією мережі. На думку Д. Ноука і Дж. Куклінського, у кожній галузі державного управління складається власна мережева структура, або «домен». «На абстрактному концептуальному рівні внутрішню структуру політико-управлінського домену можна сконструювати з чотирьох основних компонентів: політико-управлінських акторів, політичних інтересів, владних відносин, спільно-колективних дій» [11]. До політико-управлінських акторів належать тільки організовані угруповання (а не окремі індивіди або неформовані групи), серед яких об'єднання громадян або чиновників, їх асоціації і, власне, державні організації. Політичні інтереси виявляються в окремих сферах державного регулювання (освіта, економіка, культура тощо), окремих управлінських проблемах (підвищення зарплати, умови для малого бізнесу тощо) і «подіях», які полягають в оформленні тієї чи іншої сукупності інтересів у межах державно-управлінського або політичного рішення. Під владними відносинами вони розуміють два базових

способи обміну ресурсами: інформаційний (ідеї, факти тощо) і матеріальний (гроші, послуги тощо). Спільні (колективні) дії є результатом поєднання всіх попередніх частин моделі. Колективні дії певної сукупності акторів можуть бути виражені у формах спільної мобілізації (формування коаліцій або масових рухів), рекламної кампанії (через ЗМІ та інші канали), а також за допомогою скоординованого прямого лобювання та просування їх представниками громадських інтересів у відповідних державних органах.

Від конфігурації і характеру зв'язків між зазначеними вище елементами залежить тип політико-управлінської мережі, що сформувалася. Критеріями оцінки сили тієї чи іншої мережі, зокрема, є: склад учасників, характер зв'язків між ними, рівень згуртованості і стабільності тощо.

Подальше концептуальне осмислення мережевих структур у політиці та державному управлінні пов'язане з працями П. Кеніса і В. Шнайдера, які у 1980-х рр. узагальнили характерні тенденції трансформації політичної реальності, виділивши такі важливі фактори: виникнення суспільства, основу якого становлять організовані спільноти; зростання кількості учасників політичного процесу і, як наслідок, посилення тиску на державні органи влади з боку значної кількості політичних акторів; розмивання межі між публічним і приватним; підвищення важливості інформації, експертних оцінок; секторалізація політики тощо [9].

У 1990-х рр. мережевий підхід почав розвиватися паралельно з дослідженнями інформаційного суспільства. Так, у середині 1990-х рр. відомий американський соціолог і політолог М. Кастельс доводив, що в умовах розвитку інформаційного суспільства та нових комунікативних технологій мережева форма соціальної організації стає домінуючою, утворюючи нову громадську морфологію і поступово підводячи до того, що «влада структури виявляється сильнішою за структуру влади» [2, с. 997]. «Належність до тієї чи іншої мережі або відсутність такої поряд з динамікою одних мереж стосовно інших є найважливішим джерелом влади і змін у нашому суспільстві», – зазначав М. Кастельс, далі роблячи висновок про те, що ми можемо охарактеризувати його як «суспільство мережевих структур, характерною ознакою якого є домінування соціальної морфології над соціальною дією» [2, с. 498]. Отже, сучасні політико-управлінські мережеві структури створюють нову комбінацію формальних і неформальних агентів влади, що забезпечує управління й маніпулювання людьми й утворює нову конфігурацію політичних комунікацій.

На початку XXI ст. критика мережевого підходу мала два

основних напрями. По-перше, стверджувалося, що аналітичні моделі даного типу сконцентровані на таких питаннях: яка участь різних акторів у прийнятті політичних та державно-управлінських рішень і як вибудовуються відносини між ними. При цьому нерозглянутим залишалося інше, не менш важливе питання: чому відбувається і від чого залежить формування мереж певного типу [4]. По-друге, структурний генезис мережевого підходу обумовив пріоритетний розгляд мереж, що мають стабільний, інтенсивний і досить «статичний» вигляд. Відповідно, зверталася увага на необхідність розвивати підхід далі, намагаючись надавати моделям політико-управлінських мереж більш «динамічний», гнучкий і адаптивний характер [8]. Однією з таких спроб стала заявка на створення так званої стратегічної реляційної теорії мережевої динаміки. Її автори, британські політологи К. Хей і Д. Річардс, зображують функціонування політико-управлінських мереж у вигляді циклічного процесу, що складається із семи основних стадій:

- 1) попередньої (передмережевої);
- 2) складання, або модифікації, мережі;
- 3) роботи мережі;
- 4) трансформації мережі;
- 5) занепаду мережі;
- 6) закінчення діяльності мережі;
- 7) розбудови мережі [7].

На першій (передмережевій) стадії урядовці чи політики проводять консультації з тих чи інших проблем із широким колом акторів, що включає групи інтересів, партійну опозицію, аналітичні та експертні центри. На другій стадії органи влади зайняті перебудовою старої або створенням нової політико-управлінської мережі, в процесі чого відбувається розподіл чи перерозподіл статусів і ролей між акторами. Третя стадія включає в себе вже власне проведення консультацій і переговорів, в рамках яких ведеться торг і заключаються формальні й неформальні угоди між державними та громадськими учасниками мережі. На четвертій стадії відбувається трансформування мережі, що може бути пов'язано зі зміною її функцій (переходом від підготовки рішення до його практичної реалізації), або з отриманням учасниками мережі корисного досвіду, який обумовлює корегування його цілей і завдань.

Подальша еволюція мережі може відбуватися за трьома різними сценаріями. Перший – це перехід до п'ятої стадії, яка веде до занепаду мережі, коли зв'язки між учасниками мережі слабшають, оскільки знижується їх інтерес до співпраці для досягнення спільної мети. В іншому випадку настає шоста стадія – завершення існування мережі і припинення мережевих комунікацій через різні причини, і в тому числі

соціальні та інституційні обмеження. І нарешті, ще однією альтернативою є можливість проходження мережею сьомої стадії, де відбуваються перебудова і зміна стратегічних орієнтирів, причому найчастіше під впливом ендогенних факторів. Коло замикається, оскільки остання стадія мережевого циклу повертає його учасників до вихідної фази проведення нових консультацій для створення вже дещо інших альянсів.

Таким чином, розгляд еволюції політико-управлінських мереж дозволяє зазначити, що політико-управлінська мережа являє собою систему державних і недержавних утворень у певній сфері політики або державного управління, які взаємодіють між собою на основі ресурсної залежності з метою досягнення згоди щодо питання, яке перебуває у сфері їх спільних інтересів, використовуючи при цьому формальні й неформальні комунікації. Важливе місце в таких мережах має визначення формули інтересів, типів взаємодій і спільних дій, а також внутрішньомережеві статуси, ранги і функції учасників мережі. Внутрішня структура й основні типи політико-управлінських мереж тісно пов'язані між собою, оскільки визначення типу мережі багато в чому залежить від внутрішньої конфігурації елементів, які в неї входять, і взаємозв'язків між ними. Політико-управлінські мережі характеризуються такими показниками: кількість і тип учасників; характер інституціоналізації; сфера політики, де формуються мережі; розподіл ресурсів між учасниками; інтереси, які їх об'єднують; ступінь концентрації влади в межах мережі [3, с. 104 – 105].

Будучи способом соціальної організації і управлінською технологією, політико-управлінські мережі мають як інституційні, так і неінституційні регулятивні форми. У першому випадку вони включені в легальні інституціональні структури правового регулювання відносин, що регламентуються чинним законодавством. У другому випадку обумовлені морально-етичними та корпоративними нормами. При цьому мережі демонструють зв'язок різноманітних учасників процесу державного управління та їх інтересів, що формуються в процесі вирішення проблем та (або) реалізації державно-управлінських програм (проектів).

Розвиток політико-управлінських мереж, їх правова інституціоналізація в державному управлінні являють собою форму соціальної інтеграції і ефективний метод вироблення управлінських рішень, заснованих на врахуванні інтересів широкого кола осіб.

Таким чином, існування в політичному просторі країни політично-управлінських мереж обумовлено закономірностями розвитку сучасного суспільства і потребами системи державного управління. Мережеву управлінську форму слід розглядати як важливий напрям модернізації державного управління, що

виявляється не стільки у формуванні нових організаційних інститутів на різних управлінських рівнях, скільки у становленні нового типу відносин, що характеризують процес прийняття та імплементації рішень різноманітними групами інтересів. Політико-управлінські мережі слід розглядати як певний організаційний інститут, який демонструє зв'язок суб'єктів процесу державного управління та їх інтересів, що формуються в процесі вирішення проблем та (або) реалізації державних програм (проектів), і який є регулятором справедливого розподілу соціально значущих ресурсів і соціально відповідальної поведінки суб'єктів управління.

Політико-управлінські мережі як стабільні зразки суспільних відносин характеризуються відсутністю чітко вираженої соціальної ієрархії, суб'єктивною вмотивованістю і кількісною нестабільністю суб'єктів (учасників) даних відносин. Загалом аналіз наукових праць дозволяє виділити такі особливості політико-управлінських мереж серед інших типів мережевих структур у суспільстві:

1. Пов'язують державних і недержавних акторів.
2. Діють офіційні норми і неформальні правила комунікації.
3. У структурі мережі між її учасниками відбувається інтенсивний обмін владними, економічними, інформаційними та іншими ресурсами, причому ґрунтується такий обмін на спільних інтересах, стійких комунікаціях, соціальних взаємозалежностях.
4. Основою успішного функціонування таких мереж є соціальний консенсус та соціальне партнерство.

В Україні, яка намагається наблизитися у сфері державного управління до кращих європейських стандартів, украї потрібна легітимація діяльності політико-управлінських мереж. Кроком до цього може стати ухвалення закону про лобіювання, розширення повноважень галузевих і міжгалузевих, а також громадських об'єднань з метою збільшення можливості різних асоціацій відстоювати свої інтереси в процесі взаємодії з органами державної влади і місцевого самоврядування. Крім того, важливою є інституціоналізація комунікації між органами влади та різними суб'єктами суспільних відносин, що відбувається в мережі Інтернет. Правове та організаційне забезпечення такої взаємодії стане предметом подальших досліджень.

Список використаних джерел

1. Каспэ С. Центры и иерархии: пространственные метафоры власти и западная политическая форма : автореф. дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / С. И. Каспэ ; МГИМО. – М., 2009. – 37 с.
2. Кастельс М. Становление общества сетевых структур / М. Кастельс // Новая постиндустриальная волна на Западе : антология / под ред. В. Л. Иноземцева. – М. : Academia, 1999. – С. 494 – 505.

3. Сморгунов Л. В. Современная сравнительная политология PDF : учебник / Л. В. Сморгунов. – М. : Рос. полит. энцикл., 2002. – 472 с.
4. Соловьев А. И. Латентные структуры управления государством или игра теней на лице власти / А. И. Соловьев // Полис. – 2011. – № 5. – С. 70 – 97.
5. Freeman J. The Political Process: executive bureau-legislative committee relations / J. Freeman. – N. Y. : Random House, 1965. – 523 p.
6. Griffith E. The Impasse of Democracy / E. Griffith. – N. Y., 1938. – 329 p.
7. Hay C. The Tangled Webs of Westminster and Whitehall: the Discourse, Strategy and Networking within the British Core Executive / C. Hay, D. Richards // Public Administration. – 2000. – Vol. 78. – № 1.
8. Hecl H. Issue Networks and Executive Establishment / H. Hecl // The New American Political System / ed. by A. King. – Washington, 1978. – P. 87 – 124.
9. Kenis P. Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox / P. Kenis, V. Schneider // Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Considerations / B. Marin, R. Mayntz (eds). – Frankfurt a/M : Campus Verlag, 1991. – P. 46 – 84.
10. Kingdon J. Agendas, Alternatives and Public Policies / J. Kingdon. – Boston : Little, Brown and Company, 1984. – 423 p.
11. Knoke D. Network Analysis / D. Knoke, J. Kuklinski. – Beverly Hills ; London ; New Delhi, 1982. – 96 p.
12. Knoke D. Political Networks: the Structural Perspective / D. Knoke. – Cambridge University Press, 1990. – 684 p.
13. Marsh O. Policy Networks in British Government / D. Marsh, R. Rhodes. – Oxford : Clarendon Press, 1992. – 311 p.
14. Richardson J. Governing under Pressure / J. Richardson, G. Jordan. – Oxford : Basil Blackwell, 1979. – 595 p.
15. Sabatier P. Policy Change over Decade or More. Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach / ed. by P. Sabatier and H. Jenkins-Smith. – Boulder, 1993. – 188 p.

List of references

1. Kaspé S. Tsentry i ierarhii: prostranstvennyie metaforyi vlasti i zapadnaya politicheskaya forma : avtoref. dis. ... d-ra polit. nauk : 23.00.02 / S. I. Kaspé ; MGIMO. – M., 2009. – 37 s.
2. Kastels M. Stanovlenie obschestva setevyih struktur / M. Kastels // Novaya postindustrialnaya volna na Zapade : Antologiya / pod red. V. L. Inozemtseva. – M. : Academia, 1999. – S. 494 – 505.
3. Smorgunov L. V. Sovremennaya sravnitel'naya politologiya PDF : uchebnik / L. V. Smorgunov. – M. : Ros. polit. entsikl., 2002. – 472 s.
4. Solovev A. I. Latentnyie strukturyi upravleniya gosudarstvom ili igra teney na like vlasti / A. I. Solovev // Polis. – 2011. – № 5. – S. 70 – 97.
5. Freeman J. The Political Process: executive bureau-legislative committee relations / J. Freeman. – N. Y. : Random House, 1965. – 523 p.
6. Griffith E. The Impasse of Democracy / E. Griffith. – N. Y., 1938. – 329 p.

7. **Hay C.** The Tangled Webs of Westminster and Whitehall: the Discourse, Strategy and Networking within the British Core Executive / C. Hay, D. Richards // Public Administration. – 2000. – Vol. 78. – № 1.

8. **Hecko H.** Issue Networks and Executive Establishment / H. Hecklo // The New American Political System / ed. by A. King. – Washington, 1978. – P. 87 – 124.

9. **Kenis P.** Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox / P. Kenis, V. Schneider // Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Considerations / B. Marin, R. Mayntz (eds). – Frankfurt a/M : Campus Verlag, 1991. – P. 46 – 84.

10. **Kingdon J.** Agendas, Alternatives and Public Policies / J. Kingdon. – Boston : Little, Brown and Company, 1984. – 423 p.

11. **Knoke D.** Network Analysis / D. Knoke, J. Kuklinski. – Beverly Hills ; London ; New Delhi, 1982. – 96 p.

12. **Knoke D.** Political Networks: the Structural Perspective / D. Knoke. – Cambridge University Press, 1990. – 684 p.

13. **Marsh O.** Policy Networks in British Government / D. Marsh, R. Rhodes. – Oxford : Clarendon Press, 1992. – 311 p.

14. **Richardson J.** Governing under Pressure / J. Richardson, G. Jordan. – Oxford : Basil Blackwell, 1979. – 595 p.

15. **Sabatier P.** Policy Change over Decade or More. Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach / ed. by P. Sabatier and H. Jenkins-Smith. – Boulder, 1993. – 188 p.

Надійшла до редколегії 07.04.14

УДК 338.439.02:346.7

Олена КРИВОГУБОВА

Донецький державний університет управління

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ГЕНЕТИЧНО МОДИФІКОВАНИХ ОРГАНІЗМІВ В УКРАЇНІ

Систематизуються нормативно-правові документи з регулювання генетично модифікованих організмів; розглядаються положення Закону України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів».

Ключові слова: національна безпека, нормативно-правове поле, генетично модифіковані організми, державне регулювання, координація.

Олена Кривогубова. Законодательное регулирование использования генетически модифицированных организмов в Украине

Систематизируются нормативно-правовые документы о регулировании

© Кривогубова О. Є., 2014

генетически модифицированных организмов; рассматриваются положения Закона Украины «О государственной системе биобезопасности при создании, испытании, транспортировке и использовании генетически модифицированных организмов».

Ключевые слова: национальная безопасность, нормативно-правовое поле, генетически модифицированные организмы, государственное регулирование, координация.

Olena Kryvohubova. Legislative regulation of genetically modified organisms in Ukraine

The normative-legal documents regulation of the genetically modified organisms are systematized; the Law of Ukraine «About the state Biosafety system in creating, testing, transportation and usage of the genetically modified organisms» are considered.

Key words: national security, legal aspect, genetically modified organisms, government regulation, coordination.

Особливої актуальності розгляд питань генетично модифікованих організмів (ГМО) у законодавчих актах набуває в контексті процесів міжнародної економічної інтеграції, де в результаті постійного збільшення площ, засіяних генетично модифікованими рослинами, та поширення біотехнологій в усьому світі істотно загострилася проблема державного регулювання створення та використання ГМО. У зв'язку з цим систематизація та розгляд нормативно-правової бази щодо питань використання ГМО є вкрай важливими для створення дійової системи управління.

У наукових працях таких учених, як В. Жушман, В. Корнієнко, О. Бадигіна [1], В. Макаровська [2], О. Мельничук, Н. Опольська [3], Роналд Дж. Геррінг [6] та інших, важливе місце належить питанням, пов'язаним з державним механізмом регулювання ГМО, а саме з нормативно-правовою базою. Незважаючи на вагомість проведених досліджень, ряд питань законодавчого регулювання ГМО в Україні потребує подальшого висвітлення.

Метою статті є систематизація нормативно-правових документів, які стосуються питання регулювання використання ГМО, та розгляд Закону України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні ГМО».

Упровадження досягнень науково-технічного прогресу, виробництво товарів за допомогою новітніх біотехнологій, поява цих товарів на споживчих ринках обумовлюють виникнення та розвиток нових суспільних відносин, що потребують відповідного нормативно-правового регулювання. За таких обставин Україні життєво необхідно виробити комплексний набір норм щодо ГМО для забезпечення безпеки їх використання.

З кінця 90-х рр. ХХ ст. Україна привернула увагу провідних біотехнологічних компаній як вільний ринок для просування своєї генетично модифікованої продукції. Україна стала першою серед пострадянських країн, яка завезла ГМО.

З 2007 р. Україна починає створювати власну законодавчу базу регулювання ГМО. Приймається Закон України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів», спрямований на забезпечення системного підходу до врегулювання ГМО [5].

До 2007 р. питання щодо використання ГМО певним чином розглядалися у державних нормативних документах. За більш ніж 15 років були спроби створити дієву систему регулювання ГМО, але сьогодні в Україні лише формується нормативно-правове поле управління поводженням з ГМО. Проблема стосується багатьох сфер суспільного життя, тому головні її положення були зафіксовані в різних законах України. Так, у Законі України «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 23 грудня 1997 р. № 771/97-ВР у редакції від 11 серпня 2013 р. новий харчовий продукт визначається як такий, що:

- має нову або цілеспрямовано модифіковану первісну молекулярну структуру;
- містить або складається з ГМО;
- виготовлений з ГМО, але не містить їх (ст. 1).

У ст. 1 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. № 4004-ХІІ (у редакції від 6 грудня 2012 р.) серед факторів середовища життєдіяльності виділяються біологічні, до яких віднесено ГМО, продукти біотехнології. Виділення ГМО як одного з факторів середовища життєдіяльності фактично вказує на те, що на ці організми поширюється дія зазначеного закону з метою забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя в цілому.

У ст. 8 Закону України «Про дитяче харчування» від 14 вересня 2006 р. № 142-V (у редакції від 5 грудня 2012 р.) зазначається, що сировина, яка використовується у виробництві дитячого харчування, не може бути вироблена з ГМО та/або містити ГМО. У ст. 10 цього закону забороняється обіг дитячого харчування, якщо воно вироблене із сировини, яка була одержана з ГМО та/або містила ГМО.

Згідно із Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ (у редакції від 18 листопада 2012 р.) державному контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища підлягають дотримання заходів біологічної і генетичної безпеки щодо

біологічних об'єктів навколишнього природного середовища під час створення, дослідження та практичного використання ГМО у відкритій системі.

У ст. 15 Закону України «Про захист прав споживачів» від 12 травня 1991 р. № 1023-ХІІ (у редакції від 2 грудня 2012 р.) зазначається, що споживач має право на одержання необхідної, доступної, достовірної та своєчасної інформації про продукцію, що забезпечує можливість її свідомого і компетентного вибору. Інформація про продукцію повинна містити позначку про наявність або відсутність у складі продуктів харчування генетично модифікованих компонентів.

У Законі України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. № 964-VI в редакції від 18 травня 2013 р. визначаються такі загрози національним інтересам і національній безпеці України в екологічній сфері:

- екологічно необґрунтоване використання генетично змінених рослин, організмів, речовин та похідних продуктів;
- посилення впливу шкідливих генетичних ефектів у популяціях живих організмів, зокрема генетично змінених організмів, та біотехнологій (ст. 7).

Ці та деякі інші закони частково стосуються окремих питань контролю за використанням ГМО, що свідчить про певну врегульованість цієї проблеми.

Основні ж позиції регулювання ГМО було викладено в Законі України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів». Відповідно до цього закону основними принципами державної політики в галузі генетично-інженерної діяльності та поводження з ГМО є пріоритетність збереження здоров'я людини й охорони навколишнього природного середовища порівняно з отриманням економічних переваг від застосування ГМО, забезпечення заходів щодо дотримання біологічної і генетичної безпеки під час створення, дослідження та практичного використання ГМО в господарських цілях; контроль за ввезенням на митну територію України ГМО та продукції, отриманої з їх використанням, реєстрацією та обігом; загальнодоступність інформації про потенційні ризики від застосування ГМО, які передбачається використовувати у відкритій системі, та заходи щодо дотримання біологічної і генетичної безпеки; державна підтримка генетично-інженерних досліджень та наукових і практичних розробок у галузі біологічної і генетичної безпеки під час створення, дослідження та практичного використання ГМО в господарських цілях.

Аналіз закону про біобезпеку показує наміри України у сфері політики щодо комерційного використання ГМО в найближчому майбутньому, але у ст. 3 зазначається, що захист здоров'я людини й довкілля має пріоритетність порівняно з можливими економічними вигодами від використання ГМО.

Закон про біобезпеку – це відносно невеликий документ, водночас він охоплює широке коло питань, пов'язаних із ГМО. Унаслідок цього закон за деякими позиціями має доволі загальний характер і потребує уточнень. Саме закон про біобезпеку став початком у формуванні українського нормативно-правового поля регулювання ГМО. Питання, які стосуються ГМО, розглядаються також у таких законодавчих актах:

– Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2008 р. № 734 «Про затвердження Порядку видачі дозволу на ввезення на митну територію України незареєстрованих генетично модифікованих організмів для науково-дослідних цілей або державних апробацій (випробувань);

– Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2008 р. № 922 «Про затвердження тимчасових критеріїв безпеки поводження з генетично модифікованими організмами та провадження генетично-інженерної діяльності у замкненій системі»;

– Постанова Кабінету Міністрів України від 13 травня 2009 р. № 468 «Про затвердження порядку етикетування харчових продуктів, які містять генетично модифіковані організми або виготовлені з їх використанням та вводяться в обіг»;

– Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2009 р. № 114 «Про затвердження Порядку державної реєстрації косметичних та лікарських засобів, які містять генетично модифіковані організми або отримані з їх використанням»;

– Постанова Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2009 р. № 308 «Про затвердження Порядку видачі дозволу на проведення державної апробації (випробування) генетично модифікованих організмів у відкритій системі»;

– Постанова Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2009 р. № 423 «Про затвердження Порядку видачі дозволу на транзитне переміщення незареєстрованих в Україні генетично модифікованих організмів»;

– наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 24 лютого 2011 р. № 52 «Про посилення державного контролю за безпечністю сільськогосподарської продукції та наявністю чи відсутністю в ній генетично модифікованих організмів»;

– наказ Міністерства аграрної політики та продовольства

України від 16 березня 2011 р. № 78 «Про відбір проб насіння, яке ввозиться на територію України, для визначення наявності або відсутності в ній генетично модифікованих організмів»;

– Закон України від 23 лютого 2012 р. № 4441-VI «Про внесення змін до деяких законів України відносно інформування населення про зміст в харчовій продукції генетично модифікованих організмів»;

– Постанова Кабінету Міністрів України від 1 липня 2013 р. № 700 «Про затвердження Положення про мережу випробувальних лабораторій з визначення вмісту генетично модифікованих організмів у продукції»;

– Постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 р. № 701 «Про затвердження Положення про науково-методологічний центр з питань випробувань генетично модифікованих організмів».

Зазначені нормативно-правові документи у повному обсязі не вирішують питання регулювання ГМО та, як наслідок, не забезпечують безпечності продуктів харчування.

Головними недоліками законодавства відносно управління використанням ГМО є те, що не передбачається створення єдиного контролюючого органу; нерегульованим залишається питання транспортування й утилізації ГМО; не існує нормативного документа, який би встановлював порядок реєстрації ГМО, застосовуваних у сільському господарстві та харчовій промисловості. В адміністративному чи кримінальному кодексах України відсутні норми, які визначали б покарання за введення в обіг незареєстрованих ГМО. Одночасно існують деякі суперечки між законом про біобезпеку та іншими законодавчими актами України.

Отже, постійне збільшення площ, засіяних генетично модифікованими рослинами, поширення біотехнологій в усьому світі та територіальне розташування України ставлять питання про необхідність створення дійової системи регулювання ГМО. Одним з елементів цієї системи є нормативно-правова база.

Закон про біобезпеку за деякими позиціями має доволі загальний характер і потребує прийняття підзаконних актів. Систематизація нормативно-правових документів, які стосуються питання регулювання ГМО, та розгляд законів України дають підставу стверджувати, що необхідно створити комплекс нормативно-правових документів задля гарантування суспільної безпеки.

Список використаних джерел

1. **Актуальні** проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки України : монографія / О. М. Батигіна, В. М. Жушман, В. М. Корнієнко [та ін.] ; за ред. В. Ю. Уркевича, М. В. Шульги. – Х., 2013. – 326 с.

2. **Макаровська В. Р.** Адміністративно-правове регулювання виробництва та споживання генетично модифікованих харчових продуктів / В. Р. Макаровська // Матеріали II Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Львів, 17 – 18 квіт. 2008 р.). – С. 155 – 159.

3. **Мельничук О. Ф.** Законодавство та право в агропромисловому комплексі України : навч. посіб. / О. Ф. Мельничук, Н. М. Опольська. – Вінниця : Едельвейс і К, 2011. – 334с.

4. **Політика** України у сфері сільського господарства, біоенергетики та харчової промисловості – дослідження, висновки, рекомендації / за ред. Шрубенхоффа Х. [та ін.]. – К. : АДЕФ-Україна, 2009 – 384 с.

5. **Про державну** систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів : Закон України від 31 трав. 2007 р. № 1103-V. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1103-16.

6. **Herring J. R.** Miracle Seeds, Suicide Seeds and the Poor: GMOs, NGOs / Ronald J. Herring // Farmers and the State Land, Poverty, Social Justice and Development International Conference 9 – 14 January 2006.

List of references

1. **Aktualni** problemy pravovoho zabezpechennia prodovolchoi bezpeky Ukrainy : monohrafiia / O. M. Batiyhina, V. M. Zhushman, V. M. Korniienko [ta in.] ; za red. V. Yu. Urkevycha, M. V. Shulhy. – Kh., 2013. – 326 s.

2. **Makarovska V. R.** Administratyvno-pravove rehuliuвання vyrobnytstva ta spozhyvannia henetychno modyfikovanykh kharchovykh produktiv / V. R. Makarovska // Materialy II Vseukr. nauk.-prakt. конф. (m. Lviv, 17 – 18 kvit. 2008 r.). – S. 155 – 159.

3. **Melnychuk O. F.** Zakonodavstvo ta pravo v ahropromyslovomu kompleksi Ukrainy : navch. posib. / O. F. Melnychuk, N. M. Opolska. – Vinnytsia : Edelweis i K, 2011. – 334s.

4. **Polityka** Ukrainy u sferi silskoho hospodarstva, bioenerhetyky ta kharchovoi promyslovosti – doslidzhennia, vysnovky, rekomendatsii / za red. Shrubenkhoffa Kh. [ta in.]. – K. : ADEF-Ukraina, 2009 – 384 s.

5. **Pro derzhavnu** systemu biobezpeky pry stvorenni, vyprobuvanni, transportuvanni ta vykorystanni henetychno modyfikovanykh orhanizmiv : Zakon Ukrainy vid 31 trav. 2007 r. № 1103-V. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1103-16.

6. **Herring J. R.** Miracle Seeds, Suicide Seeds and the Poor: GMOs, NGOs / Ronald J. Herring // Farmers and the State Land, Poverty, Social Justice and Development International Conference 9 – 14 January 2006.

Надійшла до редколегії 24.04.14

Ольга МАТВЕСВА

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ АНАЛІЗУ ПОКАЗНИКІВ ПРОДУКТИВНОСТІ ПРАЦІ ЯК ФАКТОРУ ПІДВИЩЕННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

Досліджується категорія продуктивності праці з позиції необхідності підвищення конкурентоспроможності регіонів України. Аналізуються основні її показники, простежується динаміка їх зміни під впливом кризових явищ. Окреслюються шляхи підвищення продуктивності праці в умовах обмеженості ресурсів.

Ключові слова: державне управління, продуктивність праці, система управління продуктивністю праці, регіональна конкурентоспроможність, виробничі потужності підприємств, прискорений соціально-економічний розвиток.

Ольга Матвеева. Государственно-управленческий аспект анализа показателей производительности труда как фактора повышения конкурентоспособности регионов Украины

Исследуется категория производительности труда с позиции необходимости повышения конкурентоспособности регионов Украины. Анализируются ее основные показатели, прослеживается динамика их изменения под влиянием кризисных явлений. Очерчиваются пути повышения производительности труда в условиях ограниченности ресурсов.

Ключевые слова: государственное управление, производительность труда, система управления производительностью труда, региональная конкурентоспособность, производственные мощности предприятий, ускоренное социально-экономическое развитие.

Olga Matveieva. Public administration aspect of analysis of labor productivity indicators as a factor of regional competitiveness increasing in Ukraine

The article deals with the productivity category from the position of regions of Ukraine competitiveness improving need. The analysis of its key indicators, examination the dynamics of their change under the influence of the crisis is made. The ways of improving the productivity in conditions of limited resources are given.

Key words: public administration, labor productivity, labor productivity management system, regional competitiveness, production facilities of enterprises, accelerated social and economical development.

Досягнення високих темпів соціально-економічного зростання

є одним з найактуальніших завдань, що постає перед органами управління всіх рівнів, успішне вирішення якого забезпечить державі підвищення позицій конкурентоспроможності. Продуктивність праці відіграє в цьому процесі вирішальну роль, адже людський капітал має здатність трансформувати наявні ресурси, перетворювати їх на інвестиції в економічний розвиток. У зв'язку з цим дослідження засад підвищення продуктивності праці як фактору забезпечення посилення позицій конкурентоспроможності регіонів України є актуальним для науки державного управління.

У межах науки державного управління проблеми підвищення продуктивності праці досліджували М. А. Ажана, О. Г. Бондаренко, І. В. Дунаєв, С. В. Іванов, А. С. Іорданов, В. Л. Міненко, Л. А. Пашко, І. А. Сай. Наявна значна кількість досліджень даної проблематики і в межах економічної теорії, проте аспект підвищення регіональної конкурентоспроможності за рахунок продуктивності праці залишається недостатньо розробленим.

Мета статті полягає в дослідженні основних показників продуктивності праці як фактору підвищення конкурентоспроможності регіонів України, визначення шляхів її поліпшення в умовах обмеженості ресурсів.

Глибина, а також динамізм змін, що відбуваються останнім часом у національній економічній системі України, потребують переосмислення численних проблем управління, до яких належать і проблеми регулювання ринкових процесів, зокрема управління продуктивністю праці в регіонах. Динамічне й нестійке середовище, підвладне трансформаціям і швидким перебудовам, висуває перед системою управління продуктивністю праці все нові завдання, які вже не можуть вирішуватися на основі традиційного системно-орієнтованого менеджменту або прямого запозичення зарубіжного досвіду. Перехід до децентралізованого розвитку держави вимагає не стільки оптимізації ресурсів та мобілізації резервів, скільки системної трансформації підходів до управління ринковими процесами, що відбуваються в регіонах.

Сьогодні очевидно, що дослідження проблеми державного управління прискореним розвитком територій мають здійснюватися з позицій різних теорій, зокрема ринкової, інституційно-еволюційної, управління та самоорганізації, що дозволить трансформувати сучасну концепцію управління відповідно до потреб економічної системи, підвищувати національну конкурентоспроможність за рахунок внутрішніх засобів і ресурсів регіонів. Підвищення національної конкурентоспроможності за рахунок внутрішніх коштів і ресурсів, що може бути здійсненим завдяки застосуванню набору інноваційних інструментів і

технологій, є найважливішою метою стратегічного управління державою. Однак її досягнення вимагає зміни напрямку стратегічного вектора державного управління, пріоритетів соціально-економічного розвитку регіонів, трансформацію економічної, ринкової та управлінської сфер, розробку нових принципів стратегічної взаємодії суб'єктів управління всіх рівнів. При цьому людський капітал залишається найважливішим ресурсом, здатним забезпечити всебічний регіональний розвиток.

Розглядаючи регіон як складну, нерівноважну систему, що має значну кількість прямих і зворотних зв'язків, у якій переважають нелінійні, хаотичні процеси, виникають численні режими функціонування та самоорганізації населення, слід припустити, що ініціація будь-яких трансформацій повинна починатися «знизу», а не пропонуватися урядом. Завдання ж уряду полягає в інституціональному оформленні перетворень, що виникають на місцевому чи регіональному рівні еволюційним шляхом. Адже як будь-яка складна система регіон демонструє складну поведінку, що виявляється в здатності здійснювати множинні точкові переходи до різних режимів розвитку й функціонування, адаптуватися до різних умов існування, змінювати набір властивостей і характеристик.

Формування інноваційної системи управління продуктивністю праці на регіональному рівні, створення в її межах ефективної бази трансферу знань та їх застосування має стати найважливішою складовою стратегії державного управління соціально-економічним розвитком нашої держави. Адже ця система є самоорганізованою динамічною структурою, яка, проте, перебуває під впливом державної політики та пристосовується до дії адміністративних важелів управління нею.

У цілому ж управління продуктивністю праці в межах регіональних систем передбачає наявність державного супроводу організаційних і самоорганізаційних процесів, забезпечення їх гармонійної узгодженості, у результаті чого система має отримати здатність до саморегуляції та самофінансування, вироблення власних механізмів впливу на соціально-економічний розвиток.

Аналіз економічних процесів, що відбувалися в Україні в період 2000 – 2013 рр., показав, що нестабільне та неактивне економічне зростання було обумовлене, здебільшого, використанням сировинних ресурсів, застарілих виробничих потужностей і певного запасу робочої сили. До настання глобальної фінансово-економічної кризи все це дозволяло отримати відповідний ефект: зростання середньорічного темпу приросту валового внутрішнього продукту (табл. 1 – 3) [1], обсягів промислового виробництва та інвестицій в основний капітал.

Динаміка ВВП України за 2002 – 2013 рр., млн грн та дол. США

Рік	Номінальний ВВП (у фактичних цінах)			Номінальний ВВП в USD, млн дол. США		
	показник	абсолютне відхилення	відносне відхилення	показник	абсолютне відхилення	відносне відхилення
2002	225 810	–	–	–	–	–
2003	267 344	41 534	+18,4 %	–	–	–
2004	345 113	77 769	+29,1 %	64 928	–	–
2005	441 452	96 339	+27,9 %	86 309	21 381	+32,9 %
2006	544 153	102 701	+23,3 %	107 753	21 444	+24,8 %
2007	720 731	176 578	+32,5 %	142 719	34 966	+32,5 %
2008	948 056	227 325	+31,5 %	179 382	36 663	+25,7 %
2009	913 345	–34 711	–3,7 %	117 152	–62 230	–34,7 %
2010	1 082 569	169 224	+18,5 %	136 420	19 268	+16,4 %
2011	1 316 600	234 031	+21,6 %	165 239	28 819	+21,1 %
2012	1 408 889	92 289	+7,0 %	176 308	11 069	+6,7 %
2013 (за попередніми даними)	1 458 200	49 311,1	+3,5 %	183 360	7 052,32	+4,0 %

Таблиця 2

Динаміка ВВП України в розрахунку на душу населення з 2002 по 2013 рр., млн грн та дол. США

Рік	Номінальний ВВП на душу населення						Чисельність населення, тис. осіб
	значення, грн	абсолютне відхилення	відносне відхилення	значення, дол. США	абсолютне відхилення	відносне відхилення	
2002	4 704,0	–	–	–	–	–	48 003,5
2003	5 613,8	+909,8	+19,3 %	–	–	–	47 622,4
2004	7 299,2	+1 685,4	+30,0 %	1 373,2	–	–	47 280,8
2005	9 406,7	+2 107,5	+28,9 %	1 839,1	+465,9	+33,9 %	46 929,5
2006	11 665,6	+2 258,9	+24,0 %	2 310,0	+470,9	+25,6 %	46 646,0
2007	15 542,1	+3 876,6	+33,2 %	3 077,7	+767,6	+33,2 %	46 372,7
2008	20 545,7	+5 003,6	+32,2 %	3 887,5	+809,8	+26,3 %	46 143,7
2009	19 871,4	–674,4	–3,3 %	2 548,8	–1338,6	–34,4 %	45 962,9
2010	23 648,0	+3 776,6	+19,0 %	2 980,0	+431,2	+16,9 %	45 778,5
2011	28 851,5	+5 203,6	+22,0 %	3 621,0	+641,0	+21,5 %	45 633,6
2012	30 928,6	+2 077,0	+7,2 %	3 870,4	+249,4	+6,9 %	45 553,0
2013 (за попередніми даними)	32 463,0	+1 534,4	+5,0%	3 906,0	+35,6	+0,9%	45 361,3

Структура ВВП України за показником кінцевого використання за 2005 – 2012 рр., млн грн

Рік	Споживчі витрати	Відносне відхилення	Валове накопичення	Відносне відхилення	Експорт товарів та послуг	Відносне відхилення	Номінальний ВВП за рік	Відносне відхилення
2005	337 879	–	99 876	–	227 252	–	441 452	+27,9 %
2006	424 060	+25,5 %	134 740	+34,9 %	253 707	+11,6 %	544 153	+23,3 %
2007	558 581	+31,7 %	203 318	+50,9 %	323 205	+27,4 %	720 731	+32,5 %
2008	758 902	+35,9 %	264 883	+30,3 %	444 859	+37,6 %	948 056	+31,5 %
2009	772 826	+1,8 %	155 815	–41,2 %	423 564	–4,8 %	913 345	–3,7 %
2010	914 230	+18,3 %	199 918	+28,3 %	549 365	+29,7 %	1 082 569	+18,5 %
2011	1 105 201	+20,9 %	282 474	+41,3 %	707 953	+28,9 %	1 316 600	+21,6 %
2012	1 269 601	+14,9 %	257 335	–8,9 %	717 347	+1,3 %	1 408 889	+7,0 %

Однак із середини 2008 р. тенденція зростання вітчизняної економіки змінилася великомасштабним спадом, що стало наслідком світової кризи. Зниження темпів та обсягів виробництва відбулося в усіх промислових регіонах України, загострилися проблеми в реальному секторі, у фінансовій та соціальній сферах. Наприклад, у Дніпропетровській області, важливому промисловому центрі металургійного комплексу країни, продукція якого користується попитом майже в кожній галузі національної економіки [6], спад промислового виробництва за підсумками 2008 р. становив 8,6 % [2]. При цьому найбільше зниження зафіксовано в переробній промисловості (9,7 %), зокрема металургії, через падіння цін на відповідні види продукції як на внутрішньому, так і на зовнішніх ринках, а також у машинобудуванні. Відновлення завантаження виробничих потужностей металургії та машинобудування області відбулося лише у 2010 р.: індекси промислової продукції становили відповідно 114,1 % та 161,7 % від попереднього року [2]. У наступні роки зростання цих індексів відбувалося повільніше. У післякризовий період (2009 – 2011 рр.) в області спостерігалось зростання безробіття в середньому на 0,5 % за рік, доходи обласного бюджету суттєво скоротилися, як і кількість реалізації інвестиційних програм. Рентабельність виробництва відновилося лише у 2011 р., досягнувши 12,1 %, у 2012 р. вона знову знизилася і становила 6,2 % [8].

Для прискорення відновлення економіки в регіонах України після структурної кризи стало необхідним вироблення довгострокової стратегії підвищення її ефективності та конкурентоспроможності. Набув розвитку новий підхід до

забезпечення економічного зростання, що ґрунтується на більш високій продуктивності праці, а не на сприятливій кон'юктурі сировинного ринку.

Показово, що в радянський період за значних темпів індустріалізації українські території відставали від розвинених країн за продуктивністю праці. За роки ринкових реформ це відставання не тільки не було ліквідовано, але й помітно посилилося. На наше переконання, подолання такого відставання – ключове завдання розвитку України на найближче майбутнє. Воно має бути визнаним Урядом нашої держави: цей показник доцільно обрати як головний орієнтир під час розробки Концепції довгострокового соціально-економічного розвитку України.

Однак очевидним є і те, що багаторазове зростання продуктивності праці в основних секторах економіки уможлиблюється за рахунок технічного переозброєння підприємств, застосування новітніх інноваційних технологій та збільшення обсягу інвестицій.

Інвестиційна привабливість промислового виробництва України досі залишається низькою як для іноземних, так і для вітчизняних інвесторів. Ситуація, яка складається сьогодні в Україні, свідчить про те, що фінансові вкладення в технічне переозброєння промислових підприємств не є достатніми. За статистичними даними обсяг реалізованої промислової продукції України за 2013 р. становив 1 006 281 млн грн [7], при цьому капітальні інвестиції в промисловість становили всього 101 858,3 млн грн [3], тобто 1 % від обсягу реалізації продукції промислового виробництва. Що ж стосується джерел фінансування капітальних інвестицій у 2013 р. у їх обсязі переважали власні кошти підприємств (63,4 % у загальному обсязі інвестицій) [4]. За рахунок коштів державного та місцевих бюджетів було здійснено відповідно лише 2,5 та 2,8 % капітальних інвестицій [4].

Так, зміна власників, вливання фінансових коштів у модернізацію виробництва за програмами технічного переозброєння, оновлення парку обладнання на окремих промислових підприємствах сприяло стійкому приросту продуктивності праці та лідерства за цим показником серед українських виробників. Це сприяло оптимізації управління, запровадженню в експлуатацію нових об'єктів і обладнання, що забезпечило певне зростання обсягів виробництва й продуктивності праці за збільшення кількості зайнятих.

Водночас не на всіх промислових підприємствах України нині оновлюється парк. Серед основних причин, що стримують оновлення техніки і технологій, – дешевизна робочої сили на ринку

праці. Рівень оплати праці щодо її реальної продуктивності не можна вважати достатнім (при цьому така ситуація характерна для всіх секторів економіки та простежується в більшості регіонів України). Висока вартість нової техніки і відносна дешевизна робочої сили роблять більш вигідним збільшення виробництва шляхом додаткового найму працівників. Низька заробітна плата не стимулює підвищення продуктивності праці та підтримання її на досягнутому рівні, при цьому власник підприємства нічого не втрачає від того, що праця його робітників є малопродуктивною. Утворюється замкнене коло: дешевизна робочої сили не стимулює оновлення засобів виробництва, стримуючи тим самим зростання продуктивності праці [11, с. 150]. А низька продуктивність не створює економічних передумов для підвищення оплати праці.

Проілюструємо цю ситуацію на прикладі аналізу економічної активності населення та її відповідності рівню оплати праці. Щодо економічної активності населення України цей показник демонструє тенденцію до повільного зростання (табл. 4). Найвищий рівень економічної активності спостерігається для осіб віком 30 – 49 років, найнижчий – для молоді віком 15 – 24 років та осіб віком 60 – 70 років [9, с. 5].

Таблиця 4

Рівень економічної активності населення України за статтю, місцем проживання та віковими групами у I півріччі 2013 р., % до загальної кількості населення відповідної вікової групи

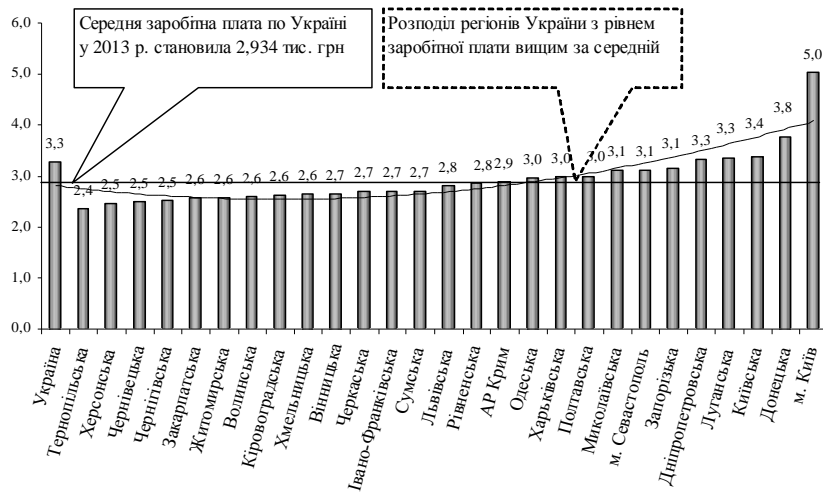
Групи населення	За питомою вагою, %	У тому числі за віковими групами, років						Працевдатного віку
		15 – 24	25 – 29	30 – 39	40 – 49	50 – 59	60 – 70	
Усе населення	65,1	39,1	81,1	85,6	85,8	67,4	23,7	73,2
Жінки	59,2	32,9	70,8	79,9	84,5	60,9	21,6	68,7
Чоловіки	71,6	45,1	91,0	91,4	87,2	75,5	26,7	77,7
Міське населення	63,7	35,8	82,0	86,6	85,8	64,9	16,5	73,0
Сільське населення	68,4	45,9	78,6	83,0	85,9	73,6	40,5	73,7

Зростання рівня зайнятості населення відбувається у всіх регіонах країни. Найбільше зростання зазначеного показника спостерігається в Івано-Франківській, Кіровоградській та Луганській областях. Максимальне значення цього показника в I півріччі 2013 р. було зареєстроване у м. Києві (64,5 %), а мінімальне – в Івано-Франківській області (55,4 %) [9, с. 5]. При цьому показовим є те, що серед зайнятого населення країни віком 15 –

70 років майже кожен п'ятий працює в сільському господарстві та промислового секторі, кожен шостий – у торгівлі [9, с. 5].

В аналізованому періоді в структурі зайнятих спостерігалось зменшення питомої ваги найманих працівників, при цьому частка працюючих у секторі самостійної зайнятості збільшилася.

Оплата праці найманих працівників у 2013 р. дещо варіювалася в розрізі регіонів (рисунок) [10].



Середня щомісячна заробітна плата за регіонами України у 2013 р., тис. грн

Середня заробітна плата в Україні у 2013 р. становила 2 934 грн у межах варіації від 2 400 тис. грн до 5 000 тис. грн. Найнижчий рівень оплати праці зафіксовано в західних регіонах України, найвищий – у м. Києві, Донецькій, Київській, Луганській, Дніпропетровській та Запорізькій областях. Очевидно, що найвищий рівень оплати праці спостерігається в промислових регіонах, де розташована переважна більшість виробничих підприємств України, проте і він не є достатнім порівняно зі зростаючими потребами у видатках.

Для виходу з такого становища необхідно, насамперед, збільшити мінімальний розмір заробітної плати. Це сприятиме підвищенню загального рівня оплати праці в економіці, змусить власників підприємств опікуватися підвищенням ефективності використання трудових ресурсів, а отже, і підвищенням продуктивності праці.

Ще одним джерелом підвищення продуктивності праці є використання інформаційних технологій. Інформаційні технології та знання (інтелектуальний капітал) у розвинених країнах нині стають досить визначальним фактором економічного зростання. Наприклад, досягнення значного (у середньому на 2,5 % на рік) та стабільного зростання продуктивності праці в США у другій половині 1990-х рр. було зумовлено спрямуванням інвестицій в інформаційні технології, наданням державної підтримки розвитку мережі Інтернет. Завдяки впровадженню інформаційних технологій високим темпів продуктивності праці досягли і такі країни, як Фінляндія, Ірландія, Швеція, Канада, Австралія [11, с. 151].

У сучасному національному вимірі інформаційні технології використовуються на більшості вітчизняних підприємств. Однак якщо врахувати той факт, що значна частина з них обмежується автоматизацією інженерної праці та облікових операцій, то можна говорити про наявність істотного потенціалу для підвищення продуктивності праці.

Не менш важливими факторами підвищення продуктивності праці на вітчизняних підприємствах є більш ефективне використання людського капіталу, удосконалення організації праці, виробництва й управління, структурні зміни виробництва. Одним зі шляхів вирішення цього завдання є формування виробничих кластерів. Так, у промислових регіонах України, зокрема у Дніпропетровській області, є ресурси та можливості для об'єднання зусиль металургії і хімічної промисловості. Крім того, Комплексною стратегією розвитку Дніпропетровської області на період до 2015 р. було передбачено кластеризацію галузей економіки з високим потенціалом зростання – сільського господарства та будівництва [5]. Проте за 4 роки реалізації стратегії базовими галузями регіонального розвитку залишилися гірничо-металургійний комплекс, де працює 109 тис. осіб [5]. Тому кластеризація підприємств цієї галузі має на меті забезпечення модернізації базових виробництв, посилення виробничих потужностей за рахунок упровадження інновацій, підвищення якості і зниження собівартості продукції, а також упровадження ресурсозберігаючих та високоекологічних технологій. Відповідно до цього доцільним видається інтегрування підприємств по всьому ланцюжку виробничого процесу шляхом формування злагодженого приватно-корпоративного сектору, що дозволить подолати деіндустріалізацію української економіки й забезпечити збільшення продуктивності праці на виробництві. При цьому у формуванні вертикально інтегрованих структур провідна роль має належати не державі, а власникам підприємств.

Так чи інакше, в умовах обмеженості природних ресурсів резерви зростання продуктивності праці слід шукати, насамперед, у збільшенні капіталоозброєності, розвитку технологій, що забезпечують інтенсифікацію виробничого процесу. Звертаючись до засад класичної економічної теорії, слід зауважити, що залежно від тих чи інших напрямів економії виробничих ресурсів виділяються три види інтенсифікації: працезберігаюча, капіталозберігаюча та всебічна [11, с. 153]. Працезберігаюча інтенсифікація припускає, що нова техніка витісняє з виробництва робочу силу. У цьому випадку швидкість зростання обсягів випуску продукції випереджає темпи зміни чисельності працівників. Такий процес у широких масштабах відбувався в результаті першої промислової революції на індустріальній стадії виробництва. Капіталозберігаюча інтенсифікація передбачає застосування більш ефективних машин і устаткування, сировини і матеріалів, завдяки яким досягається економне витрачання засобів виробництва. Всебічна інтенсифікація передбачає використання всіх зазначених форм ресурсозбереження, у результаті чого досягається економія і трудових, і речовинних умов виробництва [11, с. 153 – 154]. Даний вид інтенсифікації сьогодні практично впроваджується в умовах розвитку високих технологій у більшості розвинених країнах. Усебічна інтенсифікація зумовлює якісне оновлення всього процесу розширеного виробництва.

Таким чином, джерелами економічного зростання мають стати збільшення економічно активного населення, нагромадження капіталу і технічний прогрес, що визначає стійкий рівень капіталоозброєності. Проте збільшення чисельності зайнятих працівників і фізичного обсягу капіталу сьогодні вже не можна вважати головними факторами економічного зростання: на перший план виходить прогрес техніки і технології. Новими факторами сталого економічного зростання та посилення позицій конкурентоспроможності стають інновації та знання, здатні забезпечувати високу продуктивність праці.

З огляду на вищенаведене можна зробити такі висновки:

– регіон є складною, нерівноважною системою, у якій виникає безліч зв'язків, що визначають напрями посилення його конкурентоспроможності. Людський капітал є визначальною ланкою цієї системи, продуктивність праці якої має здатність трансформувати наявні ресурси в інвестиції в економічний розвиток;

– аналіз ситуації, наявної сьогодні в економіці України, виявляє необхідність посилення ролі продуктивності праці у виробництві основних видів продукції. Нині економічне зростання базується на експлуатації застарілих виробничих потужностей і певного запасу

робочої сили, що не може забезпечити підвищення конкурентоспроможності регіонів;

– зростання продуктивності праці в основних секторах регіональної економіки має відбуватися за рахунок технічного переозброєння підприємств, застосування новітніх інноваційних технологій та збільшення обсягу інвестицій;

– основою економічного зростання регіонів сьогодні повинна стати підтримка розвитку людського капіталу, активізація впровадження високих технологій та інтегрування передових знань і наукових здобутків у виробничі процеси, що забезпечить високу продуктивність праці та, відповідно, поліпшення технічних характеристик вироблених товарів.

Список використаних джерел

1. **Валовый** внутренний продукт Украины : аналитическая справка Министерства доходов и сборов Украины. – Режим доступа : index.minfin.com.ua/index/gdp.

2. **Індекси** промислової продукції за основними видами діяльності за 2003 – 2012 роки : звіт Головного управління статистики у Дніпропетровській області. – Режим доступу : www.dnprstat.gov.ua/statinfo/p/2013/p5.htm.

3. **Капітальні** інвестиції за видами економічної діяльності за 2013 рік : аналітична довідка Головного управління статистики України. – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2013.htm.

4. **Капітальні** інвестиції за джерелами фінансування за січень – грудень 2013 року. – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2013/ibd/kindj/infin_u/infin04_13u.htm.

5. **Комплексна** стратегія розвитку Дніпропетровської області на період до 2015 року. – Режим доступу : prozapk.dp.ua/docs/2011.05.31.pdf.

6. **Металургійне** виробництво та виробництво готових металевих виробів – основний вид промислової діяльності області : звіт Головного управління статистики у Дніпропетровській області від 5 лип. 2013 р. № 04–13/2024. – Режим доступу : www.dnprstat.gov.ua/pres_vipuski/2013/07/8_07_13/METAL_PRESS.pdf.

7. **Основні** показники соціально-економічного розвитку України : аналітична довідка Головного управління статистики України. – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2013/mp/op/op_u/op1213_u.htm.

8. **Рентабельність** операційної діяльності підприємств Дніпропетровської області за видами економічної діяльності. – Режим доступу : www.dnprstat.gov.ua/statinfo/f/2012_1/f6_k03.htm.

9. **Ринок** праці у I півріччі 2013 року : доповідь Державної служби статистики України від 17 жовт. 2013 р. № 09.2-26/323. – К. : ДССУ, 2013. – 27 с.

10. **Средняя** зарплата по Украине / М-во финансов Украины. – Режим доступа : index.minfin.com.ua/index/average.

11. **Ускова Т. В.** Управление устойчивым развитием региона : монография / Т. В. Ускова. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2009. – 355 с.

List of references

1. **Valovyyi** vnutrenniy produkt Ukrainyi : analiticheskaya spravka Ministerstva dohodov i sborov Ukrainyi. – Rezhym dostupa : index.minfin.com.ua/index/gdp.

2. **Indeksy** promyslovoi produktsii za osnovnymy vydamy diialnosti za 2003 – 2012 roky : zvit Holovnoho upravlinnia statystyky u Dnipropetrovskii oblasti. – Rezhym dostupu : www.dnprstat.gov.ua/statinfo/p/2013/p5.htm.

3. **Kapitalni** investytsii za vydamy ekonomichnoi diialnosti za 2013 rik : analitychna dovidka Holovnoho upravlinnia statystyky Ukrainy. – Rezhym dostupu : www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2013.htm.

4. **Kapitalni** investytsii za dzherelamy finansuvannia za sichen – hruden 2013 roku. – Rezhym dostupu : www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2013/ibd/kindj/infin_u/infin04_13u.htm.

5. **Kompleksna** stratehiia rozvytku Dnipropetrovskoi oblasti na period do 2015 roku. – Rezhym dostupu : profapk.dp.ua/docs/2011.05.31.pdf.

6. **Metalurhiine** vyrobnytstvo ta vyrobnytstvo hotovykh metalevykh vyrobiv – osnovnyi vyd promyslovoi diialnosti oblasti : zvit Holovnoho upravlinnia statystyky u Dnipropetrovskii oblasti vid 5 lyp. 2013 r. № 04–13/2024. – Rezhym dostupu : www.dnprstat.gov.ua/pres_vipuski/2013/07/8_07_13/METAL_PRESS.pdf.

7. **Osnovni** pokaznyky sotsialno-ekonomichnoho rozvytku Ukrainy : analitychna dovidka Holovnoho upravlinnia statystyky Ukrainy. – Rezhym dostupu : www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2013/mp/op/op_u/op1213_u.htm.

8. **Rentabelnist** operatsiinoi diialnosti pidpriemstv Dnipropetrovskoi oblasti za vydamy ekonomichnoi diialnosti. – Rezhym dostupu : www.dnprstat.gov.ua/statinfo/f/2012_1/f6_k03.htm.

9. **Rynok** pratsi u I pivrichchi 2013 roku : dopovid Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy vid 17 zhovt. 2013 r. № 09.2-26/323. – К. : DSSU, 2013. – 27 s.

10. **Srednyaya** zarplata po Ukraine / M-vo finansov Ukrainyi. – Rezhym dostupa : index.minfin.com.ua/index/average.

11. **Ускова Т. В.** Управление устойчивым развитием региона : монография / Т. В. Ускова. – Вологда : ISERT РАН, 2009. – 355 с.

Надійшла до редколегії 18.03.14

УДК 351.83

Олена МИХАЙЛЕНКО

Національна академія державного управління
при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ВІДРОДЖЕННЯ СІМЕЙНИХ ЦІННОСТЕЙ ЯК ВАЖЛИВИЙ НАПРЯМ ДЕРЖАВНОЇ СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Аналізуються результати соціологічних опитувань стосовно сімейних цінностей сучасної української родини. З'ясовуються пріоритети та напрями державної сімейної політики щодо відродження та збереження сімейних цінностей в Україні; пропонуються рекомендації органам державної влади щодо вдосконалення управлінської діяльності у сфері сімейної політики.

Ключові слова: сімейні цінності, ціннісні орієнтації, соціологічні опитування, державна сімейна політика.

Елена Михайленко. Возрождение семейных ценностей как важное направление государственной семейной политики Украины

Анализируются результаты социологических опросов относительно семейных ценностей современной украинской семьи. Определяются приоритеты и направления государственной семейной политики по возрождению и сохранению семейных ценностей в Украине; предлагаются рекомендации органам государственной власти по совершенствованию управленческой деятельности в сфере семейной политики.

Ключевые слова: семейные ценности, ценностные ориентации, социологические опросы, государственная семейная политика.

Olena Mykhaylenko. Revival of family values as an important element of the State Family Policy of Ukraine

The results of sociological surveys about family values of the contemporary Ukrainian family are analyzed. The priorities and directions of the state family policy on revival and preservation of the family values in Ukraine elucidated. The recommendations for public authorities to improve of the administrative activity in the field of family policy offered.

Key words: family values, value orientations, sociological surveys, state family policy.

Основними напрямками державної сімейної політики в Україні є формування у свідомості людей розуміння важливості ролі сім'ї в житті суспільства; сприяння відродженню традиційно міцної, працьовитої, економічно спроможної сім'ї; пропагування і забезпечення наступності поколінь [1].

Сім'я, сімейні цінності визначають здоров'я і соціальне

благополуччя сучасного суспільства. Від змісту сімейних цінностей багато в чому залежить благополуччя людини, її комфорт, психічне здоров'я. Суспільство і держава зацікавлені в міцній, духовно й морально здоровій сім'ї, адже здоров'я підростаючого покоління – це здоров'я нації. Відсутність повноцінного сімейного виховання не може бути повною мірою компенсовано будь-якими навчальними або виховними закладами.

Науковий інтерес до сімейних цінностей обумовлений і тим, що основною функцією сім'ї є народження і виховання дітей. Від успішного виконання репродуктивної та соціалізуючої функції сім'ї залежить не тільки демографічна ситуація в нашому суспільстві, але і його розвиток у цілому. Саме тому дослідження цінностей сучасної родини дають змогу будувати державну політику в такий спосіб, щоб вона найбільшою мірою відповідала потребам української сім'ї.

Сімейні цінності досліджувались у сфері психології, педагогіки, соціології. Так, проблемою формування сімейних цінностей займалися А. І. Антонов, Т. М. Афанасьєва, І. В. Бестужев-Лада, А. Г. Вишневський, А. Г. Волков, Ю. А. Гаспарян, Г. І. Герасимович, М. І. Губанов, Т. О. Гурко, С. В. Дармодехін, В. В. Єлізаров, О. М. Здравомислова, Г. І. Клімантова, І. С. Кон, В. Т. Лісовський, В. М. Медков, Д. В. Медкова, Б. Р. Псавко, Б. Рассел, Н. М. Рімашевська, Ю. Б. Рюриків, В. О. Сисенко, П. Я. Старожицька, Г. І. Царегородцев, А. Г. Шмельов та ін.

Питання підготовки молоді до шлюбу, формування позитивного ставлення до сім'ї розглянуті в працях В. Т. Лісовського, М. С. Мацковського, В. О. Сисенка, А. Г. Харчева. Роль спеціальної освіти і виховання у формуванні сімейних цінностей описана в працях А. Б. Добровіч, І. С. Кона, Б. Р. Псавка. Значення батьківської сім'ї у формуванні сімейних цінностей висвітлює Ю. А. Гаспарян. Зміна ціннісних орієнтацій у молоді, у тому числі й у сфері шлюбно-сімейних відносин в умовах суспільних трансформацій, висвітлюється в працях О. А. Кльоцина, О. В. Петрова, Г. Л. Сафарова.

Незважаючи на досить велику кількість наукових робіт, присвячених сімейним цінностям, зазначені питання досліджуються переважно в рамках соціології, педагогіки, психології і залишаються поза увагою науковців з державного управління.

Мета дослідження – на підставі результатів соціологічних опитувань визначити цінності сучасної української родини; з'ясувати пріоритети та напрями державної сімейної політики щодо відродження та збереження сімейних цінностей в Україні та запропонувати конкретні рекомендації органам державної влади

щодо вдосконалення управлінської діяльності у сфері сімейної політики.

Особливістю сім'ї як форми соціальної організації є особливі духовні відносини, властиві тільки для приватного життя родини. Саме в родині кінцевою метою всіх процесів є виховання особистості, набуття індивідуального морального стрижня, морально-етичне становлення індивіда. Сім'я формує духовну сферу людини, розвиває його чесноти, залучає до світу культури.

Цінності сім'ї залишаються неповторними й унікальними, незамінними жодними іншими цінностями. Культура людей неможливо без сім'ї, любові, дітей, подружніх і родинних відносин. Учені констатують, що в сучасному світі, у тому числі в Україні, очевидна криза цінностей, а звідси – залежність людини від примх економіки. Вигода стає основним двигуном суспільства. Зростає кількість людей, які всіма можливими способами намагаються заповнити існуючий вакуум, придушити в собі відчуття безглуздості власного життя, яке виникає, зокрема, і через розмивання сімейних цінностей.

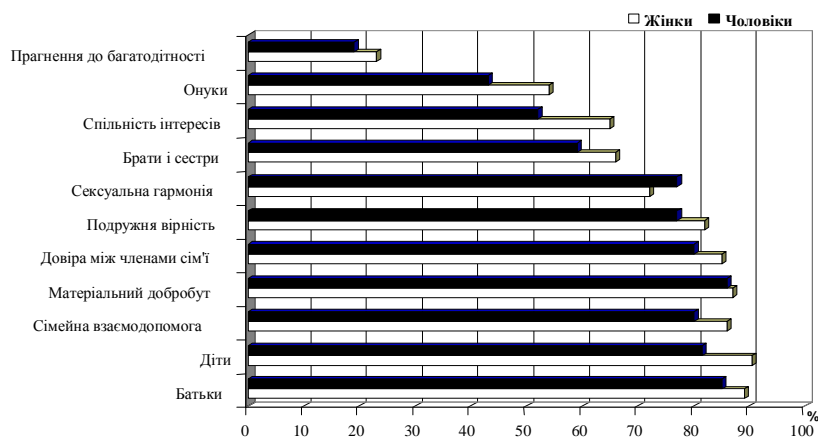
У сімейній психології виділяють такі основні цінності сім'ї: цінності, що задовольняють потребу в батьківстві/материнстві; цінності, пов'язані із задоволенням потреби в любові й визнанні; цінності, що задовольняють фізіологічні потреби (сексуально-інтимні відносини подружжя); цінності, пов'язані із самоствердженням особистості серед найближчого оточення; цінності, що дозволяють відчувати відносно стабільність і захищеність; цінності, що задовольняють потребу в спілкуванні і розширюють його коло; цінності, що дають можливість задовольняти прагматичні потреби.

Дослідниця Д. В. Медкова розглядає сімейні цінності як «позитивні і негативні показники значущості об'єктів, які належать до заснованої на єдиній спільній діяльності людей, пов'язаних узами шлюбу – батьківства – споріднення, у зв'язку із залученням цих об'єктів у сферу людської життєдіяльності, людськими інтересами, потребами, соціальними відносинами» [3] (переклад наш. – О. М.). Це є найбільш точним та поширеним на сьогоднішній день поясненням поняття «сімейні цінності» і влучним з огляду на основні дослідні підходи до оцінки процесів, що відбуваються у сфері шлюбно-сімейних відносин.

Так, у концепції кризи сім'ї (фамілістична парадигма), яка аналізує трансформації соціальних цінностей і пріоритетів, що продукують різного роду ризики й загрози, прогнозується руйнування самого інституту сім'ї (А. І. Антонов, Б. Бергер, Д. Бланкен-Хорн, Дж. Девіс, А. Карлсон, В. М. Медков, П. Морган).

Прихильники модернізаційної концепції (А. Г. Вишневецький, А. Г. Волков, С. І. Голод) вважають, що перехід від традиційної до сучасної сім'ї, плюралізм форм шлюбу й сімейних структур не повинні інтерпретуватися лише як відхилення від норми. Скоріше це свідчить про істотні й незворотні еволюційні зміни в самому інституті сім'ї, зумовлені загальносоціальними змінами. Тобто модернізація суспільства спричиняє й трансформацію окремих його інститутів.

Українці за довгі віки сформували такі сімейні цінності, якими, поза всяким сумнівом, можна пишатися: подружня вірність; піклування про дітей та батьків; пошана до предків; взаємна любов і повага між батьками; злагода та довір'я між членами родини; відповідальність кожного за інших членів сім'ї; здоровий спосіб життя; дотримання прадавніх народних звичаїв, збереження традицій; гостинність; багатодітність тощо (рисунок). Але зміна соціального устрою в суспільстві неминуче веде до зміни всієї усталеної системи цінностей. І родина не є винятком.



Ставлення респондентів до найважливіших сімейних цінностей

Результати багаторічних соціологічних досліджень свідчать: радикальні зміни соціально-економічних умов і соціокультурних орієнтирів, що відбуваються останнім часом у нашій країні, вносять певні зміни як у структуру ціннісних орієнтацій населення, так і в зміст шлюбно-сімейних настанов. Так, у структурі ціннісних орієнтацій протягом багатьох років домінуюче місце займали цінності психологічного характеру: спілкування, любов, сім'я.

Результати досліджень останнього десятиліття показують, що цінності економічного характеру, орієнтації на високі життєві стандарти та індивідуальне благополуччя починають займати пріоритетне місце в структурі ціннісних орієнтацій, поступово витісняючи цінності психологічного порядку.

Позитивним моментом є усвідомлення переважною більшістю респондентів цінності дітей, що підтверджується як відповідями на питання «Наскільки важливими для Вас є діти?» (89,4 % опитуваних відповіли «дуже важливі» та «скоріше, важливі»), так і незначною часткою тих, хто вважає, що в сучасній сім'ї не повинно бути дітей (1,2 %) [7].

Найсуттєвішою рисою змін у шлюбно-сімейних відносинах у сучасному світі є плюралізація форм сімейного життя, різноманітність форм сімейних об'єднань і шлюбних стосунків. В Україні, як і в інших країнах, нетрадиційні форми шлюбних стосунків, насамперед незареєстрований шлюб, стають звичною формою організації сімейного життя, що є наслідком складних процесів трансформації шлюбно-сімейних відносин, а також зменшення державної регламентації особистого життя. Незареєстрований шлюб не розглядається суспільством як аномальне явище.

В Україні понад 75 % респондентів, тобто переважна більшість населення, вважає, що незареєстрований шлюб може бути позитивним явищем, але тільки за певних умов: якщо це спільне рішення обох партнерів (37 % опитаних), попередній етап перед офіційним шлюбом (22 %), можливість для співжиття, коли в родині ще немає спільних дітей (13 %). У цілому суспільство України не відкидає можливості жити в незареєстрованому шлюбі, але ставиться до такої форми сімейних відносин доволі обережно. Відверто віддають перевагу незареєстрованим шлюбам тільки 4 % опитаних, решта або відразу реєструє шлюб (понад 50 %), або обирає форму незареєстрованого шлюбу як певний випробувальний етап перед одруженням [8]. Це свідчить про те, що більшість молодих громадян свідомо налаштовані відразу на зареєстрований шлюб, отже, вони готові брати на себе відповідальність за збереження сімейних цінностей та спільне виховання дітей.

За підтримки Міністерства соціальної політики України в рамках соціальної програми «Скажімо «ні» домашньому насильству» Благодійним фондом «Сім'я» та компанією «Avon» уперше досліджено ставлення українців до сімейних цінностей (презентація Всеукраїнського опитування українців «Фактори сімейного щастя» відбулася 13 червня 2013 р.) [1]. Мотивом дослідження стали офіційні дані розлучень. Так, за інформацією

Державної служби статистики України, за роки незалежності зафіксовано понад 55 % розлучень від кількості одружень за аналогічний період. У 2012 р. розлучилось 62 % пар [4]. З них найбільше розлучень серед молодих сімей, які перебували у шлюбі від 3 місяців до 1,5 року.

За оцінками регіональних соціальних служб, в Україні більше ніж 1,2 млн сімей перебувають у складних життєвих обставинах (у тому числі через домашнє насильство, сварки). Тож експерти мали на меті виявити факти, що сприяють міцним відносинам подружжя та дослідити причини нещасливих шлюбів. В опитуванні брали участь 1 256 пар із п'яти міст країни: Львів, Київ, Конотоп, Донецьк, Севастополь. Серед пар були як розлучені, так і одружені, при цьому останні були умовно поділені на три групи за «рівнем щастя»: «нещасливі», «середні» і «щасливі».

Згідно з висновками соціологічного дослідження, потребу в знаннях відчувають як ті українці, у кого стосунки складаються нещасливо, так і ті, у кого щасливо. Пари зазначають необхідність спеціальних дисциплін у закладах освіти (школах, ВНЗ) та центрах сімейної консультації. На різних етапах необхідна різна інформація:

- неодруженим молодим людям: розуміння, що являє собою шлюб і що вимагається від кожного (знайомство, мотиви, складні ситуації), що об'єднує, як не допускати конфлікти та виходити з них;

- одруженим, в яких є почуття і намір зберегти родину, але виникають складнощі в подружньому житті: усвідомлення роботи над собою, налагодження стосунків, шляхи виходу з конфліктів;

- батькам та дітям: розуміння різниці між допомогою і втручанням у життя дітей.

Протягом тривалого часу дослідники акцентували увагу на окремих аспектах життєдіяльності сім'ї: трансформація сучасної сім'ї, критерії визначення молодої сім'ї та її основні проблеми, мотиви вступу в шлюб, сумісність подружжя, сімейний бюджет, ведення господарства, демографічна поведінка, житлові питання, проблеми стабільності і стійкості шлюбу. У даний час дослідники дійшли висновку: багато проблем сучасної сім'ї походять від невміння молодих людей вибудовувати відносини в шлюбі, причому не лише між подружжям, а й між іншими родичами. Це відбувається через низький рівень знань з питань сімейної конфліктології та через відсутність належних настанов на сім'ю і шлюб.

Зміна ситуації можлива лише з появою покоління людей, для яких збереження здоров'я, сім'ї, народження здорових дітей стане основною життєвою цінністю. Від того, як людина в молодому віці вирішить проблему шлюбу і сім'ї, залежить увесь її життєвий шлях,

душевний і духовний стан та розвиток. Знання, які набувають молоді люди в процесі взаємин один з одним, не ведуть автоматично до мудрості та моральності, для цього необхідні життєвий досвід, роздуми і час. Щоб виховати в собі батьків, необхідно формувати в собі особистість, мати високий духовно-моральний потенціал, потребу в духовному саморозвитку, щоб передати любов дитині.

Питання збереження сімейних цінностей, виховання в дітей та молоді поваги до батьків і шлюбу є найбільш пріоритетними, як для громадськості, так і для уряду України. Зокрема, 15 травня 2013 р. Кабінет Міністрів України затвердив Державну цільову соціальну програму підтримки сім'ї до 2016 р., у якій уперше було включено такий важливий напрям, як підготовка людей до життя в шлюбі [5]. У частині інформаційних та роз'яснювальних заходів затверджена Програма підтримки сім'ї передбачає розвиток трьох основних напрямів державної політики. Перший стосується більш активного використання інформаційних інструментів. Для цього передбачено проведення інформаційних кампаній з питань розвитку та підтримки сім'ї, популяризації моделі «доброго батька», протидії насильству тощо. Другий напрям – це реалізація системної підготовки молоді до подружнього життя. З цією метою підліткам і молодим сім'ям надаватимуть комплексні знання про те, що таке сім'я, на яких засадах вона повинна створюватися, про особливості взаємовідносин у сім'ї. Третій – заходи щодо недопущення насильства в сім'ї, для чого будуть запроваджуватися корекційні програми для роботи з кривдниками та агресорами. Цими заходами насамперед будуть охоплені молоді люди груп ризику – випускники інтернатних закладів, які потребують адаптації до самостійного життя, молоді люди, які перебувають у конфлікті із законом, залежні від наркотиків та алкоголю тощо.

Серед інших важливих заходів, передбачених програмою, – створення в регіонах України мережі центрів з підготовки сімей до життя в подружжі. Для реалізації цього пріоритету Міністерством соціальної політики України буде забезпечено:

- розробку та затвердження навчальної програми та методики з підготовки до життя в шлюбі;

- навчання спеціалістів, які будуть готувати молодь до подружнього життя;

- упровадження програм підготовки молодих пар у регіонах.

На виконання Постанови Верховної Ради України «Про рекомендації парламентських слухань на тему „Інститут сім'ї в Україні: стан, проблеми та шляхи вирішення”», для підготовки учнівської молоді до майбутнього подружнього життя у 2012 р. розроблено програму «Сімейні цінності». Програма схвалена для

використання в загальноосвітніх навчальних закладах та реалізується за рахунок варіативної складової навчальних планів загальноосвітньої школи.

Завдання підготовки юнаків та дівчат до сімейних відносин – допомогти їм усвідомити сімейні цінності, сформувати особистісну мотивацію сімейної поведінки. Адже усвідомлення цінностей породжує ціннісні уявлення, а на основі ціннісних уявлень створюються ціннісні орієнтації, які, у свою чергу, і являють собою усвідомлювану частину системи особистісних смислів.

Кілька років тому основними проблемами українських сімей вважалися питання забезпечення житлом, працевлаштування, низького матеріального становища. У 2013 р. головною проблемою названа проблема втрати сімейних цінностей. Так, 8 жовтня 2013 р. на Всеукраїнському форумі сім'ї близько 500 депутатів усіх рівнів, державних та громадських діячів, лідерів церков та конфесій, науковців, педагогів, представників ЗМІ та громадськості підтримали прагнення українців жити, сповідуючи загальнолюдські цінності. На першому Всеукраїнському форумі на захист сімейних цінностей було ініційовано створення постійно діючого координаційного центру просімейних організацій, який опікуватиметься розробкою та впровадженням ефективного сімейного законодавства, запровадженням дієвої державної політики, яка дозволить відстоювати сімейні цінності в правовому полі та в громадських процесах.

Проблема нівелювання сімейних цінностей та занепаду моралі в Україні об'єднала тих, хто є авторитетом у громадянському суспільстві. Представники державних інституцій, відомі громадські, культурні, релігійні діячі, журналісти, науковці, члени громадських організацій зібралися 20 грудня 2013 р. на Всеукраїнський круглий стіл «Збереження традиційних сімейних цінностей в Україні» з метою об'єднання зусиль у напрямі збереження сімейних цінностей в Україні та вироблення чіткого плану щодо співпраці.

Сім'я завжди була і є однією з найважливіших і невід'ємних цінностей у житті людини. Останнім часом життєві пріоритети змінюються, у тому числі й сімейні цінності. Ці зміни одні вчені називають кризою сімейних цінностей, інші трансформацією інституту сім'ї, але очевидно, що відбувається пристосування сім'ї до нових умов і загострюється суперечність між сімейними й позасімейними цінностями.

У цих умовах виникла необхідність у консолідації зусиль суспільства й держави щодо постійного провадження сімейної політики – з відродження рівноправного становища інституту сім'ї серед усіх соціальних інститутів, соціального заохочення

материнства і батьківства, сім'ї з обома батьками та кількома дітьми.

Сьогодні необхідно формувати в молоді належне уявлення про сім'ю, не тільки підвищувати рівень знань, а й виховувати позитивне ставлення до сімейних цінностей, готовність вирішувати проблеми молоді сім'ї. Цінності сім'ї необхідно формувати ще в батьківській родині, а потім у школі та інших освітніх установах, у молодіжних організаціях і трудових колективах. До проблем сучасної сім'ї необхідно привернути увагу засобів масової інформації. Особливо важливе формування громадської думки стосовно підвищення статусу сім'ї, материнства і батьківства, ролі і місця дітей у житті суспільства.

Підготовка молоді до сім'ї – це така ж важлива проблема, як і підготовка до професійної діяльності, адаптація до життя в суспільстві. Функції сім'ї з передачі соціального досвіду молодому поколінню, залученню до знань і культурної спадщини, регулювання соціальної поведінки членів сім'ї через систему поглядів, цінностей і настанов сприяють здійсненню соціального контролю, який сприяє підтриманню стабільності в суспільстві.

На нашу думку, у межах проведення державної сімейної політики України щодо формування сімейних цінностей українського народу доцільно вжити такі заходи:

- удосконалювати механізми взаємодії з громадськими, у тому числі й релігійними організаціями, що дозволяють підняти престиж сім'ї, підвищити виховний вплив сім'ї, посилити її роль у соціалізації підрастаючого покоління;

- передбачати в рамках чинного законодавства необхідний обсяг державних коштів для некомерційних організацій, представників професійних спільнот, зайнятих у соціальній сфері, орієнтованих на пропаганду й розвиток традиційної сім'ї та сімейних цінностей;

- упроваджувати державні та регіональні проекти й конкурси, що пропагують традиційний сімейний уклад, зв'язок поколінь;

- забезпечувати підготовку та перепідготовку фахівців, до посадових обов'язків яких належить робота з батьками з використанням найбільш прийнятних методичних розробок;

- провадити політику поширення моральних сімейних цінностей через ЗМІ, у тому числі сформувати державне замовлення на проведення кампанії соціальної реклами, спрямованої на пропаганду й роз'яснення традиційних сімейних цінностей, переваг усвідомленого батьківства, підвищення ролі сім'ї у вихованні громадянина;

- надавати інформаційну підтримку громадським об'єднанням, які здійснюють соціально значущу діяльність та реалізують соціальні програми у сфері сімейної політики;

– сприяти інформаційній доступності найбільш адаптованих програм і методик з освіти батьків, підвищення їх батьківської компетенції, виховання, розвитку й освіти дитини.

У подальших роботах планується здійснити детальний аналіз ефективності заходів, що здійснювалися державними органами в межах проведення державної сімейної політики України щодо формування сімейних цінностей українського народу.

Список використаних джерел

1. **Всеукраїнське** опитування українців «Фактори сімейного щастя». – Режим доступу : ostanovimnasilie.org.ua/ru/base/aggressor-psychology.
2. **Голод С. И.** Стабильность семьи: социологический и демографический аспекты / С. И. Голод. – Л. : Наука, 1984. – 123 с.
3. **Медкова Д. В.** Семейные ценности как объект социологического анализа / Д. В. Медкова // Ломоносовские чтения 2003 г. Студенты. – Т. 2. – С. 55 – 67.
4. **Населення.** – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/ds/nas_rik/nas_u/nas_rik_u.html.
5. **Про затвердження** Державної цільової соціальної програми підтримки сім'ї до 2016 р. : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 трав. 2013 р. № 341. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/341-2013-p.
6. **Про концепцію** державної сімейної політики : Постанова Верховної Ради України від 17 верес. 1999 р. № 1063-XIV. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1063-14.
7. **Сім'я** та сімейні відносини в Україні: сучасний стан і тенденції розвитку / Ін-т демографії та соціальних дослідж. НАН України ; Укр. центр соц. реформ ; Фонд народонаселення ООН. – К. : Основа-Принт, 2009. – 248 с.
8. **Шлюб**, сім'я та дитородні орієнтації в Україні : монографія / Ін-т демографії та соц. дослідж. НАН України ; Укр. центр соц. реформ. – К. : АДЕФ-Україна, 2008. – 256 с.

List of referens

1. **Vseukrainske** opytuvannia ukraintziv «Faktory simeinoho shchastia». – Rezhym dostupu : ostanovimnasilie.org.ua/ru/base/aggressor-psychology.
2. **Golod S. I.** Stabilnost semi: sotsiologicheskii i demograficheskii aspekty / S. I. Golod. – L. : Nauka, 1984. – 123 s.
3. **Medkova D. V.** Semeynye tsennosti kak ob'ekt sotsiologicheskogo analiza / D. V. Medkova // Lomonosovskie chteniya 2003 g. Studentyi. – T. 2. – S. 55 – 67.
4. **Naseleennia.** – Rezhym dostupu : www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/ds/nas_rik/nas_u/nas_rik_u.html.
5. **Pro zatverdzhennia** Derzhavnoi tsilovoi sotsialnoi prohramy pidtrymky simi do 2016 r. : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15 trav. 2013 r. № 341. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/341-2013-p.
6. **Pro kontseptsiiu** derzhavnoi simeinoi polityky : Postanova Verkhovnoi

Rady Ukrainy vid 17 veres. 1999 r. № 1063-KhIV. – Rezhym dostupu : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1063-14>.

7. **Simia** ta simeini vidnosyny v Ukraini: suchasnyi stan i tendentsii rozvytku / In-t demohrafiï ta sotsialnykh doslidzh. NAN Ukrainy ; Ukr. tsentr sots. reform ; Fond narodonaselennia OON. – K. : Osнова-Prыnt, 2009. – 248 s.

8. **Shliub**, simia ta ditorodni oriientatsii v Ukraini : monohrafiia / In-t demohrafiï ta sots. doslidzh. NAN Ukrainy ; Ukr. tsentr sots. reform. – K. : ADEF-Ukraina, 2008. – 256 s.

Надійшла до редколегії 25.02.14

УДК 314.745.4

Олександр ОВДІН

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

МОНІТОРИНГ МІГРАЦІЇ УКРАЇНСЬКИХ ГРОМАДЯН ДО РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕМОГРАФІЧНИХ ПРОЦЕСІВ

Розглядаються питання визначення кількості українських громадян-мігрантів у Російській Федерації. Аналізуються основні результати переписів населення, поточного обліку та демографічних досліджень. Визначаються розбіжності між даними Державної служби статистики України та Федеральної служби статистики Російської Федерації.

Ключові слова: державне управління, Державна служба статистики України, Федеральна міграційна служба Російської Федерації, громадяни України, міграція, моніторинг, перепис населення, поточна оцінка міграції.

Александр Овдин. Мониторинг миграции украинских граждан в Российскую Федерацию в контексте государственного регулирования демографических процессов

Рассматриваются вопросы определения количества украинских граждан-мигрантов в Российской Федерации. Анализируются основные результаты переписей населения, текущего учета и демографических исследований. Определяются расхождения между данными Государственной службы статистики Украины и Федеральной службы статистики Российской Федерации.

Ключевые слова: государственное управление, Государственная служба статистики Украины, Федеральная миграционная служба Российской Федерации, граждане Украины, миграция, мониторинг, перепись населения, текущая оценка миграции.

© Овдін О. В., 2014

Olexander Ovdin. Monitoring of Ukrainian migration to the Russian Federation in the context of government control of demographic processes

The problems of the definition of the Ukrainian citizens quantity in the Russian Federation are considered. The main results of the EU population censuses, population estimate and demographic researchers are analyzed. The divergences in data of State Statistics Service of Ukraine and Russian Federal State Statistics Service are conducted.

Key words: public administration, State Statistics Service of Ukraine, Federal Migration Service (Russia), citizens of Ukraine, migration, monitoring, population census, population estimate of migration.

На початку XXI ст. у глобалізованому світі посилюються міграційні рухи. Мільйони людей шукають кращої долі в інших державах, більш привабливих для життя та роботи. Інколи вони остаточно поривають зв'язки із Батьківщиною, переїжджаючи в іншу країну на постійне місце перебування (далі – ПМП).

Проте поширюється також і явище трудової міграції, коли мета переїзду полягає передусім у заробітку необхідних коштів, можливо, для інвестицій у рідній країні. У нашій державі активно використовується термін «заробітчанство», під яким розуміють територіальне переміщення працездатних осіб з метою працевлаштування на певний термін. Насправді мотиви переїзду й термін роботи за кордоном (як офіційно задекларовані, так і приховані) можуть змінюватися, тому не так просто, як здається, розрізнити ці дві категорії.

За останні два десятиліття Україна опинилась серед держав, які внаслідок міграції втрачають населення, у тому числі працездатного віку. Ідуть і «робочі руки», і «розумні голови», які б могли знадобитися нашій державі. В інформаційному суспільстві особливого значення набула проблема «відпливу мозку» (англ. «brain drain»). Мігранти, які працюють в іншій країні, сплачують (за рідким винятком) там усі податки та страхові внески, що об'єктивно сприяє дефіциту державного бюджету, пенсійного та інших фондів. Водночас трудова міграція дозволяє пом'якшити проблему безробіття всередині країни. Заробітчани, як правило, дбають про свої родини на Батьківщині, відправляють туди грошові перекази, покращуючи в такий спосіб платіжний баланс країни. Зароблені гроші інколи вкладають у бізнес на Батьківщині, на них будують об'єкти нерухомості, зокрема житло.

Попри недостатньо високий середній рівень життя в Росії, загальновідомі російську корупцію, злочинність та недоліки правоохоронної системи, негативне ставлення до мігрантів з боку пересічних росіян та інші чинники, які теоретично мали б мінімізувати міграцію, факти свідчать про те, що кількість мігрантів залишається стабільно високою, а сальдо міграції – стабільно

позитивним. Високі темпи міграції до РФ пояснюються тим, що економічний стан країн, які її оточують, є часто набагато гіршим, ніж у Росії, російська мова добре зрозуміла в країнах, звідки до Росії є потік мігрантів, режим поїздок залишається безвізовим, а транспорт – порівняно доступним. Переписи населення 2002 та 2010 рр. свідчать, що поточна статистика навіть применшує міграційний приріст.

Питання української міграції до Росії досить часто стає об'єктом численних політичних спекуляцій, особливо під час погіршення російсько-українських відносин. Цьому сприяє об'єктивна неможливість точного та беззаперечного визначення кількості громадян України, які працюють у сусідній державі (проблема громадян РФ, які проживають та працюють в Україні, обговорюється в суспільстві не часто і стосується переважно окремих постатей, а не міграції як масового явища).

Оскільки далеко не всі, хто від'їжджає (наприклад, ті, хто може перетинати кордон за туристичними візами), ураховуються вітчизняними органами статистики, зростає значення переписів населення, які мають завдання уточнювати основні демографічні показники. Наприклад, після підведення підсумків першого Всеукраїнського перепису населення (2001 р.) виявилось, що кількість населення України є майже на півмільйона меншою, ніж раніше визначалося за даними поточного статистичного обліку. На превеликий жаль, проведення другого Всеукраїнського перепису населення у вересні 2013 р. було відкладено вже втретє (цього разу на 2016 р.) [12].

Проте переїзд українців до Росії фіксується також іншими органами, зокрема Міграційною службою та Федеральною службою статистики Російської Федерації. У 2010 р. в РФ був проведений перепис населення, дані якого є надзвичайно корисними, у тому числі для наукового дослідження обсягів української еміграції останньої хвилі.

Проблеми міграцій у сучасному світі вивчались такими вітчизняними та зарубіжними вченими, як Г. Глущенко, Б. Гош, М. Клуфт, Д. Массеу та ін. Питання української еміграції розглядалися в працях українських науковців, передусім демографів та економістів, зокрема фахівців Інституту демографії та соціальних досліджень Е. Лібанової та О. Позняка, а також І. Прибиткової, О. Денисенко і В. Чудіновських та ін. Українська міграція, її потенціал та перспективи досліджувалась у роботах відомого сучасного російського демографа І. Белобородова та білоруського соціолога В. Жакевича. Також відзначимо роботи фахівця з державного управління О. Малиновської.

Потрібно визнати, що останнім часом у Росії зростає інтерес держави, зокрема і статистичних органів, до визначення обсягів міграційних хвиль. З'явилася низка нових статистико-документальних публікацій, нещодавно представлені громадськості результати перепису 2010 р. тощо. Інколи нові показники суттєво відрізняються від тих, якими раніше оперували вчені. Весь цей шар інформації тільки починає надходити до науковців, тому він ще не отримав необхідного фахового аналізу. Водночас посилюється проблема невідповідності українських статистичних показників показникам сусідніх держав (не тільки російським). Відповідно виникає потреба в нових дослідженнях, і подана публікація є однією з перших у цьому напрямі.

Метою нашої статті є дослідження міграції українських громадян на територію Російської Федерації та визначення шляхів щодо поліпшення моніторингу міграційних процесів.

Після розпаду СРСР Росія, так само як і Україна, зіткнулася із глибокою демографічною кризою, унаслідок якої падіння народжуваності поєдналося з різким зростанням смертності. Оскільки на графіку ці тенденції відображалися (за рахунок зближення, перехрещення та подальшого розходження двох ліній) у вигляді фігури, яка дуже нагадує форму андріївського хреста, то криза й отримала таку неофіційну, але популярну серед науковців назву – «Російський Хрест» (даний термін поширювався і на депопуляцію, яка відбувалася в Україні та Білорусі). Найбільшим розходження двох ліній хреста було в Росії у період 1999 – 2002 рр., коли щорічні втрати внаслідок перевищення смертності над народжуваністю перебували в інтервалі від 916 до 949 тис. осіб, що досить суттєво для такої країни, як Росія [2].

Згідно з переписом населення 2010 р., чисельність населення РФ становила 142,9 млн осіб, а отже, скоротилася після 1989 р. (рік проведення останнього радянського перепису) на 4 млн осіб – майже втричі менше, ніж загальне перевищення смертності над народжуваністю. Таким чином, саме за рахунок зовнішньої міграції, позитивного міграційного сальдо вдалося суттєво пом'якшити демографічну кризу та частково компенсувати демографічні втрати Росії [8].

Водночас необхідно визнати, що «Російський Хрест» в останні роки почав змінюватися. Природні втрати населення, у т.ч. завдяки енергійній демографічній політиці президента РФ (розгляд якої не є предметом даної статті), скоротилися з 949 тис. у 2000 р. до 847 тис. осіб у 2005 р. та до 240 тис. осіб у 2010 р. У 2012 р. смертність у Росії перевищувала народжуваність лише на 4,3 тис. осіб, що є показником, який перебуває в межах статистичної похибки та дозволяє

вже говорити про досягнення простого відтворення населення (коефіцієнт природного приросту – 0,0 %) [2]. Водночас міграційний приріст зріс до 294,9 тис. осіб, що забезпечило навіть перехід до загального зростання кількості жителів у минулому році [14].

Але необхідно враховувати (і на цьому наголошують експерти), що наднизька народжуваність 1990-х і 2000 – 2005 рр. призведе найближчим часом до різкого скорочення кількості жінок фертильного віку та, як наслідок, до нової хвилі депопуляції. Тому стримати кількість населення на сьогоднішньому рівні (що для і так досить нещільно заселеної країни є надзвичайно важливим) можна лише за допомогою зовнішньої міграції.

Ще більше непокоїть російську громадськість скорочення частки етнічних росіян, яке продовжується вже півстоліття. Як видно з табл. 1, у 1959 р. вони становили 83,3 % населення РСФСР, у 1989 р. – 81,5 %, у 2010 р. – лише 77,7 %. Важливо, що після розпаду СРСР скорочувалась уже не тільки частка, але й загальна кількість етнічних росіян. Даному процесу не завадила навіть асиміляція етнічних українців та білорусів. Необхідно зазначити, що загальна частка східнослов'янських народів у населенні Росії скоротилася з 86,9% у 1959 р. до 79,5 % у 2010 р. [9].

Таблиця 1

Кількість та частка росіян, українців та білорусів у населенні Російської Федерації

Рік проведення перепису населення	Етнічні росіяни		Етнічні українці		Етнічні білоруси	
	Кількість, млн осіб	Частка у загальній кількості населення, %	Кількість, млн осіб	Частка у загальній кількості населення, %	Кількість, млн осіб	Частка у загальній кількості населення, %
1959	97,9	83,3	3,4	2,9	0,8	0,7
1970	107,7	82,8	3,3	2,6	0,9	0,7
1979	113,5	82,6	3,7	2,7	1,1	0,8
1989	119,9	81,5	4,4	3,0	1,2	0,8
2002	115,9	79,8	2,9	2,0	0,8	0,6
2010	111,0	77,7	1,9	1,4	0,5	0,4

Тому не дивно, що керівництво Російської Федерації вирішило надати підтримку стимулюванню репатріації до держави етнічних росіян та представників інших корінних народів [13]. Так, 22 травня 2006 р. з'явився указ президента РФ «Про заходи щодо надання підтримки співвітчизникам, які проживають за кордоном», яким було затверджено однойменну Державну програму № 637. У програмі було констатовано, що «міграційні потоки зараз мають стихійний

характер», натомість демографічна ситуація «характеризується впливом населення зі стратегічно важливих для Росії територій». Висловлювалась надія на те, що «виховані у традиціях російської культури співвітчизники, які володіють російською мовою та не втрачають зв'язків з Вітчизною, найбільшою мірою здатні до адаптації та включення до системи позитивних соціальних зв'язків спільноти, яка їх приймає». Метою програми було визначено «стимулювання та організація добровільного переселення до Російської Федерації» [5] (тут і далі переклад наш. – О. О.).

Проте досягнуті результати були далекими від бажаних. Усього за період 2007 – 2012 рр. скористалися програмою та переїхали до Росії 125,5 тис. переселенців та членів їхніх родин, у тому числі 62,9 тис. осіб у 2012 р. Для порівняння нагадаємо, що всього у 2012 р. до Росії переїхало 417,7 тис. осіб, тобто майже в 7 разів більше, ніж за програмою. Попри те що за кількістю етнічних росіян Україна перебуває на другому місці після РФ, частка її жителів, що брали участь у програмі, становить 8 – 10 % від загальної кількості учасників. Наша держава суттєво поступається за цим показником країнам Середньої Азії, що можна пояснити достатньо жорсткими умовами програми (стосовно вибору місця проживання, прив'язки до роботи тощо) [5].

Водночас чимало російських експертів неодноразово висловлювали думку щодо потреби Росії в мігрантах з України незалежно від національності. Наголошується на переважно позитивному ставленні росіян до переселенців з України. За даними нещодавнього опитування, проведеного російським фондом «Громадська думка», 48 % росіян «позитивно» ставляться до перспективи мати сусідами родину з України, 34 % – «нейтрально» і тільки 15 % – «негативно». Для прикладу зазначимо, що 25% росіян не хотіли б мати сусідами родину з Молдови, 53 % – родину із Закавказзя, 56 % – родину з Середньої Азії та 60 % – родину з Північного Кавказу (хоча цей регіон входить до складу РФ) [1].

Готовність українців до переїзду часто оцінюється експертами як висока [3]. Згідно з дослідженням, проведеним білоруським соціологом В. Д. Жакевичем, 22,5 % українців мають бажання виїхати за кордон на ПМП. За цим показником Україна переважає навіть Молдову (20 %) – сусідню країну, яка добре відома емігрантськими настроями місцевого населення [4]. Відомий російський демограф та соціолог І. І. Белобородов стверджує, що практично «кожен п'ятий українець є потенційним мігрантом» [1]. За даними соціологічного опитування, проведеного вітчизняним фондом «Демократичні ініціативи» та фірмою «Ukrainian Sociology Service» у грудні 2009 р. та у січні 2010 р., 13,8 % українців віком 18

– 34 роки мали намір назавжди покинути Україну, а ще 29,9 % хотіли б тимчасово працювати за кордоном. Як зазначає український демограф І. Прибиткова, даний показник є достатньо стабільним і майже не змінився з 2003 р. [12].

Визначити загальну кількість вихідців з України, які перебувають у Російській Федерації, надзвичайно важко. Вище зазначалося, що переписи населення Росії після розпаду СРСР фіксують постійне скорочення кількості етнічних українців (див. табл. 1). За період 1989 – 2010 рр. воно скоротилося з 4,4 млн до 1,9 млн, тобто більше ніж удвічі. Таке скорочення пояснюється передусім асиміляцією українців у Росії. Як видно з даних табл. 2 [8], скорочується також кількість громадян України в Росії, що зазвичай трактується як прийняття українцями російського громадянства. Лише 93,4 тис. жителів Росії у 2010 р. вказали, що вони є громадянами України. Проте неодноразово висловлювалася критика цих даних. І. І. Белобородов наголошував, що «з наведеної динаміки видно, що багатомільйонна армія українських мігрантів у підсумках двох останніх переписів була просто проігнорована. Вірогідно, результати перепису відображають лише тих українців, які є постійними жителями РФ, тобто російськими громадянами, що вважають себе українцями... не можна виключати банального викривлення етнічної реальності, якої припустилися внаслідок непрофесійної організації двох останніх російських переписів» [1].

Таблиця 2

Кількість громадян України в складі населення Російської Федерації

Рік проведення перепису населення	Кількість громадян України, тис. осіб
2002	230,6
2010	93,4

Дані перепису 2010 р. важко поєднати з цифрами, які нерідко лунали в заявах офіційних осіб. Наприклад, у травні 2009 р. голова Федеральної міграційної служби РФ К. Ромодановський оцінив кількість мігрантів з України у 3,6 млн осіб. У березні 2011 р. С. Л. Тігіпко назвав цифру 3,5 млн, щоправда зазначив, що лише 10 % від цієї кількості мігрантів працює легально [1].

Згідно з розрахунками працівника Інституту демографії О. В. Позняка, з урахуванням українських мігрантів пенсійного віку, а також тих, хто виїхав до 2005 р. та ще не повертався на Батьківщину, за кордоном працює 2,1 млн громадян України, у тому

числі 38,8 % у Російській Федерації (тобто близько 0,8 млн осіб) [10]. О. В. Позняк категорично спростував інформацію преси щодо «багатомільйонної армії» українських мігрантів у Росії [11].

Українці, які їдуть до Росії, надзвичайно рідко вказують у міграційних картах як мету своєї подорожі переїзд на ПМП. Як видно з даних, наведених у табл. 3, тільки 796 осіб з 6,5 млн у 2012 р. зазначили саме таку мету в міграційній картці [14].

Таблиця 3

Розподіл за метою поїздки громадян України, що прибули до РФ у 2012 р. (за даними прикордонної служби ФСБ РФ)

Мета поїздки	Кількість осіб	Частка по категоріях, %
Приватна	5 727 932	88,09
Обслуговуючий персонал	400 666	6,16
Службова	280 073	4,31
Транзит	54 624	0,84
Туризм	38 450	0,60
Переїзд на ПМП	798	0,012
Разом	6 502 543	100

Статистичні установи України та Росії оперують даними щодо реєстрації мешканців за місцем проживання. Саме на основі цих даних визначається міграційний приріст (або міграційні втрати) населення, а відповідно і загальний приріст (загальні втрати). Як бачимо з даних табл. 4, показники щодо міграцій Державної служби статистики України (далі – Держстат України) та Федеральної служби статистики Російської Федерації (далі – Росстат) майже не корелюють між собою. Інколи складається враження, що ці дві установи існують у різних реальностях.

Вітчизняне статистичне відомство за 3 останні роки (2010 – 2012 рр.) нарахувало лише 16 тис. осіб, які переїхали до Росії і 44 тис. осіб, які переїхали з РФ до України. Позитивне сальдо становило для України приблизно 28 тис. [11]. Натомість Росстат зафіксував майже 121 тис. осіб, які за ці ж 3 роки переїхали з України до Росії, та визначив позитивне для РФ сальдо на рівні 96 тис. осіб [14]. Принаймні перша з цих двох останніх цифр не може бути меншою ніж за даними Росстату, адже йдеться про тих осіб, які не тільки приїхали з України, але й офіційно зареєструвалися на новому місці проживання (тобто є легальними мігрантами). Щоправда,

Росстат також не дораховує кількість осіб, які переїжджають з Росії до України. За даними Держстату України їх у 2012 р. було 16 тис., що на 3,6 тис. більше, ніж вказує Росстат [20].

Таблиця 4

Міграції населення між Україною та Росією (за даними Держстату України та Федеральної служби статистики Російської Федерації)¹

Рік	Кількість вибулих з України до РФ (за даними Держстату України)	Кількість прибулих до РФ з України (за даними Росстату)	Кількість прибулих до України з РФ (за даними Держстату України)	Кількість вибулих з РФ до України (за даними Росстату)	Сальдо міграції між Україною та РФ (+ на користь України, - на користь Росії)	
					за даними Держстату України	за даними Росстату
2010	5 934	27 508	13 920	6 278	+ 7 986	- 21 230
2011	5 144	43 586	14 289	6 300	+ 9 145	- 37 286
2012	4 920	49 411	16 001	12 416	+ 11 081	- 36 995

¹ Відповідно до реєстрації на місці прибуття або зняття з реєстрації [6, с. 429 – 441; 14, с. 87 – 92].

Також зазначимо, що за даними Держстату України тільки 27 % тих, хто переїжджає до України з Росії, має українське громадянство (тобто повертається на Батьківщину). Серед українців, які їдуть до Росії, громадян України (за даними Держстату України) – 87 % (російських даних за 2012 р. щодо громадянства переселенців з нашої держави ще немає, у 2011 р. частка громадян України серед них становила 69 %) [4].

Якщо взяти за основу дані Держстату України щодо кількості прибулих з Росії та дані Росстату щодо кількості прибулих з України, то виявиться, що сальдо буде становити 77 тис. осіб на користь Росії, що на 105 тис. більше, ніж вважається в Україні зараз. Це тільки за 3 роки і без урахування нелегальних мігрантів (їх потік з нашої держави до Росії теж скоріше за все є потужнішим, ніж той, що йде у зворотному напрямі).

Головний висновок нашої статті полягає в тому, що моніторинг міграційних процесів, який зараз здійснюється вітчизняним статистичним відомством, є однозначно недосконалим та потребує суттєвого реформування. Змін потребує сама система реєстрації громадян (докладно ця тема буде досліджена в одній з наших наступних статей). Необхідно забезпечити механізми для чіткого фіксування осіб, які перетинають кордон України. Держстат України має краще співпрацювати з іншими українськими відомствами, які

готують статистичну інформацію. Також украї необхідно налагодити плідну співпрацю з Росстатом та використовувати російські бази даних щодо жителів України, які реєструються в Росії. На нашу думку, суттєво б поліпшило ситуацію створення демографічного реєстру населення.

Проте всі ці заходи не замінять головного – проведення у 2016 р. Другого Всеукраїнського перепису населення, який має остаточно підтвердити або спростувати дані поточної статистики щодо кількості населення України. На превеликий жаль, ураховуючи вищевикладене, слід очікувати суттєвої корекції кінцевих даних у бік пониження. Звичайно, якісне проведення перепису передбачає вивчення зарубіжного досвіду, у тому числі негативного, що й буде здійснено в наших подальших дослідженнях.

Список використаних джерел

1. **Белобородов И. И.** Украина – Россия : миграционное взаимодействие / И. И. Белобородов ; Ин-т демограф. исслед. – Режим доступа : demographia.ru/articles_N/index.html?idArt=2202.
2. **Демографический** ежегодник России. 2012 : стат. сб. / Росстат. – М. : Федеральная служба гос. статистики, 2013. – 535 с.
3. **Денисенко М.** Миграции между странами СНГ / М. Денисенко, О. Чудиновских // Демоскоп Weekly : электрон. журн. – № 533 – 534. – Режим доступа : www.demoscope.ru/weekly/2012/0533/analit04.php.
4. **Жакевич В. Д.** Миграционные настроения в странах СНГ (по итогам международного исследования) / В. Д. Жакевич // Соц. исслед. (СоцИс). – 2008. – № 10. – С. 88 – 96. – Режим доступа : www.isras.ru/files/File/Socis/2008-10/Zhakevich_12.pdf.
5. **Мониторинг** реализации государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации в четвертом квартале 2012 года // Федеральная миграционная служба Российской Федерации. – Режим доступа : www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/official_info.
6. **Населення** України за 2012 рік : демогр. щоріч. / відп. за вип. Г. М. Тимошенко. – К. : Держ. служба статистики України, 2013. – 448 с.
7. **Населення** України. Трудова еміграція в Україні / відп. ред. Е. М. Лібанова. – К. : Ін-т демографії та соц. дослідж. ім. М. В. Птухи НАН України, 2010. – 233 с.
8. **Об итогах** Всероссийской переписи населения 2010 года : доклад // Всероссийская перепись населения 2010 : офиц. сайт – Режим доступа : www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm.
9. **Переписи** населения Российской империи, СССР, 15 новых независимых государств : Распределение населения по национальности // Демоскоп Weekly : электрон. журн. – Режим доступа : demoscope.ru/weekly/ssp/census_types.php?ct=6.
10. **Позняк О. В.** Комплексна оцінка обсягів доходів трудових

мігрантів та грошових переказів / О. В. Позняк, Г. І. Терещенко // Демографія та соціальна економіка. – К. : НАН України, Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. – 2012. – № 1 (18). – С. 74 – 84.

11. **Позняк О. В.** Соціальні наслідки євроінтеграції України. Міжнародна міграція / О. В. Позняк. – Режим доступу : www.idss.org.ua/public.html.

12. **Прибыткова И. М.** Постсоветский миграционный переход в Украине / И. М. Прибыткова // Международная миграция населения на постсоветском пространстве: двадцать лет удач, ошибок и надежд / гл. ред. В. А. Ионцев. – М. : Верди, 2011. – С. 58 – 73.

13. **Путин В. В.** Строительство справедливости. Социальная политика для России // Российская газета. – 2012. – 13 февр. – Режим доступа : rg.ru/2012/02/13/putin-statya.html.

14. **Численность** и миграция населения Российской Федерации в 2012 году : стат. бюл. – М. : Федеральная служба гос. статистики, 2013. – 146 с.

List of references

1. **Beloborodov I. I.** Ukraine – Rossiya : migratsionnoe vzaimodeystvie / I. I. Beloborodov ; In-t demograf. issled. – Rezhim dostupu : demographia.ru/articles_N/index.html?idArt=2202.
2. **Demograficheskiy** ezhegodnik Rossii. 2012 : stat. sb. / Rosstat. – М. : Federalnaya sluzhba gos. statistiki, 2013. – 535 s.
3. **Denisenko M.** Migratsii mezhdru stranami SNG / M. Denisenko, O. Chudinovskih // Demoskop Weekly : elektron. zhurn. – № 533 – 534. – Rezhim dostupu : www.demoscope.ru/weekly/2012/0533/analit04.php.
4. **Zhakevich V. D.** Migratsionnyie nastroyeniya v stranah SNG (po itogam mezhdunarodnogo issledovaniya) / V. D. Zhakevich // Sots. issled. (SotsIs). – 2008. – № 10. – S. 88 – 96. – Rezhim dostupa : www.isras.ru/files/File/Socis/2008-10/Zhakevich_12.pdf.
5. **Monitoring** realizatsii gosudarstvennoy programmy po okazaniyu sodeystviya dobrovolnomu pereseleniyu sootchestvennikov, prozhivayuschih za rubezhom, na territoriyah vseleniya sub'ektov Rossiyskoy Federatsii v chetvertom kvartale 2012 goda // Federalnaya migratsionnaya sluzhba Rossiyskoy Federatsii. – Rezhim dostupa : www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/official_info.
6. **Naseleennia** Ukrainy za 2012 rik : demohr. shchorich. / vidp. za vyp. H. M. Tymoshenko. – K. : Derzh. sluzhba statystyky Ukrainy, 2013. – 448 s.
7. **Naseleennia** Ukrainy. Trudova emihratsiia v Ukraini / vidp. red. E. M. Libanova. – K. : In-t demohrafiї ta sots. doslid. im. M. V. Ptukhy NAN Ukrainy, 2010. – 233 s.
8. **Ob itogah** Vserossiyskoy perepisi naseleniya 2010 goda : doklad // Vserossiyskaya perepis naseleniya 2010 : ofits. sayt – Rezhim dostupa : www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm.
9. **Perepisi** naseleniya Rossiyskoy imperii, SSSR, 15 novyih nezavisimiyh gosudarstv : Raspredelenie naseleniya po natsionalnosti // Demoskop Weekly : elektron. zhurn. – Rezhim dostupa : demoscope.ru/weekly/ssp/census_types.php?ct=6.

10. **Pozniak O. V.** Kompleksna otsinka obsiahiv dokhodiv trudovykh mihrantiv ta hroshovykh perekaziv / O. V. Pozniak, H. I. Tereshchenko // Demohrafiia ta sotsialna ekonomika. – K. : NAN Ukrainy, In-t demohrafii ta sotsialnykh doslidzhen im. M. V. Ptukhy NAN Ukrainy. – 2012. – № 1 (18). – S. 74 – 84.

11. **Pozniak O. V.** Sotsialni naslidky yevrointehratsii Ukrainy. Mizhnarodna mihratsiia / O. V. Pozniak. – Rezhym dostupu : www.idss.org.ua/public.html.

12. **Pribyitkova I. M.** Postsovetskiy migratsionnyi perehod v Ukraine / I. M. Pribyitkova // Mezhdunarodnaya migratsiya naseleniya na postsovetskom prostranstve: dvadtsat let udach, oshibok i nadezhd / gl. red. V. A. Iontsev. – M. : Verdi, 2011. – S. 58 – 73.

13. **Putin V. V.** Stroitelstvo spravedlivosti. Sotsialnaya politika dlya Rossii // Rossiyskoy gazetyi. – 2012. – 13 fevr.– Rezhim dostupa : rg.ru/2012/02/13/putin-statya.html.

14. **Chislennost i migratsiya naseleniya Rossiyskoy Federatsii v 2012 godu** : stat. byul. – M. : Federalnaya sluzhba gos. statistiki, 2013. – 146 c.

Надійшла до редколегії 28.03.14

УДК 351

Софія ПОПОВА

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

Харківський регіональний інститут державного управління

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ МАРКЕТИНГОВОЇ МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СФЕРИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Розглядаються нагальні проблеми надання соціальних послуг в Україні; визначаються перспективи розвитку системи управління даною сферою відповідно до результатів проведеного соціологічного дослідження. Пропонується маркетингова модель управління, ключовими принципами якої є створення конкурентного середовища та соціальне партнерство.

Ключові слова: соціальні потреби, послуги, партнерство, модернізація, реформи, соціальна сфера, маркетингова модель управління.

София Попова. Проблемы и перспективы внедрения маркетинговой модели управления развитием сферы социальных услуг

Рассматриваются главные проблемы предоставления социальных услуг в Украине; определяются перспективы развития системы управления данной сферой на основе результатов проведенного социологического исследования.

© Попова С. В., 2014

Предлагается маркетинговая модель управления, ключевыми принципами которой являются конкурентная среда и социальное партнерство.

Ключевые слова: социальные потребности, услуги, партнерство, модернизация, реформы, социальная сфера, маркетинговая модель управления.

Sofia Popova. The problems and prospects of marketing management model development in social services

Based on the results of this study deals with pressing issues of social services in Ukraine, defined prospects of managing this area, suggested the use of marketing management model, the key principles of creating a competitive environment, social partnership and focus on the needs.

Key words: social services, services, partnership, modernization, reform, social, marketing mode management.

Початок ХХІ ст. характеризується зростанням значущості формування якісно нових управлінських систем, технологій та інструментів, адаптованих до умов глобалізованого інформаційного суспільства. Надзвичайно важливими такі інструменти є для сфери соціальних послуг, система управління якої в сучасних умовах видається вкрай нераціональною та неефективною. На це, до речі, вказується і в Стратегії реформування системи надання соціальних послуг, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України 8 серпня 2012 р. [7]. У ній, зокрема, зазначається, що в Україні, особливо на місцевому рівні, не запроваджені ефективні механізми планування та надання соціальних послуг з урахуванням наявних потреб громадян, не проведена системна робота із залучення до надання соціальних послуг та підтримки, зокрема фінансової, громадських і благодійних організацій. При цьому під час надання соціальних послуг не запроваджений інформаційний обмін між усіма учасниками цього процесу. Також існуюча система не забезпечує врахування сучасних світових тенденцій розвитку інфраструктурних галузей, реалізацію інтересів населення як споживача послуг, а також структур, що надають ці послуги. Нечітко видається і роль державних інститутів, що мають розробляти стратегію розвитку сфери соціальних послуг, забезпечувати її здійснення шляхом прийняття ефективних управлінських рішень і створення відповідного інституційного середовища, регулювати використання наявного потенціалу сфери послуг і стимулювати його нарощування.

Концептуалізація проблеми інституціоналізації процесів ринкової трансформації економіки, що являють собою фундаментальне теоретичне підґрунтя для оцінки сучасного стану й перспективи розвитку сфери соціальних послуг, сформульовані в працях прихильників інституціоналізму – Т. Веблена, Дж. Коммонса, В. Мітчелла, Г. Мюрдала, В. Ольсевич, Т. Шульца та ін. Серед

українських дослідників питання підвищення якості надання соціальних послуг розглядалися в працях С. Горбунової-Рубан, В. Єлагіна, В. Трошинського, В. Собченко, В. Скуратівського, П. Ситніка, А. Попка, Н. Ярош та ін. Проте питання побудови сучасної маркетингової моделі управління розвитком сфери соціальних послуг поки що залишалося поза сферою уваги вітчизняних дослідників.

Таким чином, метою статті є визначення ключових проблем розвитку сфери соціальних послуг в Україні та обґрунтування основних напрямів запровадження маркетингової моделі управління нею.

Узагальнення різних наукових підходів до визначення соціальних послуг дозволило зробити висновки, що соціальні послуги – це послуги, які не мають безпосереднього економічного або фінансового виміру, сприяють задоволенню духовних, інтелектуальних потреб і підтримці нормальної життєдіяльності громадян, задоволенню їх соціальних інтересів, забезпеченню соціальної безпеки, розвитку соціальних відносин, що можуть надаватися як державними, так і комунальними, громадськими і приватними установами.

Необхідність розробки якісно нових підходів до організації процесу надання соціальних послуг в Україні зумовлено багатьма причинами, а саме:

1. Невідповідністю сфери соціальних послуг в Україні суспільним потребам і очікуванням. Зокрема, згідно з результатами експертного соціологічного опитування, проведеного кафедрою політології та філософії спільно з інформаційно-аналітичним відділом Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії при Президентові України, у період з 9 вересня до 7 жовтня 2013 р.¹ лише 8,6 % опитаних оцінили якість послуг, які надаються громадянам державними (комунальними) організаціями та установами на місцевому рівні, як добру. При цьому задовільною її вважають 35,9 % опитаних, незадовільною – 38,3 %.

¹ Дослідження проводилося серед працівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що опікуються соціальними питаннями, представників державних, комунальних та приватних підприємств, які беруть участь у процесі надання соціальних послуг громадянам, науковці, що займаються вивченням різноманітних аспектів соціальної та гуманітарної політики, та керівників громадських організацій Харківської, Полтавської, Сумської та Луганської областей, які були розподілені за відповідними рівномірними квотами. Загальна кількість опитаних становила 262 особи.

Головними причинами незадовільного стану надання послуг, на думку опитаних, є: відсутність механізмів відповідальності працівників державних (комунальних) органів, які повинні надавати послуги (39,4 %); бездіяльність, апатія, небажання державних службовців вирішувати проблеми громадян (29,6 %); загальна економічна ситуація в країні (26,8 %); невеликі місцеві бюджети (25,4 %); відсутність законодавчо закріплених соціальних орієнтирів у діяльності державних органів (19,7 %); відсутність конкуренції у сфері надання послуг населенню (19,7 %).

2. Динамічною трансформацією сфери соціальних послуг в умовах ринку, а також зростаючою диференціацією потреб населення в послугах і варіюванням можливостей їх отримання, набуттям сферою соціального сервісу ринкових рис, нових векторів руху [2]. Це підтверджує важливість теоретичного осмислення відносин у даній сфері, необхідність оцінки змін у ресурсній базі, потребу визначення пріоритетів засад державної політики, що забезпечить належної пропозиції послуг соціального характеру на відповідному ринку.

3. Відсутністю належного фінансування соціальної сфери. У нинішній економічній ситуації, незважаючи на деякі позитивні зміни у сфері соціальних послуг, що відбулися в останні роки, соціальні послуги залишаються сферою, у якій майже немає інвестицій, відсутні значні бізнес-проекти інноваційного характеру [4]. При цьому управління цією сферою не відповідає сучасним вимогам, кадровий склад працівників відрізняється недостатньою кваліфікацією і невідповідністю до роботи в такій специфічній галузі, як сфера соціальних послуг. Унаслідок цього отримання таких послуг не гарантує споживачам якісного та своєчасного обслуговування. Якщо ж оцінювати «безкоштовні» варіанти обслуговування (тобто послуги, оплачувані за рахунок бюджетних джерел), то в них ще більше відхилень від стандартів, прийнятих і дотримуваних у європейській практиці соціального обслуговування.

Порівнюючи рівень надання соціальних послуг у країнах ЄС та в Україні, більшість експертів (65,6 %) визнала існування значних переваг у європейських країнах. Серед переваг країн ЄС опитані, насамперед, виділяють: відсутність потреби давати «хабарі» (44,7 %); наявність у кожної людини законних прав і можливостей відстоювати власні потреби (32,0 %); оперативність розгляду звернень та вирішення питань (29,1 %); обов'язковість розгляду кожного звернення (29,1 %); зрозумілість, куди необхідно звертатися в разі виникнення проблем (27,2 %).

4. Утратою під час ринкових перетворень в Україні соціальних орієнтирів в організації обслуговування населення, різким

зниженням у зв'язку з цим можливості отримання багатьма соціальними групами навіть життєво важливих послуг (наприклад, у сфері охорони здоров'я). Згідно з результатами проведеного опитування, серед прав, які сьогодні не гарантовані українською державою, експерти, насамперед, відзначають такі: на гідну оплату праці (65,9 %); на безкоштовне медичне обслуговування (55,7 %); на гідне пенсійне забезпечення (51,1 %); на гідний життєвий рівень, включаючи забезпечення необхідною їжею, одягом тощо (45,5 %); на житло (38,6 %); на захист від безробіття (37,5 %).

5. Суперечливістю інтересів населення, управлінських структур та бізнесу у сфері соціальних послуг і неврегульованістю при цьому процесів розподілу суспільних благ, що породжує зниження якості життя значної частини населення, зростання соціальної напруженості. Проте позитивний досвід, нагромаджений у країнах з розвиненим соціально орієнтованим ринковим господарством, підтверджує можливість узгодження інтересів сторін – учасників процесу формування попиту й пропозиції соціально значущих послуг на ринку [1; 6]. Як показало проведене опитування, в Україні рівень партнерства органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємництва, а також громадських організацій у сфері надання послуг населенню є доволі низьким. Лише 20,3 % опитаних визнали його добрим.

6. Зміщенням акцентів у вирішенні проблем соціального обслуговування з державного на регіональний і місцевий рівень, що передбачає необхідність формування науково обґрунтованої парадигми регіональної системи управління розвитком сфери соціальних послуг, доповненої системою управлінських рішень і регулятивних заходів щодо її вдосконалення на місцевому рівні. На цьому тлі, в Україні, як відзначають експерти, практично відсутній механізм вивчення потреб громадян у послугах, що надаються державними (комунальними) установами. На його існування вказують лише 17,5 % опитаних. При цьому заперечують такий факт 49,2 % опитаних.

7. Вузким розумінням сутності та змісту соціальних послуг, яке зумовлено багатьма чинниками, у тому числі нормативного характеру. Так, у Законі України «Про соціальні послуги», ухваленому у 2003 р., зазначається, що «соціальні послуги – це комплекс заходів з надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою розв'язання їхніх життєвих проблем» [5]. Отже, акцент у діяльності держави робиться лише на тих осіб, які опинилися у важкій життєвій ситуації. Однак така спрямованість не повинна перешкоджати розвитку соціального сервісу для іншої частини населення, яка також є споживачем

соціальних послуг. Проте така деформація у вітчизняній сфері соціального обслуговування вже утворилася. До речі, у вищезгаданій Стратегії реформування системи надання соціальних послуг, ухваленій у 2012 р., зазначається, що сьогодні в Україні «соціальні послуги, як правило, задовольняють лише невідкладні потреби вразливих груп населення, не орієнтовані на запобігання виникненню складних життєвих обставин, не формують в осіб навичок реінтеграції в суспільство, що призводить до утримання значної кількості таких осіб під опікою держави; надаються в стаціонарних інтернатних установах та закладах, внаслідок чого не реалізується право осіб проживати у громаді» [7]. Отже, вузьке розуміння соціальності послуг міцно закріпилося в українському праві та управлінській практиці.

Таким чином, перераховані вище аргументи підтверджують необхідність формування нових стратегічних орієнтирів та механізмів розвитку ринку соціальних послуг в Україні, упровадження нової моделі управління, реалізація принципів якої дозволить створити умови для подолання існуючих проблем, збільшити рівень відповідальності держави та окремих службовців за розвиток сфери соціальних послуг, наблизити їх до кращих світових стандартів.

Як свідчить досвід розвинених країн, реформування управління сферою соціальних послуг можна проводити на основі маркетингової моделі [9]. Соціальне обслуговування в межах такої моделі можна вважати універсальною соціальною технологією, яка дозволяє надавати послуги різним категоріям населення щодо задоволення їх різноманітних соціальних потреб, відновлення їх здатності нормально почувати себе в суспільстві, компенсації фізичних і психічних недоліків, захисту соціальних прав і реалізації соціальних гарантій. При цьому реформи соціальної сфери, що проводилися на базі цієї моделі, були спрямовані на якісно новий рівень надання соціальних послуг, пов'язаний, насамперед, з переходом від суб'єкт-об'єктних відносин патерналістського типу до суб'єкт-суб'єктних, в яких коло учасників процесу надання соціальних послуг є дуже широким, а відносини між ними будуються на засадах взаємоповаги, рівності й соціальної справедливості [3]. Глибокі структурні зрушення реального сектору економіки, які відбулися наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст., пов'язані з процесами глобалізації та інформатизації, не тільки не загальмували цей процес, а навпаки, посилили його, створивши нові стимули до збалансованого розвитку міжсекторної співпраці та якомога кращого задоволення соціальних потреб. Невід'ємною частиною економічного розвитку стало формування якісно іншої, гнучкої та

модернізованої сфери соціального сервісу, становлення й розвиток якої передбачають створення нових легальних інституційних структур у сфері послуг і механізмів їх управління.

Таким чином, говорячи про напрями розвитку маркетингової моделі управління сферою соціальних послуг в Україні, можна визначити кілька ключових напрямів її впровадження:

1. Удосконалення правового регулювання. Слід зазначити, що заходи, спрямовані на розвиток сфери соціальних послуг, нормативно повинні вийти за межі надання допомоги тим, хто її потребує. У багатьох випадках необхідно попереджати розвиток ситуацій, коли людині потрібна матеріальна чи фізична допомога. Тому до сфери соціальних послуг мають бути віднесені сфери освіти, медицини, культури тощо, спрямовані на розвиток освітніх, культурних потреб, підтримку належного стану здоров'я, належного інтелектуального та духовного розвитку. Також слід унормувати відносини у сфері соціальних послуг, спираючись на європейські принципи розвитку конкурентного середовища, створення для суб'єктів, що надають соціальні послуги, рівних умов на ринку послуг; залучення отримувачів соціальних послуг до самостійного розв'язання власних проблем; якості та ефективності; прозорості надання таких послуг.

2. Забезпечення стратегічного характеру розвитку соціальної сфери. Система управління наданням соціальних послуг та відносини в її межах має бути оформлена з нормативно-правового погляду і забезпечувати випереджальний розвиток соціальної сфери. Усі учасники процесу надання соціальних послуг (органи державної влади й органи місцевого самоврядування, громадяни, приватні та громадські організації, залучені до соціального обслуговування) мають розуміти не тільки сучасні умови взаємодії, а і її стратегічні цілі та завдання.

3. Удосконалення організаційних механізмів надання соціальних послуг. Найважливішим із таких механізмів є комплекс процедур узгодження, що дозволяє уникати зіткнення інтересів учасників процесу надання соціальних послуг на різних рівнях взаємодії – як у мікро- (вирішення конкретних проблем певної спільноти), так і в макромасштабі (узгодження стратегічних пріоритетів, установлення правил тощо). Для надання цьому процесу більш динамічного характеру необхідно, щоб недержавні організації, які працюють на ринку соціальних послуг, отримали державну (правову, фінансову, матеріально-технічну, інформаційну тощо) підтримку. Таким чином, можна забезпечити впровадження якісно нового змісту діяльності щодо управління процесом соціального обслуговування – формування рівноправних суб'єктів взаємодії, які будуть брати

активну участь у створенні інститутів узгодження інтересів як на державному, так і на регіональному та місцевому рівнях.

Реалізація такого підходу можлива в рамках інституціоналізованого соціального партнерства, що надає систему поетапних управлінських рішень і супровідних інструментів:

- передбачення й прогнозування потенційних неузгодженостей дій бізнес-структур у сфері соціальних послуг та інтересів населення, з одного боку, і держави – з іншого;

- вжиття превентивних заходів щодо запобігання кризових ситуацій;

- реагування на проблеми, що виникають у сфері обслуговування;

- вирішення суперечностей.

Соціальне партнерство при цьому реалізується через комплекс інструментів, технологій і сценаріїв організаційно-управлінської діяльності, що включає засоби діалогу й компромісів, а також варіанти спільного подолання кризових ситуацій.

Організаційними структурами соціального партнерства при цьому є комісії, комітети, ради та асоціації, які являють собою координаційні центри управління щодо реалізації обраної на державному (регіональному, місцевому рівнях) стратегії розвитку. На ґрунті партнерства виникають колегіальні зв'язки різних суб'єктів, що беруть участь у процесі надання послуг, а це дозволяє забезпечити систему узгодження попиту на соціальні послуги та їх пропозиції більш гнучку, ніж можливо в умовах традиційних лінійних і функціональних управлінських зв'язків.

При цьому узгодження інтересів на регіональному рівні управління сферою соціальних послуг може бути реалізоване без ґрунтовної організаційної перебудови існуючих органів управління шляхом формування організаційних структур, орієнтованих на вирішення конкретної проблеми із забезпечення населення соціальними послугами, і розширення компетенції службовців, які будуть займатися вирішенням комплексу завдань стосовно «запуску» механізмів узгодження (насамперед фахівців, що працюють з представниками підприємств та організацій сфери соціальних послуг). Вони можуть входити в спеціально створюваний орган координації і в цій ролі взаємодіяти один з одним з приводу вирішення соціально значущого завдання загальної компетенції (наприклад, гарантоване забезпечення хворих на цукровий діабет інсуліном). Такий характер діяльності надає особливу гнучкість структурам, які діють на принципах партнерства, і забезпечує їх високу здатність до прийняття ефективних управлінських рішень і раціональних узгоджень.

Також необхідним видається формування якісно нових організаційних структур, здатних забезпечити необхідні умови для здійснення підприємницької діяльності в соціальній сфері, а також формування інфраструктури платних соціальних послуг.

4. Забезпечення зростання адаптивності сфери соціальних послуг до змін внутрішнього та зовнішнього середовища і водночас інституційної стійкості. Стосовно сфери соціальних послуг стійкість слід трактувати як здатність інститутів управління до врегулювання проблем, що виникають у цій сфері, без застосування заходів, що погіршують становище будь-якого з його учасників. Вона повинна забезпечувати, з одного боку, повну реалізацію потенціалу формальних і неформальних інститутів, включених у процес надання та споживання соціальних послуг, стимулювання діяльності інституційних структур, що забезпечують її модернізацію та інноваційну реструктуризацію, нарощування конкурентних переваг. З іншого боку, складові інституційно-ринкового механізму повинні створювати умови щодо припинення діяльності, що не відповідає правовим нормам, дискредитує сферу соціальних послуг (наприклад, видачу хворим підроблених ліків, постачання в дошкільні та медичні установи неякісних продуктів харчування тощо).

Значущість адаптивності системи управління та інституційної стійкості сфери соціальних послуг зростає у зв'язку з тим, що для її подальшого розвитку потрібні кардинальні зміни в механізмі формування ресурсної і фінансової бази, забезпечення надходження інвестицій, створення нових робочих місць, привабливих з погляду оплати праці персоналу та престижності роботи, розвитку малого бізнесу тощо, що має забезпечуватися відповідною державною політикою розвитку сфери соціальних послуг, поліпшенням кадрового потенціалу службовців, які управляють розвитком цієї сфери на регіональному та місцевому рівні.

Слід відзначити, що суперечності й проблемні ситуації, які виникають у процесі розвитку системи управління сферою соціальних послуг, немінучі і повинні сприйматися в суспільстві як природний прояв трансформації, оцінюватися як сигнали про необхідність його модернізації та вдосконалення, що передбачає позитивний підхід до вирішення назріваючих кризових ситуацій, забезпечення ставлення до них як до явищ, що передують якісній перебудові та подальшому розвитку [8].

Зазначимо, що запропонована маркетингова модель управління передбачає застосування системи методів, форм, засобів та інструментів організації соціального обслуговування, об'єднаних спільною орієнтацією на максимально повне врахування інтересів і запитів населення, яке отримує ці послуги; участь державних

установ, бізнес-структур і громадських організацій у створенні ринку відповідних пропозицій. При цьому для формування та реалізації на практиці такої моделі необхідно дійове державне регулювання сфери соціальних послуг як економічними засобами (часткове фінансування цільових програм та бізнес-проектів, державне замовлення, селективне регулювання цін, інвестиційні умови, податкові кредити, субсидії, субвенції, дотації, пільги тощо), так і адміністративними (прийняття нормативних актів, які стимулюють соціальну орієнтацію сфери соціальних послуг, розвиток конкурентного середовища, контроль за дотриманням стандартів обслуговування, його якістю, санкції за порушення тощо).

Дослідження довело, що сучасний стан надання соціальних послуг в Україні характеризується низкою проблем, серед яких виділяються:

- недосконалість законодавчої бази в даній сфері;
- слабка орієнтація на запити конкретних груп споживачів;
- низький рівень фінансування, слабка зацікавленість інвесторів та громадських структур у реалізації сучасних проектів, високі ризики;
- слабкість кадрового потенціалу;
- недосконала інституційна структура, інституційна нестійкість, що виявляється в «недовиконанні» наявними інститутами надання соціальних послуг своїх функцій або у виконанні їх неналежним чином;
- відсутність або необґрунтоване заниження стандартів з надання послуг соціального характеру, що призводить до відсутності можливостей реалізації захисту цілого комплексу прав (на працю, охорону здоров'я тощо).

Таким чином, нагальною є потреба в модернізації сфери соціальних послуг в Україні, яка можлива тільки за активної соціальної політики держави. Одним із можливих напрямів реалізації такої політики є впровадження маркетингової моделі управління, спрямованої на розвиток ринково-регульованої системи надання соціальних послуг. Поєднання стабільності й динамічності, рухливості і стійкості в інституційному середовищі соціальних послуг у межах цієї моделі забезпечується ефективною інституційною організацією. Вона дозволяє за умови збереження незмінності базових умов діяльності в соціальній сфері (надання допомоги тим, хто її потребує) здійснювати заходи, спрямовані на вдосконалення й модернізацію різних аспектів функціонування сфери соціальних послуг. Складовою частиною такої інституційної організації, що діє на принципах соціального партнерства, є механізми узгодження інтересів влади й бізнесу, державних структур та громадських об'єднань, виробників послуг та їх споживачів.

Організаційно-правове забезпечення функціонування даних механізмів буде розглянуто в наступних дослідженнях.

Список використаних джерел

1. **Дамаскин О.** Социальная политика Европейского Союза : уроки для России / О. Дамаскин. – М. : Междунар. отношения, 2005. – 138 с.
2. **Дьяченко В.** Концептуальні засади реформування системи соціальних послуг в Україні / В. Дьяченко // Соц. політика і соц. робота. – 2007. – № 1. – С. 5 – 16.
3. **Костецки М.** Становление «сервисной» экономики / Мишель Костецки // Маркетинг в России и за рубежом. – 2003. – № 4 (36). – С. 108 – 119.
4. **Кулачок Л. В.** Надання соціальних послуг в Україні: реалії та перспективи / Л. В. Кулачок // Право і безпека. – 2006. – № 5'3. – С. 125 – 127.
5. **Про соціальні послуги** : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2003. – № 45. – Ст. 358.
6. **Сергеев А. Е.** Социальная политика Европейского союза на современном этапе: становление и развитие / А. Е. Сергеев // Известия Российского гос. пед. ун-та им. А. И. Герцена. – СПб., 2009. – № 93. – С. 99 – 102.
7. **Стратегія** реформування системи соціальних послуг : схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 серп. 2012 р. № 556-р. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/556-2012-р.
8. **Котлер Ф.** Маркетинг для государственных и общественных организаций / Ф. Котлер, Н. Ли. – СПб. : Питер, 2008. – 384 с.
9. **Хубулури Е. И.** Государственное управление социальной защитой: маркетинговая модель / Е. И. Хубулури. – Ростов н/Д. : СКАГС, 2010. – 365 с.

List of references

1. **Damaskin O.** Sotsialnaya politika Evropeyskogo Soyuz : uroki dlya Rossii / O. Damaskin. – M. : Mezhdunar. otnosheniya, 2005. – 138 s.
2. **Diachenko V.** Kontseptualni zasady reformuvannia systemy sotsialnykh posluh v Ukraini / V. Diachenko // Sots. polityka i sots. robota. – 2007. – № 1. – S. 5 – 16.
3. **Kostetski M.** Stanovlenie «servisnoy» ekonomiki / Mishel Kostetski // Marketing v Rossii i za rubezhom. – 2003. – № 4 (36). – S. 108 – 119.
4. **Kulachok L. V.** Nadannia sotsialnykh posluh v Ukraini: realii ta perspektyvy / L. V. Kulachok // Pravo i bezpeka. – 2006. – № 53. – S. 125 – 127.
5. **Pro sotsialni posluhy** : Zakon Ukrainy vid 19 cherv. 2003 r. № 966-IV // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2003. – № 45. – St. 358.
6. **Sergeev A. E.** Sotsialnaya politika Evropeyskogo soyuz na sovremennom etape: stanovlenie i razvitie / A. E. Sergeev // Izvestiya Rossiyskogo gos. ped. un-ta im. A. I. Gertsena. – SPb., 2009. – № 93. – S. 99 – 102.
7. **Stratehiia** reformuvannia systemy sotsialnykh posluh : skhvalena Rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 serp. 2012 r. № 556-r. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/556-2012-r.
8. **Kotler F.** Marketing dlya gosudarstvennykh i obschestvennykh organizatsiy / F. Kotler, N. Li. – SPb. : Piter, 2008. – 384 s.

9. **Hubuluri E. I.** Gosudarstvennoe upravlenie sotsialnoy zaschitoy: marketingovaya model / E. I. Hubuluri. – Rostov n/D. : SKAGS, 2010. – 365 s.

Надійшла до редколегії 07.04.14

УДК 35

Юрій РЕШЕТНИКОВ

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

РОЛЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В РЕГУЛЮВАННІ ДЕРЖАВНО-КОНФЕСІЙНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Аналізуються повноваження місцевих органів влади у сфері регулювання державно-конфесійних відносин в Україні.

Ключові слова: державно-конфесійні відносини, місцеві органи влади, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

Юрій Решетников. Роль местных органов власти в регулировании государственно-конфессиональных отношений в Украине

Анализируются полномочия местных органов власти в сфере регулирования государственно-конфессиональных отношений в Украине.

Ключевые слова: государственно-конфессиональные отношения, местные органы власти, местные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления.

Yurii Reshetnikov. The role of local authorities in adjusting of State-Church relations in Ukraine

The plenary powers of local authorities in the sphere of State-Church relations in Ukraine are analyzed.

Key words: State-Church relations, local authorities, local executive bodies, organs of local self-government.

Нарівні з центральними органами виконавчої влади та вищими органами державного управління України місцеві органи влади (місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування) відіграють значну роль у регулюванні державно-конфесійних відносин, зокрема в реалізації державної політики у сфері зазначених відносин на місцевому рівні. Реалізація адміністративної реформи, так само як і подальша гармонізація державно-конфесійних відносин в Україні, об'єктивно потребують як аналізу повноважень та практики діяльності вказаних органів у зазначеній сфері, так і вироблення пропозицій, спрямованих на вдосконалення їх відповідної роботи.

Попри те що законодавство України наділяє органи місцевої влади значними повноваженнями у сфері державно-конфесійних відносин, їх діяльність у вказаній сфері, на відміну від діяльності вищих органів влади України та державного органу у справах релігій, не набула достатнього наукового висвітлення. Натомість існує наукова література, присвячена загальним питанням діяльності органів місцевої влади (наприклад, навчальний посібник М. М. Їжі, Т. І. Пахомової, Я. О. Різникової «Організаційно-правові засади державного управління» [2]), проте в ній не акцентується увага на функціях вказаних органів у сфері державно-конфесійних відносин.

Мета статті – заповнити зазначену прогалину, проаналізувавши повноваження місцевих органів влади у сфері державно-конфесійних відносин в Україні.

Відповідно до ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування» сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами [11].

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня; законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян тощо (ст. 2 закону), а згідно зі ст. 25 закону – виконання законодавства про свободу світогляду і віросповідання. Для реалізації своїх повноважень місцеві державні адміністрації, відповідно до ст. 28 вказаного закону, мають право, зокрема, одержувати відповідну статистичну інформацію та інші дані від організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності, у тому числі й від

релігійних організацій; давати згідно з чинним законодавством обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності з контрольованих питань, порушувати питання про їх відповідальність у встановленому законом порядку. Згідно зі ст. 37 закону місцеві державні адміністрації взаємодіють з релігійними організаціями для забезпечення прав і свобод громадян, задоволення їх інтересів з урахуванням загальнодержавних і місцевих інтересів, сприяють виконанню статутних завдань та забезпечують додержання законних прав таких об'єднань громадян. Релігійні організації можуть вносити пропозиції з питань їх діяльності на розгляд місцевих державних адміністрацій, мають право брати участь у розгляді внесених ними пропозицій шляхом надання необхідних пояснень та обґрунтувань [12].

Відповідно до ст. 14 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» для реєстрації статуту (положення) релігійної громади громадяни в кількості не менше ніж десять осіб, які утворили її і досягли 18-річного віку, подають заяву та статут (положення) на реєстрацію до обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а в Автономній Республіці Крим – до Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Орган, який здійснює реєстрацію, у місячний термін розглядає заяву, статут (положення) релігійної організації, приймає відповідне рішення і не пізніше як у десятиденний термін письмово повідомляє про нього заявникам. Зазначена стаття надає можливість органу, що здійснює реєстрацію статутів (положень) релігійних організацій звернутися до місцевої державної адміністрації, виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради, на території яких здійснює діяльність відповідна релігійна організація, стосовно діяльності такої релігійної організації. Значною мірою це пов'язано з тим, що, згідно зі ст. 15 вказаного закону, у реєстрації статуту (положення) релігійної організації може бути відмовлено, якщо її статут (положення) або діяльність суперечать чинному законодавству. Водночас висновки місцевих органів державної влади або місцевого самоврядування мають лише рекомендаційний характер, а рішення щодо реєстрації (відмови в реєстрації) статуту (положення) релігійної організації ухвалюється вищевказаними, визначеними відповідно до ст. 14 закону, державними органами [14].

Після реєстрації своїх статутів (положень) відповідно до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» релігійні організації для набуття ними статусу юридичної особи мають пройти процедуру їх державної реєстрації, передбачену Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-

підприємств», звернувшись до державного реєстратора – посадової особи, яка відповідно до цього закону від імені держави здійснює державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. При цьому у ст. 5 закону зазначається, що державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців проводиться державним реєстратором за місцезнаходженням юридичної особи або за місцем проживання фізичної особи-підприємця [6].

Згідно зі ст. 16 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» органу місцевої виконавчої влади, що здійснив реєстрацію статуту (положення) релігійної громади, надається право звертатися до суду щодо припинення діяльності релігійної організації порядком позовного провадження у випадку порушення положень цього закону та інших законодавчих актів України. Указане повноваження забезпечується наділенням місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування контрольними функціями щодо додержання законодавства про свободу совісті та релігійні організації, відповідно до ст. 29 зазначеного закону [14].

Слід зауважити, що в ст. 38 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», де йдеться про припинення діяльності юридичних осіб у судовому порядку, серед підстав для ухвалення такого судового рішення щодо юридичної особи вказуються такі: провадження нею діяльності, що суперечить установчим документам; неподання протягом року органам доходів і зборів податкових декларацій, документів фінансової звітності відповідно до закону; наявність в Єдиному державному реєстрі запису про відсутність юридичної особи за вказаним її місцезнаходженням [6]. Водночас у ст. 16 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» чітко наголошується на вичерпному переліку підстав для припинення діяльності релігійних організацій, який міститься в ній, що підтверджується і наявною судовою практикою [14]. Тобто діяльність релігійних організацій може бути припинена лише в порядку, визначеному в ст. 16 цього закону і за наявності передбачених нею підстав. При цьому розгляд питань про припинення діяльності релігійних організацій у судовому порядку відповідно до вказаної статті, згідно з постановою Пленуму Вищого господарського суду України «Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам» від 24 жовтня 2011 р. № 10, не належить до компетенції господарських судів України [7].

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, а в Автономній Республіці Крим – Уряд

Республіки Крим наділяються правом ухвалення рішень щодо передачі в безоплатне користування або повернення у власність релігійних організацій культових будівель і майна, які становлять державну власність. При цьому вказані органи місцевої влади наділені правом визначати порядок користування культовою будівлею і майном релігійними організаціями, яким таке майно передається в почергове користування, шляхом укладення з кожною релігійною громадою окремого договору [14]. Питання ж передачі релігійним організаціям у власність чи користування культових будівель та іншого майна, що перебуває в комунальній власності, вирішується відповідними органами місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11].

У ст. 92 Земельного кодексу України для релігійних організацій, статуту (положення) яких зареєстровано у встановленому законом порядку, передбачається право постійного користування земельною ділянкою, тобто право користування земельною ділянкою, яка перебуває в державній або комунальній власності, без установаження строку. Також релігійні організації мають право на загальних умовах користуватися земельними ділянками з правом оренди на підставі ст. 93 Земельного кодексу України. Відповідно до ст. 123 Земельного кодексу надання земельних ділянок державної або комунальної власності в користування здійснюється на підставі рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування. Згідно з указаною статтею релігійна організація, зацікавлена в одержанні в користування земельної ділянки із земель державної або комунальної власності, звертається з клопотанням про вибір місця розташування земельної ділянки до відповідної сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації. Відповідно ж до ст. 124 Земельного кодексу передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності, здійснюється на підставі рішення відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування шляхом укладення договору оренди земельної ділянки. При цьому в частині 3 вказаної статті зазначається, що передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності, зареєстрованим релігійним організаціям здійснюється в порядку, установленому ст. 123 цього кодексу [1]. Відповідно до ст. 26 і 43 Закону України «Про місцеве самоврядування» вирішення майнових, зокрема земельних, питань відбувається лише на пленарних засіданнях органів місцевого самоврядування [11].

Згідно зі ст. 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні

організації» публічні богослужіння, релігійні обряди, церемонії та процесії (крім випадків, окремо оговорених у цій статті) проводяться з дозволу відповідної місцевої державної адміністрації, виконавчого органу сільської, селищної, міської ради [14]. Слід зазначити, що, відповідно до вказаної статті, релігійні організації можуть проводити богослужіння та релігійні обряди в установах, організаціях і на підприємствах, а також у лікарнях, госпіталах, притулках для престарілих та інвалідів, місцях попереднього ув'язнення і відбування покарання за згодою адміністрації відповідних установ.

Органи місцевої виконавчої влади, які відповідно до ст. 14 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» здійснили реєстрацію статуту (положення) релігійної громади, згідно зі ст. 24 вказаного закону наділені правом погодження релігійної діяльності священнослужителів-іноземців, що прибули до України на запрошення відповідної релігійної організації. При цьому в законі чітко визначається, що священнослужителі, релігійні проповідники, наставники, інші представники зарубіжних організацій, які є іноземними громадянами і тимчасово перебувають в Україні, можуть займатися проповіданням релігійних віровчень, виконанням релігійних обрядів чи іншою канонічною діяльністю лише в тих релігійних організаціях, за запрошенням яких вони прибули, і за офіційним погодженням з державним органом, який здійснив реєстрацію статуту (положення) відповідної релігійної організації [14].

Крім того, відповідно до пункту 11 Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 р. № 567, запрошення релігійної організації для перебування з метою проповідання релігійних віровчень, виконання релігійних обрядів чи іншої канонічної діяльності для того, щоб бути підставою для оформлення короткострокової чи довгострокової візи, має бути погоджене з державним органом, який здійснив реєстрацію відповідної релігійної організації [8].

Згідно ж зі ст. 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» погодження з відповідним державним органом, що здійснив реєстрацію релігійної громади, запрошення нею іноземця та особи без громадянства прибути до України з метою проповідання релігійних віровчень, виконання релігійних обрядів чи іншої канонічної діяльності є необхідною умовою для перебування таких іноземців на території України на законних підставах. Так само погодження відповідного державного органу є необхідним для видачі такому іноземцю посвідки на тимчасове проживання відповідно до ст. 5 цього закону [13].

Крім зазначеного, на відповідні структурні підрозділи місцевої

державної адміністрації, згідно із Законом України «Про альтернативну (невійськову) службу» зі змінами 2012 р., покладено вирішення питань, пов'язаних із направленням і проходженням альтернативної служби [3]. Водночас, відповідно до ст. 7 вказаного закону, для вирішення питань проходження альтернативної служби Кабінет Міністрів України та місцеві державні адміністрації можуть утворювати відповідні допоміжні органи у справах альтернативної служби. Водночас слід зазначити, що до змін 2012 р. для вирішення питань проходження альтернативної служби утворювались комісії у справах альтернативної служби України, Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських, а в разі необхідності – районних і міських комісій. Положення про комісії у справах альтернативної служби затверджував Кабінет Міністрів України, а забезпечення діяльності комісій покладалось на центральний орган виконавчої влади з питань праці та соціальної політики і його територіальні органи [4]. Також на місцеві державні адміністрації покладено сприяння релігійним організаціям (так само як і громадським організаціям, благодійним фондам, окремим громадянам) у поданні допомоги соціально незахищеним громадянам [12].

Для практичного опрацювання питань, пов'язаних із реалізацією державної політики у сфері державно-конфесійних відносин, у структурі обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій визначено відповідні підрозділи, а також відповідний орган у структурі Уряду Автономної Республіки Крим. Слід зазначити, що ліквідація у 2010 р. Державного комітету України у справах національностей та релігій як центрального органу виконавчої влади, відповідального за реалізацію державної політики у відповідній сфері, призвела до ліквідації Республіканського комітету у справах релігій Автономної Республіки Крим, управлінь у справах релігій та національностей Київської міської та Одеської обласної державних адміністрацій, а також відповідних структурних підрозділів у ряді інших обласних державних адміністрацій. Водночас адміністративна реформа не призвела до уніфікації у справі організаційно-інституційного забезпечення реалізації державної політики у відповідній сфері. Так, на сьогодні виконання відповідних функцій покладено на Міністерство культури Автономної Республіки Крим; управління (головні управління, відділи) з питань внутрішньої політики семи обласних, Севастопольської міської державних адміністрацій; управління (головні управління) взаємодії (комунікації) з громадськістю чотирьох обласних державних адміністрацій; управління (департаменти) культури семи обласних, Київської міської державних адміністрацій; а у восьми обласних державних

адміністраціях збереглися відділи у справах релігій (національностей та релігій). При цьому зазначимо, що обласні (міські) державні адміністрації не мають уніфікованої структури, крім того, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 6 лютого 2013 р. № 99 [5], було визнано такою, що втратила чинність, Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про управління у справах національностей та релігій Київської міської, управління (відділ) у справах національностей та релігій обласної, відділ у справах національностей та релігій Севастопольської міської державної адміністрації» від 12 березня 2008 р. № 171 [10], що, зокрема, призводить до покладання відповідних функцій у сфері державно-конфесійних відносин на різні підрозділи обласних (міських) державних адміністрацій, а також негативно впливає на їх функціональність. Водночас рекомендаційний перелік структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606, містить рекомендацію щодо утворення у структурі вказаних держадміністрацій структурного підрозділу з питань культури, національностей та релігій [9].

Зважаючи на вищевикладене, можна зробити такі висновки:

1. Попри безумовну важливість діяльності вищих органів влади України у сфері формування та реалізації державної політики в галузі державно-конфесійних відносин значний обсяг завдань і повноважень у цій галузі покладено на органи місцевої влади (реєстраційні і контрольні функції, питання передачі релігійним організаціям майна і земельних ділянок державної і комунальної власності, погодження проведення публічних релігійних заходів, погодження запрошення і релігійної діяльності священнослужителів-іноземців, вирішення питань, пов'язаних із проходженням альтернативної служби тощо).

2. Наділення місцевих органів виконавчої влади значним комплексом повноважень у сфері державно-конфесійних відносин, так само як урахування наявних в Україні невирішених гострих проблемних питань у сфері як державно-конфесійних (зокрема, питання повернення колишнього церковного майна), так і міжконфесійних відносин, обумовлює необхідність:

– відновлення як центрального органу виконавчої влади у справах релігій (наприклад, у статусі Державної служби у справах національностей та релігій як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого б спрямовував і координував міністр культури України), так і системи структурних підрозділів у справах

релігій в обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях та в Уряді Автономної Республіки Крим із забезпеченням їх подвійного підпорядкування центральному органу виконавчої влади у справах релігій та керівництву відповідних місцевих органів виконавчої влади з метою забезпечення реалізації єдиної державної політики у вказаній галузі;

– затвердження Типового положення про структурний підрозділ у справах релігій обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, зокрема з метою чіткого визначення їх функцій.

3. Наділення місцевих органів влади комплексом вищевказаних повноважень у сфері державно-конфесійних відносин покладає на їх працівників високу відповідальність, у тому числі щодо дотримання принципу рівності релігійних організацій перед законом, неприпустимості встановлення будь-яких переваг або обмежень однієї релігії, віросповідання чи релігійної організації щодо інших, образи релігійних почуттів віруючих громадян тощо. Указане обумовлює необхідність забезпечення якісної відповідної підготовки працівників таких органів. Ураховуючи це, пропонується забезпечити:

– викладання в процесі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців навчальних курсів з питань державно-конфесійних відносин;

– регулярне проведення профільної перепідготовки працівників відповідних підрозділів місцевих органів влади, зокрема шляхом забезпечення їх участі в семінарах, круглих столах, конференціях тощо з питань державно-конфесійних відносин;

– наукове забезпечення силами Національної академії державного управління при Президенті України діяльності органів влади, відповідальних за реалізацію державної політики у сфері державно-конфесійних відносин в Україні.

Подальші дослідження даної проблематики, на нашу думку, з урахуванням нещодавніх змін до законодавства мають стосуватися аналізу нинішнього порядку вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням функціонування в Україні інституту альтернативної (невійськової) служби.

Список використаних джерел

1. **Земельний** кодекс України від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14.

2. **Іжа М. М.** Організаційно-правові засади державного управління : навч. посіб. / М. М. Іжа, Т. І. Пахомова, Я. О. Різнікова. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 308 с.

3. **Про альтернативну** (невійськову) службу : Закон України від

12 груд. 1991 р. № 1975-XII. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1975-12.

4. **Про альтернативну** (невійськову) службу : Закон України (в редакції 2008 р.) від 12 груд. 1991 р. № 1975-XII. – Режим доступу : www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=164%3A1&catid=39%3A1u&Itemid=66&lang=uk

5. **Про визнання** такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 лют. 2013 р. № 99. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/99-2013-п.

6. **Про державну** реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців : Закон України від 15 трав. 2003 р. № 755-IV. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/755-15.

7. **Про деякі** питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам : Постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 24 жовт. 2011 р. № 10. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0010600-11/print1320923026719263.

8. **Про затвердження** Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 черв. 2011 р. № 567. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/567-2011-п.

9. **Про затвердження** рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 квіт. 2012 р. № 606. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-п.

10. **Про затвердження** Типового положення про управління у справах національностей та релігій Київської міської, управління (відділ) у справах національностей та релігій обласної, відділ у справах національностей та релігій Севастопольської міської державної адміністрації : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 берез. 2008 р. № 171. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/171-2008-п.

11. **Про місцеве** самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр.

12. **Про місцеві** державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14.

13. **Про правовий** статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22 верес. 2011 р. № 3773-VI. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3773-17.

14. **Про свободу** совісті та релігійні організації : Закон України від 23 квіт. 1991 р. № 987-XII. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/987-12.

List of references

1. **Zemelnyi** kodeks Ukrainy vid 25 zhovt. 2001 r. № 2768-III. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14.

2. **Yizha M. M.** Orhanizatsiino-pravovi zasady derzhavnoho upravlinnia :

navch. posib. / M. M. Yizha, T. I. Pakhomova, Ya. O. Riznykova. – O. : ORIDU NADU, 2008. – 308 s.

3. **Pro alternatyvnu** (neviiskovu) sluzhbu : Zakon Ukrainy vid 12 hrud. 1991 r. № 1975-XII. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1975-12.

4. **Pro alternatyvnu** (neviiskovu) sluzhbu : Zakon Ukrainy (v redaktsii 2008 r.) vid 12 hrud. № 1975-KhII. – Rezhym dostupu : www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=164%3A1&catid=39%3A1u&Itemid=66&lang=uk.

5. **Pro vyznannia** takymy, shcho vtratyly chynnist, deiakykh postanov Kabinetu Ministriv Ukrainy : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 6 liut. 2013 r. № 99. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/99-2013-п.

6. **Pro derzhavnu** reiestratsiiu yurydychnykh osib ta fizychnykh osib-pidpriyemtsiv : Zakon Ukrainy vid 15 trav. 2003 r. № 755-IV. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/755-15.

7. **Pro deiaki** pytannia pidvidomchosti i pidsudnosti sprav hospodarskym sudam : Postanova Plenumu Vyshchoho hospodarskoho sudu Ukrainy vid 24 zhovt. 2011 r. № 10. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0010600-11/print1320923026719263.

8. **Pro zatverdzhennia** Pravyl oformlennia viz dlia vizdu v Ukrainu i tranzytnoho proizdu cherez yii terytoriiu : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 cherv. 2011 r. № 567. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/567-2011-п.

9. **Pro zatverdzhennia** rekomendatsiinykh perelikiv strukturnykh pidrozdiliv oblasnoi, Kyivskoi ta Sevastopolskoi miskoi, raionnoi, raionnoi v mm. Kyievi ta Sevastopoli derzhavnykh administratsii : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18 kvit. 2012 r. № 606. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-п.

10. **Pro zatverdzhennia** Typovoho polozhennia pro upravlinnia u spravakh natsionalnosteï ta relihii Kyivskoi miskoi, upravlinnia (viddil) u spravakh natsionalnosteï ta relihii oblasnoi, viddil u spravakh natsionalnosteï ta relihii Sevastopolskoi miskoi derzhavnoi administratsii : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 12 berez. 2008 r. № 171. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/171-2008-п.

11. **Pro mistseve** samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21 trav. 1997 r. № 280/97-VR. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр.

12. **Pro mistsevi** derzhavni administratsii : Zakon Ukrainy vid 9 kvit. 1999 r. № 586-XIV. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14.

13. **Pro pravovyi** status inozemtsiv ta osib bez hromadianstva : Zakon Ukrainy vid 22 veres. 2011 r. № 3773-VI. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3773-17.

14. **Pro svobodu** sovisti ta relihiini orhanizatsii : Zakon Ukrainy vid 23 kvit. 1991 r. № 987-XII. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/987-12.

Надійшла до редколегії 23.04.14

Євген РОМАНЕНКО

Національна академія державного управління
при Президентіві України

КОМУНІКАТИВНА ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ: СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ НАЛАГОДЖЕННЯ

Розкривається сутність комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості на сучасному етапі соціально-економічного та політичного розвитку суспільства. Наводяться основні механізми її налагодження та засоби, які забезпечують досягнення комунікативного балансу у відносинах держава – громадянське суспільство, що розширює простір для участі громадськості у процесах формування, реалізації та контролю за здійсненням державної політики.

Ключові слова: комунікативна взаємодія, органи державної влади, громадськість, комунікативний баланс, громадянське суспільство, комунікативні відносини.

Евгений Романенко. Коммуникативное взаимодействие органов государственной власти и общественности: сущность и особенности формирования

Раскрывается сущность коммуникативного взаимодействия органов государственной власти и общественности на современном этапе социально-экономического и политического развития общества. Проводятся основные механизмы его налаживания и средства, обеспечивающие достижение коммуникативного баланса в отношениях государство-гражданское общество, тем самым расширяя пространство для участия общественности в процессах формирования, реализации и контроля за осуществлением государственной политики.

Ключевые слова: коммуникативное взаимодействие, органы государственной власти, общественность, коммуникативный баланс, гражданское общество, коммуникативные отношения.

Yevhen Romanenko. Communicative interaction of state and society: the nature and peculiarities of forming

Within this article the conceptual analysis of communicative interaction between public authorities and the public at present socio-economic and political development of society, the essence of communicative interaction between government and the public identified the basic mechanisms of adjustment, are key aspects of establishing and tools achieve communicative balance in relations between the state-civil society, thereby expanding the scope for public participation in the formation, implementation and monitoring of the policy.

Key words: communicative interaction, public authorities, public

communicative balance, the state-civil society, public policy, discursive relations, balanced communicative process, communicative relationship.

У сучасних умовах суспільного розвитку й оптимізації функціонування національних систем державного управління стратегічно важливим елементом стає комунікативна політика, покликана забезпечити демократичні форми взаємодії органів державної влади та громадськості. Щодо цього слід акцентувати увагу на розумінні громадянського суспільства як інституційної структури, яка відображає певний тип комунікативної взаємодії між державою та громадянином. Така взаємодія є можливою лише за умови дискурсивних відносин суб'єктів державного управління, тобто в умовах розвитку самого громадянського суспільства.

Комунікативна взаємодія між органами державної влади та громадськістю не може бути здійснена «в умовах тотального контролю за діями та думками громадянина з боку держави, що здебільшого характеризуватиме процес одностороннього диктування управлінських рішень, які образно визначаються однією силою» [8, с. 151]. Це підтверджує той факт, що комунікативна взаємодія в найвищій формі її прояву можлива лише за умови розвитку громадянського суспільства, в іншому випадку вона поглиблюватиме певні конфлікти між громадянином та державою, створивши умови виключно для інтерсуб'єктного дискурсу між ними. У межах такого підходу виникає необхідність вироблення єдиної системи цінностей, яка забезпечить компроміс та згоду між органами державної влади та громадськістю.

На сучасному етапі розвитку української держави принципово важливим питанням є побудова ефективної системи державного управління, базованої на принципах «збалансованого комунікативного процесу». Досягнути такої збалансованості можливо лише в умовах розвиненого громадянського суспільства у варіанті А. Токвіля. На його думку, «громадянське суспільство, на відміну від держави, є сферою, для якої обмежені не примус, а добровільний вибір, не авторитет влади, а авторитет моралі» [13] (тут і далі переклад автора. – Є. Р.). У той самий час учений ґрунтується на тому, що держава та громадянське суспільство є інститутами, які жодною мірою не протистоять один одному, а в умовах демократії, навпаки, демонструють високий рівень продуктивності своєї взаємодії. Така продуктивність виявляється через створення певних асоціацій, які безпосередньо не входять до складу громадянського суспільства і водночас не є частиною державно-управлінського апарату, однак виступають полем для комунікативної взаємодії.

На вироблення авторського підходу до визначеної проблематики

вплинули наукові праці та результати практичних досліджень українських і зарубіжних авторів. У галузі державного управління дослідження спирається на роботи багатьох фахівців (Н. Я. Алейніков, В. І. Буренко, Ю. М. Резнік, В. В. Рябчиков, Ю. Л. Воробйов, Г. Тард, А. Токвіль, В. І. Аршинов, Н. Г. Савічева, М. Ф. Черниш), у яких дається характеристика комунікативних зв'язків органів державної влади та громадськості.

Метою статті є проведення концептуального аналізу комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості на сучасному етапі соціально-економічного та політичного розвитку суспільства. Досягнення даної мети обумовлює вирішення таких завдань: визначення сутності комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості, ідентифікація основних механізмів її налагодження, розкриття основних її аспектів (інституційний, директивний та функціональний (управлінський)) та засобів (діалогічний, співпраці, узгодження дій, державно-громадського партнерства, базованого на партнерстві між ними), які забезпечують досягнення комунікативного балансу у відносинах держава – громадянське суспільство, що тим самим розширює простір для участі громадськості в процесах формування, реалізації та контролю за провадженням державної політики.

У трансформаційних суспільствах комунікативна взаємодія між органами державної влади та громадськістю обмежується виключно зверненнями та скаргами. Саме тому при органах державної влади та місцевого самоврядування існують спеціальні служби щодо роботи зі скаргами та зверненнями, які забезпечують налагодження зворотного зв'язку з громадськістю. Слід також зазначити і той факт, що в сучасних умовах «перетворення громадянського суспільства ініціюються виключно згори і відбуваються більше в інтересах держави, ніж громадянина» [10]. Це позбавляє громадянське суспільство потенціалу власного розвитку, оскільки за таких умов воно перебуває під протекторатом держави, а відтак воно не має можливості захиститися від бюрократичного свавілля та олігархічного тиску, що й надалі ігноруватиме принцип справедливого розподілу суспільних благ, отримання належного добробуту та прав на самореалізацію. Це свідчить про те, що громадяни потребують більш досконалих комунікативних механізмів взаємодії з органами державної влади, які б забезпечили досягнення позитивного комунікативного ефекту. Такий ефект, на нашу думку, є можливим лише за умови розвитку комунікативних відносин між органами державної влади та громадськістю, що забезпечило б двосторонній взаємовплив: органів державної влади на громадськість та громадськості на органи державної влади.

Російські дослідники В. І. Аршинов та Н. Г. Савічев класифікують такі рівні комунікативних відносин:

- 1) довгострокові, які передбачають стратегічні цілі та відповідний стратегічний комунікативний ефект;
- 2) середньострокові, спрямовані на отримання нагромаджувального (складається під час здійснення комунікативного впливу) ефекту;
- 3) короткострокові, які забезпечують одноразовий комунікативний ефект (хоча він і може мати дифузний резонанс) [1, с. 304].

На думку вчених, для кожного з цих рівнів з урахуванням особливостей комунікації формуються два види комунікативної взаємодії. З одного боку, це взаємодія, спрямована на формуючі та керуючі акти, а з іншого – різні модифікації досягнення зворотного зв'язку між органами державної влади та громадськістю в будь-якій комунікативній формі. У другому випадку йдеться про такі типові форми комунікативної взаємодії, які могли б посилити комунікативні відносини, створивши тим самим більш об'єктивні передумови для активної участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Це також підтверджує ефективність нової парадигми, відповідно до якої лише людина (завдяки ефективній комунікативній взаємодії з органами державної влади) є для влади основним критерієм суспільних перетворень. Завдяки цьому «людина вільна бажати та визначати свою власну публічну та приватну діяльність, ... ставши членом громадянського суспільства, вона стає пайовиком його влади, здобуваючи тим самим право та обов'язок брати участь у процесах цього співтовариства» [1, с. 317].

Комунікативна взаємодія органів державної влади та громадськості є важливим елементом побудови громадянсько-державного діалогу, включаючи поширення в суспільстві певної інформації. Вона спрямована на забезпечення та дотримання прав та свобод громадян. Більше того, комунікативна взаємодія стає можливою лише за умови відсутності комунікативних бар'єрів, які традиційно існують у системі взаємодії влада-суспільство. Підтвердженням цього є класичний постулат Г. Тарда: «Суспільства є результатом системної взаємодії, вони живуть до тих пір, доки в них прогресують певні форми взаємодії, а прогресують вони завдяки комунікації» [12, с. 179]. Отже, комунікативна взаємодія органів державної влади та громадськості є важливим атрибутом ефективності функціонування системи державного управління. Дотримуючись концепції Г. Тарда, слід урахувати те, що комунікативна взаємодія є засобом ліберальної реорганізації державно-управлінської практики, який стимулює модернізаційне оновлення органів державної влади на принципах децентралізації.

Комунікативна взаємодія органів державної влади та суспільства є також необхідним атрибутом налагодження державно-управлінських відносин у межах системи відносин органів державної влади та інститутів громадського суспільства. Комунікативна взаємодія передбачає досягнення певного співвідношення між владою, яка існує де-факто, згодою суспільства щодо реалізації її політики та легітимізацією. Основні теоретики комунікативної взаємодії Е. Гіденс, Х. Аренд, Н. Луман розглядають це явище як органічну складову розвитку сучасного постмодерного суспільства, у межах якого можливим є утвердження відповідних форм та засобів позитивного ставлення громадськості до інститутів держави. Тобто мова йде про «владу комунікації», яка реалізується завдяки відповідним формам взаємодії між органами державної влади та громадськістю. Таким чином, у процесі комунікативної взаємодії забезпечується стратегічний вплив комунікації на життєдіяльність суспільства.

Функціональність та доцільність комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості досить чітко простежується в концепціях таких американських теоретиків конституційного порядку, як А. Гамільтон, Д. Меддисон та Д. Дежев. На їх думку, «усі призначення на високі посади у виконавчі, законодавчі та судові органи влади мають походити із першоджерела влади – народу, і відбуватись за відокремленими один від одного каналами... це приведе до утвердження системи стримувань та противаг, яка примусить правлячих наглядати один за одним і яка сама стане в змозі попереджати зловживання владою» [14, с. 346 – 347]. Слід також зазначити, що ці принципи комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості вперше на державному рівні були зафіксовані в нині діючій конституції США (прийнятій у 1787 р.). У ній були чітко визначені механізми забезпечення контролю громадськості за інститутами держави, а також легітимні способи притягнення правлячих осіб до відповідальності. Фактично йшлося про рівнозначність принципів взаємодії органів державної влади та громадської влади (влади впливу громадянського суспільства на процеси державного управління), а також про «раціональний механізм наглядового регулювання системи балансу влади, регламентованого нормами законів» [14, с. 354].

У країнах розвиненої демократії успішно функціонують спеціально створені інституційні структури, які забезпечують оптимізацію взаємодії органів державної влади та громадськості, будучи наділеними спеціальними функціями громадського контролю та нагляду, володіючи слідчо-наглядовим апаратом. Такі структури спрямовують свою діяльність на забезпечення взаємодії між

органами державної влади та громадськістю шляхом налагодження обміну інформацією, посилення між ними зворотного зв'язку, проведення соціологічних опитувань. Це дозволить органам державної влади системно вносити корективи в процеси формування та реалізації державної політики. В іншому випадку, якщо «громадськість не відіграє важливої ролі під час визначення політичного курсу держави, то всі розмови про демократію залишаються на рівні порожніх формул» [9, с. 217].

Отже, постає питання, наскільки комунікативна взаємодія між органами державної влади та громадськістю здатна вплинути на зміну політичного курсу держави. Його вирішення залежить від специфіки розуміння комунікативної взаємодії здатної забезпечити реалізацію курсу держави, орієнтованого на громадськість. У такому контексті комунікативна взаємодія має бути своєрідним «балансоутримувачем, який допомагає владі самостійно стримувати владу (контролюючи ситуацію в державі перехресним із суспільством способом) і забезпечує збереження у сфері права – нормативних функцій, у влади – інструментальних (які обмежують сваволу будь-яких інтересів), у суспільства – саморегулятивних та контрольних функцій» [7, с. 67].

На підтвердження наведеного вище згадаємо концепцію А. Грамши, який комунікативну взаємодію розглядає крізь призму її інструментів демократизації відносин між державою та суспільством. Дослідник спирається на те, що «на Сході держава була всім, громадянське суспільство перебувало в первинному аморфному стані. На Заході між державою та громадянським суспільством завжди були впорядковані взаємовідносини, а якщо держава починала хитатись, відразу ж виступала назовні міцна структура громадянського суспільства. Держава була лише передовою траншеєю, позаду якої був міцний ланцюг із фортець та казематів» [5, с. 179]. У ролі такого міцного ланцюга виступає налагодження ефективної та мобільної комунікативної взаємодії між органами державної влади та громадськістю.

Класифікуючи рівні комунікативної взаємодії, В. І. Буренко виділяє такі три основні: суспільний (характеризує відносини між суб'єктами суспільної та політичної діяльності), публічний (асоціативний) (характеризує відносини між громадськими організаціями, союзами, виробничими структурами та іншими колективами, яким притаманні комунікативні зв'язки) та особистий (характерний для малих груп та реалізації приватних інтересів). На думку дослідника, на всіх цих рівнях «влада інституціалізується, оформляється в спеціалізовані структури (апарат влади) та посади в установленій ієрархії посад» [3, с. 204].

У контексті аналізу комунікації як структурної складової визначення форм взаємодії органів державної влади та громадськості доцільно спиратися передусім на розгляд структури такої комунікативної взаємодії. Її структурними елементами традиційно є відповідні суб'єкти комунікації, а саме: громадяни, органи державної влади, громадські організації, ЗМІ. Кожен із цих суб'єктів має власний комунікативний статус, займає відповідну позицію та відіграє певну роль у запровадженні певних комунікативних технологій. На думку Н. Балинської, аби уникнути відповідних ризиків, які, імовірно, матимуть місце в комунікативній взаємодії цих суб'єктів, украй важливим є розроблення законодавчо регламентованих моделей взаємодії органів державної влади та громадськості [2, с. 126]. На переконання дослідниці, ідеальною є модель двосторонньої симетричної комунікації у формі діалогу, яка характеризується високим рівнем залучення громадськості в державно-управлінські процеси. Передусім, ідеться про те, що органи державної влади не лише повинні бути зацікавленими в налагодженні комунікативної взаємодії з громадськістю, але й відігравати активну суб'єктну роль у таких процесах. Більше того, будь-які форми зворотної взаємодії мають бути необхідною складовою прийняття ними тактичних і стратегічних державно-управлінських рішень.

На думку А. В. Кулінченко, оптимальною моделлю комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості є модель правового партнерства та діалогу. На підставі аналізу комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості в Україні можна виокремити відповідні особливості, серед яких: 1) необхідність розширення кола суб'єктів комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості; 2) координація їх діяльності шляхом створення спеціальних експертних рад при відповідних органах державної влади; 3) поглиблення практики тісної співпраці ЗМІ з інститутами громадянського суспільства; 4) моніторинг реакції суспільства та ЗМІ на відповідні проблеми у сфері державної політики; 5) побудова моделі ефективної комунікативної взаємодії органів державної влади з різними групами громадськості [7, с. 311].

Слід зазначити, що основна проблема, характерна для більшості країн пострадянського простору, стосується неефективності реформаційних процесів та реалізації окремих стратегій суспільного розвитку, що пов'язано з невизначеністю та неусталеністю форм комунікативної взаємодії органів державної влади й суспільства, які б стали об'єднуючою платформою для них. На думку більшості сучасних дослідників, ефективність системи державного управління

залежить від оптимізації форм комунікативної взаємодії двох її компонентів, з одного боку, органів державної влади та громадськості, з іншого – самоврядних структур (інститутів місцевого самоврядування). На думку Ю. Л. Воробйова, ідеться про формування єдиного комунікативного простору державного управління, базованого на принципі партнерства, а не на конкуренції у владі [4, с. 43]. Це якраз і підтверджує той факт, що сьогодні на пострадянському просторі спостерігається посилення комунікації управлінської взаємодії, яка забезпечує утвердження управлінського партнерства на різних рівнях реалізації публічної влади.

Запровадження нової парадигми комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості має базуватися на відмові від «стереотипів управлінського мислення, усвідомивши необхідність освоєння методології того креативного рівня, коли ані держава, ані суспільство не бояться йти на зближення своїх інтересів і розуміють необоротність масштабів комунікації громадської участі у справах держави і кожної її підконтрольної сфери» [4, с. 354]. Лише за таких умов громадськість здатна визнати легітимність влади та її бажання йти з ними на компроміси в суперечливих питаннях державної політики. Водночас органи державної влади, розширюючи простір для громадського контролю, повинні посилити свою відповідальність перед суспільством за свої досить часто напівкомпромісні рішення. Така формула комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості, на нашу думку, є однією із дієвих форм колективного управління, яка забезпечує зміцнення демократії, будучи гарантом керованості державно-управлінської системи. У такий спосіб створюються умови для максимального «наближення до найвищої форми самоорганізації суспільства, яке „вчить” державу управляти завдяки м'яким, точним, цілеспрямованим впливам, посилюючи власні тенденції соціального середовища» [4, с. 355].

На переконання більшості сучасних учених, «перед сучасним суспільством сьогодні постає завдання переходу до нового етапу соціальної самоорганізації, з принципово новими можливостями, але й більш високими вимогами до кожного громадянина, до державних та громадських інститутів» [4]. Це свідчить про те, що комунікативна діяльність органів державної влади має бути побудована таким чином, аби не обмежувати соціальну багатоманітність інтересів та потреб громадськості, а також механізмів їх реалізації. У такому варіанті комунікативна взаємодія органів державної влади та громадськості має забезпечувати «управління соціальною системою на основі стимулювання її самоорганізації» [4]. Однак виникає питання, чи не зумовить такий

варіант комунікативної взаємодії зміну статусних кордонів (просторів) між державою та суспільством, які перебуватимуть у постійній перманентній зміні співвідношення громадського та державно-управлінського початків у суспільно-політичній системі. Переважно йдеться про пропорційну зміну інтересів держави і громадськості у відповідних процесах формування та реалізації державної політики. Важливим аспектом є досягнення комунікативної паритетності між органами державної влади та громадськістю як щодо забезпечення життєдіяльності суспільства, так і щодо реалізації ефективної державно-управлінської практики.

У зв'язку із наведеним вище особливою актуальністю сьогодні набуває концепція нової комунікативно-процесуальної онтології, яка визначає якість державно-управлінської практики, з огляду на розвиток соціокультурних та особистісних уявлень громадянина. Громадянин, включаючись в інтерсуб'єктивний діалогічний процес з органами державної влади, виступає в ролі соціального врівноважувача всієї державно-громадської системи.

Отже, комунікативна взаємодія між органами державної влади та громадськістю є стратегічно важливим елементом життєзабезпечення суспільства та ефективності реалізації заради нього державної політики. На думку Є. Ф. Коханова, важливою умовою реалізації системної комунікативної взаємодії між органами державної влади та громадськістю є використання відповідних діалогових технологій. Їх ефективність визначається «точністю попадання в точку перетину вимог ситуації та всіх її учасників... така точність є недосконалою, якщо використовувати застарілі комунікативні алгоритми, які не охоплюють суті конкретного процесу розвитку» [6, с. 177]. Це свідчить про те, що діалогові технології є одним із найбільш важливих управлінських механізмів оптимізації комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості. За словами Ю. Хабермаса, досить скоро всім і всюди буде керувати «комунікативний розум», який здатен протистояти «соціальної аномії» (за Панаріним), яка сприяє поширенню ціннісної дезорієнтації людей.

Таким чином, ефективність діяльності органів державної влади визначається не лише прийняттям ефективного рішення, яке максимально відповідає інтересам громадськості, а обов'язково його реалізацією завдяки ефективно діючому комунікативному контролю, який можливий лише за умови розвинених форм комунікативної взаємодії між ними. За таких обставин, органи державної влади мають бути наділені механізмами зворотного зв'язку та взаємного контролю, що тим самим передбачає запровадження системного моніторингу громадської думки суспільно-політичної ситуації та

ефективності влади. Завдяки цьому комунікативна взаємодія органів державної влади та громадськості здатна забезпечити баланс державно-управлінських, державно-громадських та державно-приватних інтересів у суспільстві.

Здійснений нами аналіз комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості дозволив розкрити основні її аспекти (інституційний, директивний та функціональний (управлінський)) та засоби (діалогічний, співпраці, узгодження дій, державно-громадського партнерства), які забезпечують досягнення комунікативного балансу у відносинах держава – громадянське суспільство, що розширює простір для участі громадськості в процесах формування, реалізації та контролю за провадженням державної політики. Саме цей аспект є найменш розробленим у межах сучасної наукової традиції і потребує більш детального вивчення, що і являє собою один із перспективних напрямів подальшого дослідження.

Список використаних джерел

1. **Аршинов В. И.** Гражданское общество как проблема коммуникативного действия / В. И. Аршинов, Н. Г. Савичева // Синергетическая парадигма. Человек и общество в условиях нестабильности. – М. : Прогресс-традиция, 2003. – С. 297 – 342.
2. **Балынская Н.** Коммуникативные риски в сфере управления / Н. Балынская // Гос. служба. – 2008. – № 5. – С. 121 – 136.
3. **Буренко В. И.** Социальное регулирование политической власти: история идей и современные подходы / В. И. Буренко. – М. : Нац. ин-т бизнеса, 2001. – 195 с.
4. **Воробьев Ю. Л.** Коммуникативный диалог общества и власти : монография / Ю. Л. Воробьев. – Иркутск : Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2007. – 456 с.
5. **Грамши А.** Тюремные тетради / А. Грамши. – М. : Иностран. лит., 2011. – Т. 3. – 520 с.
6. **Коханов Е. Ф.** Теоретические и методологические основы PR-деятельности (Социологический аспект) : монография / Е. Ф. Коханов. – М. : РИП-холдинг, 2004. – 202 с.
7. **Кулинченко А. В.** Социальная самоорганизация и государственное управление: ведущая роль человека в их эволюции и развитии механизмов взаимодействия / А. В. Кулинченко // Стратегия динамического развития России: единство самоорганизации и управления : материалы Первой междунар. науч.-практ. конф. – М., 2004. – Т. 1. – С. 288 – 356.
8. **Проблемы формирования гражданского общества** / отв. ред. З. Т. Голенкова. – М. : ИС РАН, 1993.
9. **Публичная политика** / под ред. М. Б. Горного и А. Ю. Сунгурова. – 2005. – СПб. – 2006. – 485 с.
10. **Резник Ю. М.** Гражданское общество как феномен цивилизации :

в 2 ч. / Ю. М. Резник. – М. : СОЮЗ, 2003. – Ч. 1 : Идея гражданского общества в социальной мысли. – 210 с.

11. **Рябчиков В. В.** Диалогические основы публичной коммуникации: теоретические и прикладные аспекты : учеб. пособие / В. В. Рябчиков, Ю. Л. Воробьев. – Иркутск : Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2006. – 114 с.

12. **Тард Г.** Социальная логика : пер. с фр. / Г. Тард. – СПб. : Социол.-психол. центр, 2006. – 576 с.

13. **Токвиль де А.** Демократия в Америке / Алексис де Токвиль ; пер. с фр. В. П. Олейника [та ін.] ; предисл. Гарольда Дж. Ласки ; коммент. В. Т. Олейника. – М. : Прогресс, 1992. – 554 с.

14. **Федералист.** Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея : пер. с англ. / под. общ. ред. с предисл. Н. Н. Яковлева, коммент. О. Л. Степановой. – М. : Прогресс, 1994. – 592 с.

List of references

1. **Arshinov V. I.** Grazhdanskoe obschestvo kak problema kommunikativnogo deystviya / V. I. Arshinov, N. G. Savicheva // Sinergeticheskaya paradigma. Chelovek i obschestvo v usloviyah nestabylnosti. – М. : Progress-traditsiya, 2003. – S. 297 – 342.

2. **Balyinskaya N.** Kommunikativnyie riski v sfere upravleniya / N. Balyinskaya // Gos. sluzhba. – 2008. – № 5. – S. 121 – 136.

3. **Burenko V. I.** Sotsialnoe regulirovanie politicheskoy vlasti: istriya idey i sovremennyye podhody / V. I. Burenko. – М. : Nats. in-t biznesa, 2001. – 195 s.

4. **Vorobev Yu. L.** Kommunikativnyiy dialog obschestva i vlasti : monografiya / Yu. L. Vorobev. – Irkutsk : Izd-vo Irkut. gos. un-ta, 2007 – 456 s.

5. **Gramshi A.** Tyuremnyie tetradi / A. Gramshi. – М. : Inostran. lit., 2011. – Т. 3. – 520 s.

6. **Kohanov E. F.** Teoreticheskie i metodologicheskie osnovy PR-deyatelnosti (Sotsiologicheskii aspekt) : monografiya / E. F. Kohanov. – М. : RIP-holding, 2004. – 202 s.

7. **Kulinchenko A. V.** Sotsialnaya samoorganizatsiya i gosudarstvennoe upravlenie: veduschaya rol cheloveka v ih evolyutsii i razvitiy mehanizmov vzaimodeystviya / A. V. Kulinchenko // Strategiya dinamicheskogo razvitiya Rossii: edinstvo samoorganizatsii i upravleniya : materialy Pervoy mezhdunar. nauch.-prakt. konf. – М., 2004. – Т. 1. – S. 288 – 356.

8. **Problemyi formirovaniya grazhdanskogo obschestva /** otv. red. Z. T. Golenkova. – М. : IS RAN, 1993.

9. **Publichnaya politika /** pod red. M. B. Gornogo i A. Yu. Sungurova. – 2005. – SPb. – 2006. – 485 s.

10. **Reznik Yu. M.** Grazhdansoe obschestvo kak fenomen tsivilizatsii : v 2 ch. / Yu. M. Reznik. – М. : SOYuz, 2003. – Ch. 1 : Ideya grazhdanskogo obschestva v sotsialnoy mysli. – 210 s.

11. **Ryabchikov V. V.** Dialogicheskie osnovy publichnoy kommunikatsii: teoreticheskie i prikladnyie aspektyi : ucheb. posobie / V. V. Ryabchikov, Yu. L. Vorobev. – Irkutsk : Izd-vo Irkut. gos. un-ta, 2006. – 114 s.

12. **Tard G.** Sotsialnaya logika : per. s fr. / G. Tard. – SPb. : Sotsiol.-psihol. tsentr, 2006. – 576 s.

13. **Tokvil de A.** Demokratiya v Amerike / Aleksis de Tokvil ; per. s fr. V. P. Oleynika [ta In.] ; predisl. Garolda Dzh. Laski ; komment. V. T. Oleynika. – М. : Progress, 1992. – 554 s.

14. **Federalist.** Politicheskie esse A. Gamiltona, Dzh. Medisona i Dzh. Dzheya : per s angl. / pod. obsch. red. s predisl. N. N. Yakovleva, komment. O. L. Stepanovoy. – М. : Progress, 1994. – 592 s.

Надійшла до редакції 28.03.14

УДК 35:351

Тетяна СЕГЕДА

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Розглядається досвід формування механізмів публічної політики у розвинених країнах світу; увага приділяється питанням зв'язків механізмів публічної політики з практикою державного та політичного управління.

Ключові слова: громадянське суспільство, державне управління, механізми публічної влади, механізми публічної політики, політичний процес, публічна влада, публічна політика.

Татьяна Сегеда. Зарубежный опыт формирования механизмов публичной политики

Рассматривается опыт формирования механизмов публичной политики в развитых странах мира; внимание уделяется вопросам связей механизмов публичной политики с практикой государственного и политического управления.

Ключевые слова: гражданское общество, государственное управление, механизмы публичной власти, механизмы публичной политики, политический процесс, публичная власть, публичная политика.

Tetyana Sehed. Foreign experience of public policy mechanism formation

The main directs of the public policy mechanisms formation in the developed world's country practice are considered; the attention is paid to the questions which considered with connections of the public policy mechanisms with public administration and political management practice.

Key words: civil society, public administration, public authorities mechanism, public policy mechanism, political process, public authorities, public policy.

Зміна стратегічних орієнтирів та принципів соціального

управління в умовах розвитку глобального суспільства обумовлює необхідність формування інших засад вироблення та реалізації публічної політики. Як зазначають дослідники, на сучасному етапі все більшу популярність та увагу набуває розвиток публічної політики на глобальному рівні, де до контексту такого співуправління та взаємного впливу належать не тільки країни одного регіону – Європи, але й країни всього світу, які претендують на глобальний вплив [4, с. 78]. Це обумовлює необхідність та важливість застосування в практиці сучасного соціального управління нових механізмів вироблення та реалізації публічної політики, які б уможливили врахування наявних глобальних впливів і мінімізації негативних наслідків глобалізації для національних держав та суспільств.

Дослідженню механізмів вироблення та реалізації публічної політики, зокрема в практиці державного управління зарубіжних країн, їх зв'язку з проблемами політичного управління приділяли увагу такі зарубіжні та вітчизняні дослідники, як А. Атанесян, Н. Беляєва, А. Дегтярьов, Ю. Красін, В. Парсонс, Л. Приходченко, С. Телешун, В. Терличка, І. Хожило, А. Чемерис, Н. Шматко та ін.

Мета статті полягає у визначенні основних напрямів формування механізмів публічної політики в розвинених країнах світу.

Сьогодні важлива переорієнтація державного управління на вирішення якісно нових завдань і проблем розвитку сучасного суспільства. У державному управлінні, з одного боку, артикулюється і виражається колективна воля соціуму, а з іншого – через певні інституціональні механізми та за допомогою інструментальних засобів вона реалізується в публічній політиці, пов'язаній з управлінням суспільними справами. За своєю структурою управління включає в себе два процеси: по-перше, регулювання колективних ресурсів суспільства і, по-друге, цілеспрямоване керівництво людьми, підтримку певного інституціонального порядку спілкування між ними. У свою чергу, саме це обумовлює те, що державна політика, як підкреслюють дослідники [5], являє собою, по-перше, сукупність спільних підпорядкованих дій багатьох людей, по-друге, взаємодію управлінських ланок та блоків інституціонального механізму, спрямовану на вироблення та реалізацію стратегічних цілей і рішень, і, по-третє, певний управлінський цикл, у якому відсутня жорстка послідовність функціональних фаз, оскільки досить часто вони відбуваються паралельно. Державна політика є комплексним феноменом, який складається з дій багатьох обраних, призначених або найнятих чиновників, але також передбачає залучення до публічної політики

багатьох окремих громадян. Центральною ланкою в загальному механізмі державної політики є фаза прийняття стратегічних та оперативно-тактичних рішень.

Інститут публічної політики також є тим соціально-політичним утворенням, розвиток якого дозволить провести модернізацію на принципах демократії. Адже публічна політика, як зазначають дослідники, являє собою широке коло процесів та явищ: особливу якість державного управління, яке орієнтується на ідеї постбюрократичної організації, що передбачає відмову від традиційної ієрархічної структури управління на користь горизонтальних відносин партнерства, кооперації, переходу до виконання функцій служіння суспільству, розвитку нового державного менеджменту, що виключає жорсткі вертикальні форми «панування-підкорення» як результат адміністративної реформи; активну громадянську участь і відповідні процедури в процесі прийняття владних рішень; розробку разом із громадськістю різних програм для вирішення проблем, що виникають у суспільстві, а також соціальні технології їх реалізації; процес двосторонньої комунікації різноманітних суспільних груп, які співпрацюють із владою в режимі діалогу [5; 12; 17].

Від організації публічної сфери й розвиненості її ключових інститутів та механізмів значною мірою залежить характер публічної політики, сутність якої полягає у вираженні на державно-політичному рівні інтересів, пріоритетів, цілей публічної сфери, яка є своєрідним «інноваційним інкубатором». Це дозволяє за новітніми соціальними технологіями оптимізувати механізм взаємодії держави, бізнесу і громадянського суспільства (фактично йдеться про розвиток міжсекторного соціального партнерства на основі розвитку механізму міжсекторного партнерства), долати з метою конструктивного реформування негативну сталість державних інститутів та залучати ресурс громадських ініціатив до формування державної політики і здійснення контролю за діяльністю влади. Через взаємодію влади та суспільства виконуються чотири найважливіші функції публічної політики: артикуляція суспільних інтересів; публічний контроль за діяльністю влади та станом справ у суспільстві, державі, економіці та в соціокультурній сфері; вплив на формування державної політики; політична просвіта громадян.

Однак сучасні світові тенденції розвитку суспільства диктують якісно інші умови здійснення публічної політики. Зокрема, як зазначають дослідники, формування нової міжнародної системи та визначення правил нового світового порядку (які в широкому сенсі можна розуміти як правила узгодженої взаємодії людей в умовах глобалізації) стає важливим завданням, оскільки значно

розширюється коло проблем, з питань вирішення яких приймаються колективні рішення [8; 15]. Причому зростання міжурядових, позаурядових та «надурядових» структур, численних «тінювих» консенсусів, загальносвітових форумів, самітів, конгресів свідчить про те, що активно формується узагальнений погляд на світ, тісно пов'язаний зі стратегічними національними інтересами. Як підкреслює І. Мальковська, на фоні гострої ідеологічної та інформаційної боротьби за «новий світ» не можна не бачити процеси соціальних трансформацій, що реально відбуваються і потребують управління на різних рівнях організації суспільних структур – глобальних, регіональних, національних, муніципальних. Необхідність таких трансформацій обумовлена низкою об'єктивних причин, а саме: зміною природи держави під впливом інформаційних технологій; ускладненням світового політичного процесу; інституційними перетвореннями бізнесу, політики, життєдіяльності суспільства; пошуком нових моделей демократії; децентралізацією державної політичної влади; зростанням ролі інформаційної сфери; фундаментальними змінами культурно-ціннісних орієнтацій людини та суспільства; зростанням ризиків у соціальному житті суспільства тощо [8]. Одним із головних факторів, що зумовлює активний вплив цих причин на суспільство, державу й особистість, виявляється світова глобалізація, урахування якої потребує застосування якісно нових механізмів реалізації публічної влади, вироблення та реалізації публічної політики.

Одним із таких механізмів є «механізм глобальних узгоджень» [20], спрямований на забезпечення ефективності стратегій і тактик глобальних суб'єктів співуправління, спрямованих на вироблення й утвердження нових норм і правил взаємодії нових політичних акторів, інститутів громадянського суспільства, специфікою яких стає узгодження різноманітних інтересів у різних сферах публічної політики (міжнародна торгівля, глобальний ринок праці, охорона навколишнього середовища тощо). Цей механізм обґрунтовується концепцією «governance» – урядування, яка передбачає синтез таких параметрів та підходів до управління суспільним розвитком, як мінімальне втручання держави, корпоративне управління, новий державний менеджмент, добре врядування, які намагаються охопити та підпорядкувати процеси глобалізації, зростання впливу міжнародних і наднаціональних інститутів, виникнення нових політичних просторів за межами національних кордонів, зсув центрів впливу від органів державної влади до недержавних політичних акторів, делегітимація національних держав, лібералізація вертикалі влади [4, с. 78 – 79]. Його застосування, з одного боку, має на меті формування принципів спільного

управління багатьох політичних акторів у процесі вироблення і реалізації публічної політики. З іншого боку, «механізм глобальних узгоджень» є основою формування інших нових механізмів публічного управління та реалізації публічної політики, які ґрунтуються на вивисненні значення неурядових ресурсів та санкцій [20], роль уряду та держав у яких зводиться до модерації «політико-управлінського процесу узгодження та реалізації інтересів різних соціальних груп та політичних акторів, які конкурують між собою» [4, с. 79] (тут і далі переклад наш. – Т. С.).

У цьому контексті важливими виявляються інституційні шляхи формування механізму вироблення та реалізації публічної політики [10; 11; 19]. Зокрема, інституційний підхід передбачає визначити як основних акторів публічної політики органи державної влади, представлені різними рівнями державного управління, політичні партії, засоби масової інформації (також різних рівнів), представників великого бізнесу, регіональні суб'єкти та інститути громадянського суспільства (так звані регіональні еліти), громадські об'єднання (що являють собою як інститути громадянського суспільства, так і активних акторів політичного процесу), місцеві спільноти. Одним із найважливіших моментів інституційного підходу до формування механізмів реалізації публічної політики в контексті визначення її основних акторів є те, що ці актори характеризуються певним обсягом соціальних навичок, які уможливають здатність самих акторів до вироблення та відстоювання конкретної позиції щодо дій влади, зокрема опозиційність до системи влади та розвиток на цьому ґрунті платформи для трансформації неефективних інститутів. Фактично в даному випадку йдеться про визначення ролі стратегічних акторів у створенні інститутів вироблення та реалізації публічної політики [14; 21], а інституційна складова вказаного підходу полягає в тому, що суб'єкти політики у своїй сукупності можуть формувати нові, більш-менш стійкі інститути, які презентують інтереси певного соціального рівня (регіональне лобювання, корпоративне представництво тощо) [4, с. 80].

Одним із визначних елементів інституційної складової у процесі вироблення та реалізації публічної політики, базовим елементом цього процесу є публіка, яка являє собою дієві та активні суб'єкти громадянського суспільства. Така публіка складається із сукупності громадян, які характеризуються певними якостями, що обумовлюють можливість і здатність брати активну участь у процесі вироблення і реалізації публічної політики. До основних якостей, на думку дослідників, належать: компетентність, інформованість, самостійність [4, с. 80]. Завдяки реалізації цих якостей публіка здатна

включатись в активну політичну практику, закріплюючи її у вигляді певного інституту громадянської участі.

Відмінність практики вироблення та реалізації публічної політики в США та ЄС полягає в тому, що в США публічна влада репрезентована демократично сформованим урядом, через який здійснюється суспільне управління, а в ЄС саме «сильна публіка» та громадянське суспільство, які мають навички та здатність публічного висвітлення й обговорення власних потреб, ведення дискусії з урядом з актуальних питань та проблем розвитку суспільства, є основою реалізації публічної політики та публічної влади. Унаслідок цього, як зазначає Н. Беляєва, удосконалення публічної політики в цих соціумах виступає як завдання щодо узгодження урядових дій з інформованими позиціями публіки [4, с. 81].

У цьому випадку однією з головних проблем стає формування та застосування в реальній практиці механізмів підвищення ефективності взаємодії уряду, державного управління та політичної влади з інститутами громадянського суспільства в процесі реалізації публічної політики. Такі механізми мають мінімізувати негативні фактори, що впливають як на політичний процес загалом, так і на публічну сферу. Ідеться, зокрема, про рівень контролю публічної сфери за діями уряду, який базується на такій якійсій характеристиці, як компетентність. Її важливість обумовлена тим, що низький рівень компетентності публіки, тобто інститутів громадянського суспільства та громадських суб'єктів політичного процесу, знижує можливість адекватного та належного контролю за діями державної і політичної влади. Виникає ситуація, за якої публіка не здатна визначити та репрезентувати на рівні політичної і державної влади інтереси громадянського суспільства, власні інтереси, що свідчить про низький рівень або відсутність усвідомлення своїх основних потреб, їх узгодженості з пріоритетами розвитку суспільства й держави, відображаючись у компетентності публічної сфери. Інакше кажучи, інститути та суб'єкти громадянського суспільства, не маючи необхідного рівня компетенції щодо вироблення і формування публічної політики, контролю за діями державної і політичної влади, знижують ефективність процесів демократизації й поступово виключаються з політичного процесу та процесу здійснення публічної політики. Тому слід погодитися з Н. Беляєвою, що «відсутність необхідних компетенцій публіки призводить до занепаду та маніпулятивності публічної політики та імітаційного характеру всього демократичного управління» [4, с. 81 – 82].

Зазначена ситуація підкреслює значення інформаційного механізму реалізації публічної політики, оскільки, як указують дослідники [13; 18, с. 2.], цей механізм, складаючись із засобів

масової інформації, безпосередньо впливає на зміну підходів до розуміння публічної сфери та її основних суб'єктів. Це позбавляє уваги до інтересів і проблем окремої особистості, суб'єкти поступово виключаються з процесу прийняття та реалізації державно-управлінських і політичних рішень, спрямованих на вирішення суспільних проблем, спільних для всіх членів суспільства. Зокрема, попри наявність конкретної аудиторії в того чи іншого засобу масової інформації, їх вплив на цю аудиторію не створює в ній ефективної взаємодії, що знижує не тільки можливість обговорення проблем і вироблення спільної позиції щодо їх вирішення, але й унеможливує вироблення відповідальності суб'єктів публічної політики.

Унаслідок цього виникає проблема [7; 12], пов'язана з виявленням громадської думки, яка полягає в тому, що її дослідження постійно зіштовхується з тим, що така «думка, у випадку виявлення її шляхом масових опитувань, не є узагальненням індивідуального осмисленого рішення, результатом виявлення індивідуальної волі» [4, с. 82]. Більше того, сучасні маркетингові технології, які активно впроваджуються в політичний процес, державно-управлінську діяльність, вироблення і реалізацію публічної політики, створюють та поширюють масову модель поведінки в суспільстві, яка нав'язується більшості суб'єктів та інститутів громадянського суспільства, типізуючи ставлення до проблеми, політичної ситуації, політичного діяча, набуваючи значення оцінки індивідуальної думки із загальноприйнятою, мінімізуючи здатність соціального суб'єкта відстоювати власні інтереси в публічній сфері, формувати активну політичну позицію, позбавлену впливу масовості.

Інформація, адаптована та узагальнена ЗМІ, надається суспільству як зразок, що має характер ідеї, якої мають дотримуватись усі суб'єкти громадянського суспільства та публічної політики. Для «незалежних, мислячих та відповідальних громадян, здатних діяти спільно» у сфері реалізації суспільних інтересів, впливати на політичну та державну владу, трансформувати існуючі та створювати нові інститути громадянського суспільства, що є активними та рівноправними з іншими суб'єктами вироблення та реалізації публічної політики, сфера публічного обмежується в сучасному деформованому інформаційному просторі, унеможливаючи розвиток «практик відповідальної публічної поведінки», яка залишається фрагментованою та локалізованою. Єдність суспільної системи, взаємодія її з підсистемами громадянського суспільства, політичною системою, системою державного управління при цьому залишається важливим питанням спрямованості механізмів вироблення та реалізації публічної

політики, оскільки, як підкреслюють дослідники, важливо розуміти ступінь, стійкість і постійність самоорганізації та взаємодопомоги громадян, що потребує врахування неможливості незмінного стану підвищеної активності публічної активності та громадянського суспільства, особливо в їх взаємодії [1; 3; 12]. Більш природним станом громадянського суспільства, ніж постійне збурення його як системи, є коливання активності, що можуть розвиватися динамічно й дискретно, «від апатії – до швидкої консолідації, від високих очікувань і активності – до розчарування і пасивності» [6, с. 82].

Отже, слід зазначити, що інформаційні механізми впливу на формування та реалізацію публічної політики мають як позитивні, так і негативні характеристики. Коли йдеться про негативний вплив інформаційних механізмів, основною загрозою для громадянського суспільства виявляється можливість зворотного впливу державної та політичної влади на суспільну думку за допомогою ЗМІ, довіра до яких з боку населення створює умови задля маніпулювання самою суспільною думкою. Коли ж інформаційні механізми застосовуються суб'єктами та інститутами громадянського суспільства, у разі необхідності, наприклад, негайного реагування на гостру суспільну ситуацію, будь-яку резонансну подію, які потребують узгоджених громадських дій, їх позитивний ефект стає очевидним. Функціонуючи в єдиному інформаційному полі, міцно з'єднаному з активними суб'єктами соціальної дії, інформаційні механізми ефективно застосовуються майже виключно за умов наявності в суспільстві суспільної відповідальності, тобто у випадку бездіяльності державної влади, мобілізують населення на вирішення конкретної спільної проблеми.

Приклади соціальної активності не є поодинокими, й у суспільстві, державна і політична влада в якому не ставить собі основним завданням маніпулювання суспільною думкою та вирішення власних корпоративних або кланових інтересів, публічна політика розвивається за безпосередньої участі всіх соціальних акторів. У цьому аспекті дослідники зазначають, що сучасна соціальна політика в розвинених країнах спрямована не тільки на досягнення певних стратегічних пріоритетів, але й на вирішення складних та гострих ситуацій, що виникають у кожний момент. Така політика неможлива без соціальної активності населення, яке об'єднується в разі бездіяльності або неготовності державної та політичної влади до конкретних дій у складній або резонансній ситуації [16]. Це обумовлює необхідність розвитку механізму структурної взаємодії, який передбачає реалізацію основних функцій інститутів громадянського суспільства та органів державної влади щодо стратегічного планування у сфері вироблення та реалізації

публічної політики з метою забезпечення ефективної взаємодії між різними органами державної влади та органами місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства, набуваючи виразу та закріплюючись у концепціях програм розвитку всіх сфер життєдіяльності суспільства, визначаючи технології реалізації таких програм.

Іншим ефективним механізмом, який забезпечує взаємодію інститутів громадянського суспільства та органів державної влади (у більш широкому розумінні – суспільства і влади), є механізм публічного висловлення суспільної думки, ефективність якого обумовлена свободою публічного висловлення або високим ступенем впливу громадянського суспільства, перш за все, громадської думки на владу як одного з визначних критеріїв оцінки політичної системи. Факторами, які детермінують механізм публічної політики і забезпечують його ефективне функціонування, є організація та реалізація свободи доступу до джерел інформації (відкритість і доступність інформації) в органах державної влади, розвиненість політичних та громадянських інститутів, сприятливі умови діяльності засобів масової інформації та комунікації. При цьому важливо враховувати, що «наростання соціально-економічних проблем, їх усвідомлення на публічному рівні та неможливість обмежити обговорення цих проблем призводять до прискореного «дорослішання» публіки, її локальної та сітьової консолідації» [4, с. 82]. У поєднанні із ситуацією віддаленості, відірваності влади від громадянського суспільства, яка останнім часом спостерігається в Україні, зазначений стан включення громадськості до публічної сфери як активного суб'єкта вироблення та реалізації публічної політики потребує розвитку механізмів контролю дій влади з боку відповідних інститутів громадянського суспільства.

На думку А. Атанесяна, характерним механізмом контролю за владою і політичної участі мас в умовах представницької демократії є публічність політики, яка полягає в тому, що політики, перед тим як прийняти якесь важливе рішення, мають подати його на суд народу. Сама вимога публічності, масовості сучасної політики означає, що політичні процеси мають бути відкритими, відбуватися публічно. Формально діючим механізмом контролю за політикою є можливість імпічменту. Однак проблема полягає в тому, що діяльність президента оцінюється з позиції можливості імпічменту парламентом країни, який може бути досить віддаленим від народу [2]. При цьому публічне обґрунтування рішень стає механізмом політичного контролю «знизу» і масової участі в прийнятті рішень, а публічність політики і масовість політичної участі та довіри стають частиною політичної культури.

Зазначені механізми публічної політики дійсно здатні повернути

суспільству віру в працездатність політичних механізмів впливу на владу, на процес прийняття соціально значущих рішень, у розподіл відповідальності за майбутнє між суспільством і владою, адже, як підкреслюють дослідники [9], більша гнучкість і соціальна еластичність створюваної системи робить суспільне середовище менш напруженим, своєчасно знімаючи нагромаджену деструктивну енергію, аналізує причини невдоволення.

Зарубіжний досвід вироблення і реалізації публічної політики передбачає розвиток конкретних механізмів, спрямованих на підтримку громадських ініціатив, забезпечення справедливого розподілу соціальних благ, реалізацію законодавчих ініціатив щодо подолання корупції, розвиток соціально орієнтованої економіки, підтримання належного рівня толерантності в суспільстві, створення умов для прозорості законодавчої, виконавчої та судової влади, підтримку та розвиток вільних та об'єктивних засобів масової інформації, зниження рівня та обмеження засобів маніпулювання суспільною свідомістю та громадською думкою, забезпечення свободи виборів тощо.

Список використаних джерел

1. **Андерсон Дж.** Публичная политика : введение / Дж. Андерсон // Публичная политика: от теории к практике / [сост. и науч. ред. Н. Ю. Данилова, О. Ю. Гурова, Н. Г. Жидкова]. – СПб. : Алетейя, 2008. – С. 11 – 33.
2. **Атанесян А.** Публичная политика и технологии современной политической риторики / Артур Атанесян // Бюллетень Научно-образовательного фонда «Нораванк». – 2005. – № 10 (16). – С. 72 – 100.
3. **Беляева Н.** Публичная политика в России: сопротивление среды / Н. Беляева // Полис. – 2007. – № 1. – С. 22 – 31.
4. **Беляева Н.** Развитие концепта публичной политики: внимание «движущим силам» и управляющим субъектам / Н. Беляева // Полис. – 2011. – № 4. – С. 72 – 87.
5. **Дегтярев А.** Основы политической теории / А. Дегтярев. – М. : Высш. шк., 1998. – 239 с.
6. **Кислицын С.** Формирование гражданского общества в условиях демократической реформации / С. Кислицын. – Ростов н/Д. : СЗАГС, 2005. – 278 с.
7. **Красин Ю.** Публичная сфера и публичная политика в российском измерении / Ю. Красин // Публичная политика в России : сб. статей / под общ. ред. Ю. А. Красина. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2005. – С. 15 – 32.
8. **Мальковская И.** Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского опыта для России) / И. Мальковская // Вестн. Рос. ун-та дружбы народов. – Сер. «Политология». – 2006. – № 8. – С. 27 – 43.
9. **Модернизация** и политика в XXI веке / отв. ред. Ю. С. Оганисян.

– М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2011. – 336 с.

10. **Никовская Л.** Особенности публичной политики в России / Никовская Л., Якимец В. // Полития. – 2007. – № 1. – С. 30 – 51.

11. **Никовская Л.** Публичная политика в России: состояние, проблемы и альтернативы развития / Л. Никовская, В. Якимец // Публичная политика в современной России: субъекты и институты. – М. : ГУ-ВШУ, 2006. – С. 27 – 41.

12. **Публичная** политика в современной России: субъекты и институты / под ред. Н. Ю. Беляевой. – М. : Теис, 2006. – 348 с.

13. **Публичное** пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия / отв. ред. А. Ю. Сунгуров. – М. : РАПН : РОССПЭН, 2008. – 422 с.

14. **Флигстин Н.** Поля, власть и социальные навыки: критический анализ новых институциональных течений / Н. Флигстин // Экономическая социология : электрон. журн. – 2001. – Т. 2. – № 4. – Режим доступа : www.ecsoc.msses.ru.

15. **Хожило І.** Сучасні підходи до визначення інструментів публічного управління / І. Хожило // Публічне адміністрування: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр. – 2009. – Вип. 1 (1). – Режим доступу : www.dbuapa.dp.ua.

16. **Bicchi F.** The EU as a community of practice : foreign policy communications in the COREU network / Bicchi Federica // Journal of European public policy. – 2011. – 18 (8). – P. 1115 – 1132.

17. **Bohman J.** Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy / J. Bohman. – Cambridge, Massachusetts : MIT Press, 1996. – 320 p.

18. **Capano G.** Introduction: Multidimensional World of Policy Dynamics / Gilberto Capano, Michael Howlett // European and North American Policy Change: drivers and dynamics ; ed. by G. Capano and M. Howlett. – Routledge : ECPR Studies in European Political Science, 2009. – P. 1 – 13.

19. **Carson M.** Paradigms in Public Policy : Theory and practice of paradigm shifts in the EU / Marcus Carson, Tom R. Burns, Dolores Calvo. – Berlin : Frankfurt : Oxford : New York : Peter Lang Publishers, 2009. – 444 p.

20. **Governance**, Globalization and Public Policy / ed. by Kennett P. – Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA : Edward Elgar Publishing, Ltd., 2008. – 265 p.

21. **New Models of Governance in the Global System.** Exploring Publicness, Delegation and Inclusiveness / ed. by M. K. Archibugi, M. Zurn. – London : Palgrave, 2006. – 256 p.

List of references

1. **Anderson Dzh.** Publichnaya politika : vvedenie / Dzh. Anderson // Publichnaya politika: ot teorii k praktike / [sost. i nauch. red. N. Yu. Danilova, O. Yu. Gurova, N. G. Zhidkova]. – SPb. : Aleteyya, 2008. – S. 11 – 33.
2. **Atanesyan A.** Publichnaya politika i tehnologii sovremennoy politicheskoy ritoriki / Artur Atanesyan // Byulleten Nauchno-obrazovatel'nogo fonda «Noravank». – 2005. – № 10 (16). – S. 72 – 100.
3. **Belyaeva N.** Publichnaya politika v Rossii: soprotivlenie sredy /

N. Belyaeva // Polis. – 2007. – № 1. – С. 22 – 31.

4. **Belyaeva N.** Razvitiye kontsepta publichnoy politiki: vnimanie «dvizhuschim silam» i upravlyayuschim sub'ektam / N. Belyaeva // Polis. – 2011. – № 4. – С. 72 – 87.

5. **Degtyarev A.** Osnovy politicheskoy teorii / A. Degtyarev. – M. : Vyssh. shk., 1998. – 239 s.

6. **Kislitsyn S.** Formirovaniye grazhdanskogo obschestva v usloviyah demokraticheskoy reformatsii / S. Kislitsyn. – Rostov n/D. : SZAGS, 2005. – 278 s.

7. **Krasin Yu.** Publichnaya sfera i publichnaya politika v rossiyskom izmerenii / Yu. Krasin // Publichnaya politika v Rossii : sb. statey / pod obsch. red. Yu. A. Krasina. – M. : Alpina Biznes Buks, 2005. – С. 15 – 32.

8. **Malkovskaya I.** Transformatsiya gosudarstva i evolyutsiya publichnogo administrirovaniya v usloviyah globalizatsii (aktualizatsiya evropeyskogo opyita dlya Rossii) / I. Malkovskaya // Vestn. Ros. un-ta druzhbyi narodov. – Ser. «Politologiya». – 2006. – № 8. – С. 27 – 43.

9. **Modernizatsiya i politika v XXI veke** / otv. red. Yu. S. Oganisyan. – M. : Ros. polit. entsikl. (ROSSPEN), 2011. – 336 s.

10. **Nikovskaya L.** Osobennosti publichnoy politiki v Rossii / Nikovskaya L., Yakimets V. // Politiya. – 2007. – № 1. – С. 30 – 51.

11. **Nikovskaya L.** Publichnaya politika v Rossii: sostoyanie, problemy i alternativnyi razvitiya / L. Nikovskaya, V. Yakimets // Publichnaya politika v sovremennoy Rossii: sub'ekty i instituty. – M. : GU-VShU, 2006. – С. 27 – 41.

12. **Publichnaya politika v sovremennoy Rossii: sub'ekty i instituty** / pod red. N. Yu. Belyaevoy. – M. : Teis, 2006. – 348 s.

13. **Publichnoe prostranstvo, grazhdanskoe obschestvo i vlast: opyt razvitiya i vzaimodeystviya** / otv. red. A. Yu. Sungurov. – M. : RAPN : ROSSPEN, 2008. – 422 s.

14. **Fligstin N.** Polya, vlast i sotsialnyie navyiki: kriticheskiy analiz novyih institutsionalnyih techeniy / N. Fligstin // Ekonomicheskaya sotsiologiya : elektron. zhurn. – 2001. – T. 2. – № 4. – Rezhim dostupa : www.ecsoc.msses.ru.

15. **Khozhylo I.** Suchasni pidkhody do vyznachennia instrumentiv publichnoho upravlinnia / I. Khozhylo // Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka : elektron. zb. nauk. pr. – 2009. – Vyp. 1 (1). – Rezhym dostupu : www.dbuapa.dp.ua.

16. **Bicchi F.** The EU as a community of practice : foreign policy communications in the COREU network / Bicchi Federica // Journal of European public policy. – 2011. – 18 (8). – P. 1115 – 1132.

17. **Bohman J.** Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy / J. Bohman. – Cambridge, Masschusetts : MIT Press, 1996. – 320 p.

18. **Capano G.** Introduction: Multidimensional World of Policy Dynamics / Gilberto Capano, Michael Howlett // European and North American Policy Change: drivers and dynamics ; ed. by G. Capano and M. Howlett. – Routledge : ECPR Studies in European Political Science, 2009. – P. 1 – 13.

19. **Carson M.** Paradigms in Public Policy : Theory and practice of paradigm shifts in the EU / Marcus Carson, Tom R. Burns, Dolores Calvo. – Berlin, Frankfurt, Oxford, New York : Peter Lang Publishers, 2009. – 444 p.

20. **Governance, Globalization and Public Policy** / ed. by Kennett P. – Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA : Edward Elgar Publishing, Ltd., 2008. – 265 p.

21. **New Models of Governance in the Global System. Exploring Publicness, Delegation and Inclusiveness** / ed. by M. K. Archibugi, M. Zurn. – London : Palgrave, 2006. – 256 p.

Надійшла до редколегії 23.04.14

УДК 336.221.24

Мирослав ТРЕЩОВ

Кабінет Міністрів України

НАПРЯМИ ТА ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Визначаються основні напрями державного регулювання ресурсного забезпечення місцевих бюджетів та відповідні їм інструменти регулюючого впливу держави, які можуть гарантувати максимальне наповнення місцевих бюджетів власними коштами, ефективне їх використання, комплексний розвиток територій та забезпечення мешканців адміністративними та соціальними послугами належної якості та в необхідному обсязі.

Ключові слова: місцеві бюджети, ресурсне забезпечення, державне регулювання, напрями регулювання, інструменти впливу.

Мирослав Трещев. Направления и инструменты государственного регулирования ресурсного обеспечения местных бюджетов

Определяются основные направления государственного регулирования ресурсного обеспечения местных бюджетов и соответствующие им инструменты регулирующего воздействия государства, которые могут гарантировать максимальное наполнение местных бюджетов собственными средствами, эффективное их использование, комплексное развитие территорий и обеспечения жителей административными и социальными услугами надлежащего качества и в необходимом объеме.

Ключевые слова: местные бюджеты, ресурсное обеспечение, государственное регулирование, направления регулирования, инструменты влияния.

Myroslav Treshev. Directions and tools of the state regulation of local budgets recourse providing

State regulation directions of local budgets resource supporting and appropriate instruments of regulation influence of state were determined in this article. These instruments must ensure maximum local budget filling by own funds, their effective

using, complex development of territories and ensuring citizens by quality administrative and social services.

Key words: local budgets, resource supporting, state regulation, direct of regulation, instrument of influence.

Однією з головних функцій органів місцевої влади є забезпечення соціальних потреб членів територіальних громад, що неможливо без їх розвитку. Розвиток територій, у свою чергу, перш за все залежить від рівня забезпеченості матеріальними та фінансовими ресурсами місцевих бюджетів та є передумовою існування місцевого самоврядування. Регулююча та координуюча функції держави в процесі забезпечення місцевих бюджетів належними ресурсами є вагомим важелем у соціально-економічному та культурному розвитку територій. При цьому задля забезпечення ефективного та раціонального регіонального управління місцевим органам влади необхідно не лише спиратися на дії центральних органів влади та лобювати на цьому рівні свої інтереси, а й самостійно використовувати всі наявні в розпорядженні територій ресурси – фінансові, природні, майнові, інформаційні, вживати заходи з поліпшення інвестиційного клімату та підвищення рівня конкурентоспроможності регіону.

Проблемам державного регулювання ресурсного забезпечення місцевих бюджетів присвячені наукові праці Г. Атаманчука, Н. Бойцун, Т. Безверхнюк, Ю. Ганущака, А. Гальчинського, В. Гейця, Б. Данилишина, С. Лекаря, І. Луніної, П. Саблука та ін. Проте, незважаючи на значний науковий інтерес до цього питання, система державного впливу на формування повноцінного ресурсного забезпечення місцевих бюджетів України на сьогодні залишається недостатньо опрацьованою. Так, потребують розширення напрями державного регулювання в цій сфері, а також обов'язковим є формування чіткої та логічної системи інструментів відповідного цілеспрямованого впливу.

Ураховуючи вищезазначені проблеми, можна впевнено стверджувати, що питання якості державного регулювання ресурсного забезпечення місцевих бюджетів досі залишається вкрай актуальним та потребує подальшого дослідження. Адже за таких умов територіальні громади розвиваються дуже повільно, у багатьох випадках не доводиться навіть говорити про якусь самостійність бюджетів місцевого самоврядування.

Метою статті є визначення напрямів державного регулювання ресурсного забезпечення місцевих бюджетів та відповідних їм інструментів регулюючого впливу держави, які б гарантували максимальне наповнення місцевих бюджетів власними коштами, ефективно їх використання, комплексний розвиток територій та

забезпечення мешканців адміністративними та соціальними послугами належної якості та в необхідному обсязі.

Актуалізація системи управління ресурсним потенціалом території є одним із найактуальніших завдань державної влади на сьогодні, адже в умовах обмеженості ресурсів державного та місцевих бюджетів власне внутрішній потенціал територій має стати реальним джерелом їхнього розвитку. У свою чергу, виключно фінансова самостійність територій може гарантувати не лише належну якість адміністративних та соціальних послуг, які надаються громадянам, а й соціально-економічний розвиток територій. Тому особливої важливості набуває необхідність розробки ефективної стратегії державного регулювання ресурсного забезпечення місцевих бюджетів і передусім визначення факторів впливу на нього держави, їх чітка систематизація та впорядкування.

Т. Безверхнюк доцільно зазначає, що ресурсне забезпечення регіонального управління, одним із дієвих інструментів якого є місцеві бюджети, як система державних заходів передбачає: одночасну участь кількох рівнів влади і управління та великої кількості платників податків і одержувачів відповідної підтримки; мобілізацію та перерозподіл різноманітних ресурсів з узгодженням інтересів і розв'язанням конфліктів з цього приводу [1, с. 249]. Виникає цілий ряд проблем, вирішення яких потребує узгодження, координації, контролю, делегування повноважень, установлення договірних відносин та інших організаційних дій. Адже більшість цих дій, а головне – їх технологічні ланцюжки, не є встановленими. Тому розроблення спеціальних організаційних механізмів, доведених до детальних процедур і закріплених у нормативних актах як обов'язковий принцип, здатне ввести ресурсне забезпечення регіонального управління в режим нормальної організаційної діяльності.

Система ресурсного забезпечення територій ґрунтується на відповідному плані, тобто на балансі ресурсів, який є складовою частиною стратегії соціально-економічного розвитку регіону та практичним механізмом розвитку його інфраструктури. При цьому зазначимо, що в сучасній моделі державної регіональної політики планове формування основних економічних зв'язків для більшості суб'єктів території значною мірою мінімізоване і участь у цьому процесі держави та органів місцевої влади обмежена. Але з погляду раціонального використання, розподілу та відновлення ресурсної бази території необхідним елементом забезпечення ефективної політики її соціально-економічного розвитку є державне регулювання цих зв'язків.

Також вважаємо за необхідне звернути увагу на головну небезпечну тенденцію, яка сформувалася в практиці цього регулюючого процесу в Україні, зокрема на спрямованість дій

органів державної влади на захист інтересів території на шкоду державним інтересам, що відображається в перебільшенні територіальних потреб та їх протиставленні потребам інших територій і держави загалом. Такий підхід є загрозою нецільового й нераціонального використання бюджетних та інвестиційних коштів, що спрямовуються на виконання другорядних, незначних за своїм соціально-економічним змістом та наслідками проектів, які в більшості випадків за своїм змістом є так званими піар-ходами та погіршують і без того сильну диспропорцію в розвитку територій.

Подолати цю перепону дозволить тільки чітке законодавче регламентування впливу органів державної влади на формування та використання ресурсу місцевих бюджетів, залучення їх поряд з органами місцевої влади до формування регіональних стратегій соціально-економічного розвитку та адекватне врахування потреб кожної території під час формування засад державної регіональної політики, іншими словами, оптимізація напрямів впливу центральних органів влади на формування як фактичного, так і потенційного ресурсу територій.

Концепцією державної регіональної політики має бути визначений баланс між інтересами держави, прогресом процесу державотворення, необхідністю забезпечення розвитку регіонів та захистом інтересів суб'єктів підприємницької діяльності та членів територіальних громад.

Отже, для розробки ефективної стратегії державного регулювання ресурсного забезпечення місцевих бюджетів перш за все необхідно виявити чинники негативного впливу на територіальний розвиток (економічні, адміністративні, політичні, соціальні, правові) та опрацювати напрями та інструменти державного впливу, які необхідно застосувати для їх подолання. Серед основних напрямів державного регулювання ресурсного забезпечення місцевих бюджетів вважаємо за доцільне виокремити:

- бюджетне регулювання, створення законодавчих передумов для фінансової незалежності місцевих бюджетів;
- поліпшення якості податкового адміністрування;
- сприяння розвитку підприємництва як головного чинника соціально-економічного розвитку територій, нарощення обсягів сплати податків, підвищення рівня зайнятості населення;
- запровадження інвестиційно-інноваційної моделі розвитку потенціалу територій;
- розвиток інфраструктури регіонів для підвищення рівня конкурентоспроможності й інвестиційної привабливості територій;
- сприяння економічній інтеграції територій на основі максимального використання конкурентних переваг кожної з них;

- проведення адміністративно-територіальної реформи;
- реалізація політики розвитку людського потенціалу, особливо інтелектуального.

Зупинимося на кожному з них більш детально та сформуємо систему інструментів, які доцільно застосовувати для отримання позитивного ефекту від впливу на ресурсне забезпечення місцевих бюджетів у відповідних напрямках. Інструменти державного впливу в цій сфері можуть мати як комплексну дію, так і відокремлену. Крім того, вони можуть мати загальний і специфічний характер і регулювати відносини не в одному, а у двох або більше напрямках.

Отже, пропонуємо в загальному вигляді систему напрямів та інструментів державного регулювання ресурсного забезпечення місцевих бюджетів України в умовах реформування, а також спрощену схему їх взаємодії (рисунк).



Схема взаємодії інструментів державного регулювання ресурсного забезпечення місцевих бюджетів за основними напрямками

Так, найбільш швидкого ефекту в процесі управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів можна досягти за рахунок бюджетного регулювання, яке повинно бути спрямоване на забезпечення територій належним фінансовим ресурсом.

Результатом державного впливу в цьому напрямі має стати реальна бюджетна незалежність території.

Серед інструментів пропонуємо застосувати перш за все затвердження оптимального перерозподілу дохідних джерел між державним і місцевими бюджетами, регулювання податкових ставок і нормативів міжбюджетного розподілу податків, введення нових податків, законодавче закріплення чітких науково визначених нормативів видатків за кожним напрямом видаткової частини, виділення регіонам належного обсягу міжбюджетних трансфертів на фінансування делегованих державою повноважень.

При цьому зазначаємо, що реформування системи надання трансфертів місцевим бюджетам є одним із найбільш проблемних моментів. Поточна ситуація свідчить, що більшість органів місцевої влади не вживають організаційних заходів із забезпечення власних бюджетів належним фінансовим ресурсом не лише через недосконалість законодавчої бази чи відсутність власних повноважень у цій сфері, а й більшою мірою через надзвичайно високий рівень міжбюджетних трансфертів у їх дохідній частині, який сприяє самоусуненню місцевих органів влади від вирішення питань ресурсного забезпечення. За даними Державної казначейської служби України, питома вага офіційних трансфертів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів України у 2012 р. становила 58,5 %, а в 3 кварталі 2013 р. – 56,5 % [4]. Отже, фактичні дані свідчать про те, що на більш ніж наполовину місцеві бюджети залежать власне від управлінських рішень центральних органів влади.

Поліпшення якості податкового адміністрування, як один з основоположних напрямів державного регулювання ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, спрямоване на розроблення ефективного механізму організації роботи Міністерства доходів і зборів України та його територіальних підрозділів. Відповідно система інструментів реалізації в цьому напрямі включає: виявлення резервів додаткових надходжень до місцевих бюджетів, забезпечення повноти сплати податків і зборів платниками, недопущення ухилення їх від сплати, спрощення процедури сплати податків і її автоматизація, створення позитивного іміджу сумлінних платників податків, посилення матеріальної, адміністративної і кримінальної відповідальності за порушення податкового законодавства.

Сприяння розвитку підприємництва з боку держави, на нашу думку, має полягати в лібералізації відносин держава – суб'єкт господарювання шляхом застосування таких специфічних інструментів, як узгодження законодавчих та урядових актів з інтересами підприємців, удосконалення фінансово-кредитної політики держави щодо забезпечення доступу підприємницьких

структур до фінансових ресурсів, подальше розширення непрямих методів стимулювання розвитку підприємництва шляхом сприяння задоволенню технічних, технологічних, ресурсних потреб підприємців на пільгових умовах, надання послуг із сертифікації продукції, виробництва і управління ним за міжнародними стандартами, інформаційне забезпечення підприємців тощо.

Запровадження інвестиційно-інноваційної моделі розвитку потенціалу територій повинно здійснюватись шляхом стимулювання залучення інвестицій у регіони, формування пріоритетів розвитку виробництв на основі новітніх технологій, побудови сучасних систем і каналів комунікації тощо.

Як справедливо зазначає С. Гура, основою інвестиційної політики регіонального розвитку, що означає сукупність господарських рішень, які визначають основні напрями капіталовкладень, заходи щодо їх концентрації на важливих ланках, є забезпечення збалансованості та ефективності соціально-економічного розвитку регіонів [3, с. 236]. Однією з найважливіших складових інвестиційної політики регіонального розвитку є рівень інноваційності виробництва та загальні принципи використання і відтворення основних ресурсів у регіоні, що пов'язано з раціональним та ефективним розподілом усіх видів капіталовкладень. Саме цільове використання бюджетних коштів та значного обсягу інвестицій у сфері модернізації виробничих потужностей є умовою прискорення соціально-економічного розвитку регіону, що залежить від ступеня централізації та децентралізації механізмів державного управління та регулювання регіонального розвитку. Регулюючий вплив держави в напрямі розвитку інфраструктури – це передусім в українських реаліях розвиток автомобільного та залізничного сполучення, електро-, газо- і нафтопровідних мереж, аеропортів, будівництво і реконструкція об'єктів соціального призначення (шкіл, дошкільних закладів, закладів дозвілля), яка має підвищувати привабливість територій з боку потенційних інвесторів, поліпшувати якість життя населення.

Політика державного регулювання в напрямі економічної інтеграції територій має базуватися на упорядкуванні правових основ економічних і політичних взаємин «центр – регіони», збереженні контролю держави над стратегічними об'єктами і природними ресурсами, забезпеченні функціонування міжрегіональної транспортної, енергетичної та телекомунікаційної систем. Серед інструментів, характерних безпосередньо цьому напрямку впливу, вважаємо за необхідне акцентувати увагу на таких, як сприяння становленню й розвитку інтеграційних форм просторової організації та самоорганізації територій (асоціації

органів місцевого самоврядування, міжрегіональні фінансово-промислові групи), стимулювання галузевої спеціалізації територій, посередництво в налагодженні господарських зв'язків, активізація культурного, освітнього, туристичного обміну між територіями, забезпечення економічної безпеки територій.

Важливим аспектом державного регулювання в напрямі проведення адміністративно-територіальної реформи є те, що це одночасно й інструмент впливу на ресурсне забезпечення місцевих бюджетів. Загальновідомо, що така реформа в Україні вже давно назріла. Території в їх сучасних адміністративних кордонах у більшості випадків не можуть забезпечити свою економічну і фінансову незалежність, адже адміністративно-територіальні одиниці були створені в Радянському Союзі за галузевим принципом та на планово-господарській основі і є скоріше спадщиною СРСР, ніж чинником розвитку країни. Отже, основний акцент адміністративно-територіальної реформи полягає в запровадженні нових інноваційних механізмів прийняття рішень, які б об'єднували державний, приватний і громадський сектори, та переході від управління, яке за базу має державно-адміністративний поділ, до просторового управління.

Вплив держави на розвиток людського потенціалу стабілізує та поліпшує демографічну ситуацію, підвищує рівень зайнятості населення, стимулює зростання його інтелектуального потенціалу. Інструментом тут є вироблення комплексної стратегії, яка має включати такі заходи: формування та реалізація державної політики у сфері регулювання внутрішньорегіональної та міжрегіональної трудової міграції, реалізація концепції постійного навчання протягом життя, реформування системи пенсійного забезпечення, запровадження новітньої концепції розвитку регіональної соціальної інфраструктури за рахунок співфінансування з державного бюджету, місцевих бюджетів і бізнесу, удосконалення порядку розроблення соціальних програм, спрямованих на вирішення найгостріших проблем регіонів, насамперед у галузі забезпечення зайнятості і створення нових робочих місць, подолання бідності, запобігання розвитку хронічної та успадкованої бідності тощо.

Ще одним ефективним комплексним інструментом державного регулювання ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, який створено у 2012 р., є державний фонд регіонального розвитку. Згідно зі ст. 24 Бюджетного кодексу України кошти державного фонду регіонального розвитку спрямовуються на виконання державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку, державних цільових програм та інвестиційних програм, спрямованих на регіональний розвиток, угод щодо регіонального розвитку та програм подолання депресивності територій, державних

програм розвитку транскордонного співробітництва, а також програм і заходів соціально-економічного розвитку регіонів, включаючи програми і заходи розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць (зокрема, малих міст, гірських населених пунктів, населених пунктів зон спостереження тощо) [2]. Обсяг фонду регіонального розвитку, за Бюджетним кодексом, має становити до 1 % від обсягу доходів загального фонду Державного бюджету. Проте у 2012 р. його фактична питома вага становила 0,29 %. А в Законі України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» передбачено видатки Державного фонду регіонального розвитку в сумі 987,5 млн грн, що становить лише 0,3 % від доходів загального фонду Держбюджету [4]. Загальна структурно-функціональна модель організації та функціонування фондів регіонального розвитку складається зі сталої окремої сукупності фінансових ресурсів та інституційних елементів у складі функціональної та управлінської складових [5].

Слід зазначити, що в бюджеті ЄС на 2014–2020 рр. виокремлено чотири ключові пріоритети ЄС, на яких будуть сконцентровані інвестиції в межах Європейського фонду, – інновації і дослідження, цифрові технології, підтримка малого та середнього бізнесу, низьковуглецева економіка. При цьому менш розвинені регіони (валовий регіональний продукт на душу населення менше ніж 75 % від середнього показника в ЄС) гарантовано одержать 12 % коштів фонду, перехідні регіони (валовий регіональний продукт на душу населення 75 – 90 % від середнього показника в ЄС) – 15 % коштів фонду, а найбільш розвинені – 20 % [6]. Крім того, для приведення в дію цього, на наш погляд, ефективного довгострокового інструменту регулювання ресурсним забезпеченням пропонуємо збільшити частку фонду регіонального розвитку до 10 % в обсязі доходів загального фонду державного бюджету та спрямовувати на розвиток економічно слабких територій не менше ніж 75 % його коштів.

За результатами проведених досліджень можна стверджувати, що органи державного управління в Україні мають у своєму розпорядженні достатню кількість інструментів регулювання ресурсного забезпечення місцевих бюджетів – від законодавчих до адміністративних, які вони можуть застосовувати як комплексно, так і в окремих напрямках впливу. Проте на практиці більшість із цих інструментів в Україні залишається незадіяною, а деякі напрями впливу майже не беруться до уваги. Це зумовлює потужний дестимулюючий вплив, який призводить до цілковитої залежності депресивних територій від фінансового ресурсу державного бюджету, а отже, від рішень центральних органів влади. Таким чином, для виправлення ситуації необхідно терміново задіяти всі

визначені інструменти державного впливу на розвиток територій, поліпшення якості життя населення та надання дійсно фінансової самостійності територій, що є головною передумовою їх розбудови та якісного виконання органами місцевої влади покладених на них повноважень. Відповідно наступні дослідження будуть проводитися в напрямках розробки конкретних методик державного регулювання ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів.

Список використаних джерел

1. **Безверхнюк Т. М.** Система ресурсного забезпечення регіонального управління: концептуальні засади розбудови і механізми функціонування : дис. ... д-ра наук держ. упр. : 25.00.02 / Т. М. Безверхнюк. – О., 2009. – 441 с.
2. **Бюджетний** кодекс України від 8 лип. 2012 р. № 2456-VI. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.
3. **Гура С.** Стратегічне планування в державному управлінні ресурсним розвитком регіону / С. Гура // Ефективність держ. упр. : зб. наук. пр. – 2010. – Вип. 23. – С. 232 – 238.
4. **Звіти** Державної казначейської служби за 2012 рік та за січень – вересень 2013 року. – Режим доступу : www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list.
5. **Марковський С. С.** Фонди регіонального розвитку у системі реалізації державної регіональної політики / С. Марковський // *Наук. розвідки з держ. та муніцип. упр.* – 2012. – Вип. 2. – Режим доступу : archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nrzd/2012_2/28.pdf.
6. **Cohesion policy 2014 – 2020.** – Режим доступу : ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_en.cfm#1.

List of references

1. **Bezverkhniuk T. M.** Systema resursnoho zabezpechennia rehionalnoho upravlinnia: kontseptualni zasady rozbudovy i mekhanizmy funktsionuvannia : dys. ... d-ra nauk derzh. upr. : 25.00.02 / T. M. Bezverkhniuk. – O., 2009. – 441 s.
2. **Biudzhetni kodeks** Ukrainy vid 8 lyp. 2012 r. № 2456-VI. – Rezhym dostupu : www.zakon.rada.gov.ua.
3. **Hura S.** Stratehichne planuvannia v derzhavnomu upravlinni resursnym rozvytkom rehionu / S. Hura // *Efektynnist derzh. upr. : zb. nauk. pr.* – 2010. – Vyp. 23. – S. 232 – 238.
4. **Zvity** Derzhavnoi kaznacheiskoi sluzhby za 2012 rik ta za sichen – veresen 2013 roku. – Rezhym dostupu : www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list.
5. **Markovskiy S. S.** Fondy rehionalnoho rozvytku u systemi realizatsii derzhavnoi rehionalnoi polityky / S. Markovskiy // *Nauk. rozvidky z derzh. ta munitsyp. upravlinnia.* – 2012. – Vyp. 2. – Rezhym dostupu : archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nrzd/2012_2/28.pdf.
6. **Cohesion policy 2014 – 2020.** – Режим доступу : ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_en.cfm#1.

Надійшла до редколегії 25.02.14

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 35.085:159.9

Олександр АКИМОВ

Національна служба посередництва і примирення

ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Наголошується на необхідності комплексних розробок організаційно-правових засад і пошуку сучасних підходів до шляхів професійного розвитку державних службовців з урахуванням ресурсів їх робочих місць. Зосереджується увага на необхідності для державних службовців знань з різних галузей науки, культури, економіки, суспільно-політичного життя, наявності додаткової вищої професійної освіти за фахом «державне управління».

Ключові слова: державна служба, європейська інтеграція, професіоналізація державної служби, професійний розвиток.

Александр Акимов. Правовые основы развития профессионального образования государственных служащих

Подчеркивается необходимость комплексных разработок организационно-правовых основ и поиска современных подходов к путям профессионального развития государственных служащих с учетом ресурсов их рабочих мест. Сосредоточивается внимание на необходимости для государственных служащих знаний в разных сферах науки, культуры, экономики, общественно-политической жизни, наличия дополнительного высшего профессионального образования по специальности «государственное управление».

Ключевые слова: государственная служба, европейская интеграция, профессионализация государственной службы, профессиональное развитие.

Oleksandr Akimov. Legal principles of development of trade education of civil servants

In the article there is emphasized the need for comprehensive elaboration of

© Акімов О. О., 2014

organizational and legal principles and modern approaches to finding the ways for professional development of civil officials minding the resources of their job positions; the focus lies in the necessity of knowledge in various fields of science, culture, economics, social and political life, the presence of additional higher professional education on specialty «governance» for professionals who do not have such education.

Key words: public service, European integration, the professionalization of public service, professional development.

Новітній час вимагає суттєвих суспільно-економічних перетворень на шляху подальшої інтеграції України у світову спільноту. Одним із пріоритетних напрямів зовнішньополітичного курсу нашої держави визнано курс на європейську інтеграцію, який вимагає проведення комплексу реформ та адаптації до європейських стандартів усіх сфер політичної, правової та суспільно-економічної діяльності держави. Активне запровадження у вітчизняну систему державного управління демократичних принципів тісно кореспондує з оновленням інституту державної служби в контексті європейського виміру [1]. Становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток засад громадянського суспільства, інтеграція України у європейське співтовариство, проведення адміністративної реформи, зокрема реформи системи державної служби, передбачають підготовку висококваліфікованих управлінців, розширення професійної підготовки фахівців, кандидатів, докторів наук у галузі державного управління для заміщення посад в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, а також формування кадрового резерву на ці посади [10]. Завдання, що постають перед державною службою України, актуалізують необхідність сучасного підходу до шляхів професійного розвитку державних службовців. Від їх подальшого професійного розвитку залежить результативність та ефективність усього державного апарату [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної проблеми свідчить, що зазначені питання досліджували такі вітчизняні вчені та практики, як Т. Мотренко, Н. Нижник, В. Олуйко, Н. Гончарук, Л. Пашко, С.Серьогін, В. Майборода та ін. Проте значущість і багатогранність проблем, що постали на сучасному етапі, потребують продовження наукових досліджень у цій сфері.

Науковому осмисленню проблеми також сприяли ідеї вчених, які розробляли теорію та практику управління персоналом, у тому числі на державній службі – О. Антонова, В. Білолипецький, Д. Дзвінчук, П. Друкер, В. Іглін, О. Понедєлков, В. Співак, Г. Щокін та ін., акмеологічні підходи до професійного розвитку кадрів – О. Анісімов, О. Деркач, О. Огнев, підходи та принципи андрагогіки

– С. Вершловський, С. Змеєв, Н. Протасова, Л. Прудіус, прогресивні технології навчання – Р. Баклі і Дж. Кейпл, М. Кларин, П. Новиков, Е. Шейн, у тому числі тренінги та відеотренінги – Р. Брюс, Ю. Смельянов, С. Макшанов, Х. Міккін, Л. Петровська, О. Ситников та ін. Але й досі в науковій літературі відсутні комплексні розробки щодо правових засад професійного розвитку державних службовців з урахуванням ресурсів їх робочих місць.

Аналіз кількісних та якісних показників сучасної вітчизняної державної служби свідчить про те, що в нашій країні зберігається, на жаль, тенденція зниження професіоналізму та професійної компетенції державних службовців, нераціонально використовується їх праця, зменшується мотивація до навчання, порушується принцип випереджальної професійної підготовки, хоча визначальною умовою успішного посування по службі є професіоналізм державних службовців.

У сфері регулювання якості кадрового потенціалу, а саме державних службовців центральних органів виконавчої влади, особливе значення має подолання суперечностей між правами громадян та інтересами держави, потребою в стабільності кадрового потенціалу та необхідністю його постійного оновлення, між регламентацією в різних міністерствах і творчим підходом до умов життєдіяльності, що складаються. Кадрова політика в державі полягає в забезпеченні рівних прав і можливостей відповідно до професійних даних. Функції державного регулювання якості кадрового потенціалу центральних органів виконавчої влади включають: оптимізацію кількісного та якісного підбору державних службовців; управління їх професійним розвитком; мотивацію службової діяльності; підготовку резерву державних службовців, включаючи планування кар'єри; організацію і аналіз результатів атестації; планування використання та ротации кадрів.

На професійний розвиток державних службовців центральних органів виконавчої влади впливають різні фактори. До об'єктивних належать: потреба в професіоналах і престиж державної служби, здатність на професійному рівні вирішувати сучасні державно-управлінські завдання. До суб'єктивних факторів належить мотивація особистісних та ціннісних орієнтацій. Отже, професійний розвиток держслужбовців є одним із важливих (пріоритетних) напрямів у системі державного управління і кадрової політики. В умовах проведення адміністративної реформи і кардинального реформування системи державного управління в Україні вимога професійного розвитку і додаткової профосвіти держслужбовців стає особливо актуальною. На сьогодні проблема недостатності професіоналізму і компетентності службовців системи державного

управління є офіційно визнаною, значна частина наших чиновників ще не має ні досвіду служби, ні необхідних знань і вмінь [1]. Останнім часом усе частіше на державну службу приходять особи, що не пройшли правової, соціально-економічної, управлінської підготовки, необхідної для службової діяльності.

У більшості випадків в органах державного управління працюють фахівці, які не мають системи наукових знань у галузі державного і муніципального управління, правознавства, політології, соціології, маркетингу і менеджменту, психології та інформатики, не володіють необхідними навичками для розв'язання складних соціально-політичних і соціально-економічних завдань. Але запорука успіху всіх реформ полягає в тому, щоб у системі державного управління працювали компетентні висококваліфіковані кадри, здатні до творчого вирішення завдань, що стоять перед ними. Це обумовлює необхідність створення єдиної системи безперервної професійної освіти кадрів для органів державного і місцевого самоврядування. Ефективною така система може бути лише в тому випадку, якщо її формування і функціонування базується на науково обґрунтованій і логічно стрункій комплексній програмі, а також якщо створене належне правове підґрунтя для її реалізації.

Розвиток загальнонаціональної державної системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації держслужбовців здійснюється на конституційних принципах, концептуальних положеннях адміністративної реформи, на принципах оновленого законодавства про державну службу, освіту та інших нормативно-правових актів.

У розробці принципів розвитку професійної підготовки держслужбовців неможливо обмежитися лише розв'язанням поточних завдань. Стратегію професійного навчання кадрів слід розглядати як стратегію майбутнього держави. Визначення потреби в кадрах (кількісного і якісного – за спеціалізаціями і кваліфікаціями) обумовлене, перш за все, станом і прогнозом розвитку соціально-економічних і політичних процесів, рівнем розвитку виробничих сил, завданнями управління, пріоритетами розвитку суспільства. Специфіка розвитку і функціонування державної служби як публічного правового інституту визначає особливості професійної підготовки державних службовців. Світовий досвід свідчить, що становлення державної служби без підтримки системи освіти – справа кількох десятиліть. За наявності такої підтримки з боку держави цей час може бути істотно скорочено. Становлення системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців нерозривно пов'язане з формуванням якісно нової системи державної служби, ставши

складовою її кадрового забезпечення. Сьогодні майже всі питання організації й функціонування державної служби тісно пов'язані з професіоналізмом державних службовців та рівнем їх освіти. Розвиток державної служби й системи професійної підготовки кадрів державних службовців органічно взаємозалежні.

Становлення інституту державної служби й системи професійної підготовки державних службовців відбувається в умовах зміни парадигми суспільного розвитку, типу культури, духовно-моральних орієнтирів. Державне управління, державна служба не лише відчують вплив з боку системної кризи, але й самі мають глибокі внутрішні суперечності та проблеми. У таких умовах становлення системи безперервної професійної освіти державних службовців стало нагальною потребою й важливим чинником зміцнення державності й становлення соціально орієнтованої ринкової економіки. Стан і рівень організації системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців є однією з найважливіших умов успішного функціонування та вдосконалення всієї системи державного управління.

Аналіз нормативно-правових актів свідчить про те, що система підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців – це цілеспрямована й чітко організована сукупність елементів (кожен з них є правовим інститутом та складною підсистемою), уся її діяльність спрямована на досягнення єдиної мети – забезпечення державних органів необхідною кількістю високопрофесійних і всебічно підготовлених кадрів державних службовців, що володіють сучасними науковими знаннями, навичками й уміннями та здатні до ефективного здійснення цілей і функцій правової держави у своїй практичній діяльності. Система підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців повинна розглядатися як єдина, цілісна підсистема в системі державного управління. З одного боку, стан і рівень державного управління впливають на характер і рівень розвитку цієї підсистеми, а з іншого боку, ця підсистема активно впливає на ефективність і раціональність державного управління, сприяє його вдосконаленню.

Основу правового регулювання у сфері підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців закладено нормативно-правовими актами Президента України. Так, згідно з Програмою кадрового забезпечення державної служби, затвердженою Указом Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035/95, здійснюється комплекс заходів щодо створення нової системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації

державних службовців. Напряма сферу дій цієї системи визначають близько 20 нормативно-правових актів. З метою створення державної системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців Указом Президента України від 30 травня 1995 р. № 38/95 створено Українську академію державного управління при Президенті України з філіями у Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові. В областях, містах Києві і Севастополі створено регіональні центри підвищення кваліфікації державних службовців і навчання працівників державних підприємств, установ і організацій.

Визначено перелік вищих навчальних закладів з підготовки і перепідготовки фахівців державного управління і ринкової економіки. Питання кадрового забезпечення неодноразово розглядалися Президентом України та Кабінетом Міністрів України. До найбільш значущих нормативно-правових актів у цій сфері можна віднести такі положення та програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» [7], «Програма кадрового забезпечення державної служби» [8], «Програма роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій» [8], «Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій» [9], «Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців», «Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій» [7], «Про вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців» [6] тощо.

Характер і тип професійного розвитку державних службовців визначаються тим, на яких принципах ми базуємо цей процес. Принципи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців можна поділити на такі групи: 1) загальногромадянські, які припускають розвиток підвищеного почуття відповідальності і свідомості, у тому числі етичних якостей, таких як громадянський обов'язок, вірність інтересам державної служби, чесність і несприйняття корупційних впливів; 2) професійні, що охоплюють наявність спеціальних знань, умінь у сфері права, економіки, соціальної психології тощо; вміння використовувати ці знання; принцип єдності, неперервності і диференційованості; принцип визначення взаємних прав, обов'язків і відповідальності; принцип установації правових наслідків, принцип забезпечення високої якості й ефективності навчання; 3) внутрішньокорпоративні,

які передбачають виховання лідерських якостей, навчання навичкам управлінської роботи; 4) взаємної поваги і взаємної підтримки на державній службі; 5) підвищення іміджу, соціального статусу державного службовця і довіра з боку громадянського суспільства.

В існуючій системі державної служби професійний розвиток тісно пов'язаний з просуваннями по службі, оцінкою якості служби, рівнем грошового забезпечення, присвоєнням рангів, застосуванням заходів заохочення та ін. У ст. 29 Закону України «Про Державну службу» визначається, що результати навчання і підвищення кваліфікації є певними підставами для просування по службі. Відповідно слід погодитися з В. Черепановим стосовно того, що систематичне підвищення кваліфікації і професійна перепідготовка є юридично обов'язковою частиною і елементом проходження державної служби кожним громадянином, який служить у будь-якому державному органі. Сама державна служба вважається творчою працею, тому державний службовець, який обрав її за свою професію, повинен безперервно підвищувати свій теоретичний рівень упродовж усієї службової діяльності незалежно від державної посади, яку займає. Саме з цих причин професійна перепідготовка й підвищення кваліфікації органічно вбудовані в систему проходження державної служби.

Одні дослідники пропонують навчати державних службовців тому, що вимагає посада, пристосовуючи процес навчання кадрів до завдань і функцій конкретного державного органу, до умов його роботи й навіть до особливостей самих службовців [2, с. 74]. Інші, критикуючи цей підхід, зазначають, що доцільно навчати насамперед основним, принципним методам управління взагалі й на даному рівні зокрема, навчати єдиній мові науки й мистецтва управління [4; 5]. Були висловлені сумніви щодо доцільності підготовки у вищих закладах освіти державних службовців – керівників. Така позиція була обґрунтована тим, що вищі навчальні заклади не мають для цього необхідного часу і можливостей, в управлінні, і державному управлінні зокрема, відбуваються складні соціальні процеси, а часу для виявлення у працівника навичок керівництва надто мало через перенавантаження навчальних програм тощо. Тому у вищих навчальних закладах достатньо готувати спеціалістів відповідного напрямку, а з основами управління – лише знайомити.

На наш погляд, однозначної відповіді на поставлене питання немає й бути не може. Якщо державний службовець проходить навчання за програмою перепідготовки з одержанням другої вищої або середньої професійної освіти, то він повинен у повному обсязі засвоїти відповідну програму. Необхідно також враховувати такі чинники: завдання і критерії ефективності у відповідній сфері

державної діяльності; моделі організації відповідної державної діяльності; правові й політичні взаємовідносини співробітників державних органів; методи й засоби управління в умовах стратегічного управління, публічність процесу прийняття рішень. Обсяг освітніх програм перепідготовки фахівців і час для одержання ними другої вищої або середньої професійної освіти визначається з огляду на необхідність виконання державного освітнього стандарту з відповідної спеціальності в тому самому обсязі і з тим самим змістом навчальних дисциплін, які ним передбачені. Отже, у цьому випадку не може бути й мови про те, щоб «навчати тому, що вимагає посада». Якщо ж ідеться про професійну перепідготовку або, тим більше, про підвищення кваліфікації, то необхідно враховувати вимоги, обумовлені особливостями посади, на якій перебуває державний службовець. Важливо, щоб професійне навчання державних службовців було органічно пов'язане з їх професійним розвитком і службовим посуванням. Різні види й форми перепідготовки й підвищення кваліфікації доцільно тісніше пов'язувати не лише з групами посад, які заміщають державні службовці, але й з етапами їхнього службового посування.

Однак існуюча нині система проходження державної служби не дозволяє тісно пов'язувати навчання державних службовців з плануванням їх кар'єри, оцінкою якості роботи, присвоєнням рангу державного службовця, підвищенням грошового утримання. У зв'язку з цим необхідно створити правові умови для того, щоб підвищення освітнього рівня й кваліфікації стало для державних службовців не просто обов'язковим, а зумовлювало певні вигоди й переваги, тобто комплекс відповідних стимулів.

У зв'язку з цим нагальним питанням також є розширення правового статусу державних службовців, їх прав і відповідальності стосовно підвищення своєї кваліфікації. Оскільки професійна перепідготовка й підвищення кваліфікації включені до кола службових обов'язків керівників і фахівців, для цих категорій працівників вони мають правовий характер. Відмову державного службовця без поважних причин від підвищення кваліфікації слід розглядати як порушення службової дисципліни, що супроводжується правовими наслідками аж до звільнення з посади.

Особливо важливою в системі навчання державних службовців стає проблема науково-педагогічних кадрів, оскільки це без перебільшення одне з центральних, вузлових питань удосконалення й підвищення ефективності організації й діяльності системи професійної освіти державних службовців. З огляду на те що контингент осіб, які проходять перепідготовку й підвищення кваліфікації, має, як правило, вищу професійну освіту й певний,

часом значний, стаж роботи зі спеціальності й стаж державної служби, обіймає керівні державні посади, то викладацькі кадри повинні відповідати найвищим вимогам. Вони мають поєднувати глибокі теоретичні знання з повним і точним розумінням змісту практичної діяльності державних органів і тенденцій їх розвитку. Це актуалізує проблему формування складу висококваліфікованих викладацьких кадрів.

Гостроту проблеми можна певною мірою зменшити, поширивши на штатний науково-педагогічний склад системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців дію законодавства про державну службу, з чим було б пов'язане підвищення їх соціального й правового статусу, а також значне поліпшення матеріального забезпечення науково-педагогічних працівників. Дослідження вітчизняного досвіду формування, розвитку й функціонування системи підготовки й підвищення кваліфікації державних службовців становить не лише науковий, але й практичний інтерес, оскільки допомагає вирішувати багато сучасних проблем з урахуванням позитивного та негативного досвіду в практиці минулих років.

Заслужує на уважне вивчення й запровадження зарубіжний досвід професійної підготовки державних службовців. У багатьох сучасних розвинутих країнах нагромаджений цінний, багатогранний досвід підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації персоналу державного управління.

Становить інтерес практика як тих країн, у яких існує, як і в Україні, система спеціалізованих навчальних закладів з підготовки кадрів державних службовців, так і тих країн, у яких підготовка фахівців для державного апарату здійснюється в загальних навчальних закладах. Досвід першої групи країн цікавий з погляду комплектування навчальних закладів, визначення програм навчання слухачів, їх стажування, набуття теоретичних знань і практичних навичок, оцінки рівня їх підготовки тощо. Досвід другої групи країн привертає увагу, насамперед, до питань організації навчального процесу, пошуку нетрадиційних методів навчання та залучення студентів до виконання дослідних проектів.

Однак під час упровадження того корисного, що є в зарубіжному досвіді, необхідно порівнювати його з вітчизняними національними особливостями в організації й функціонуванні державної служби в цілому й системи професійної підготовки державних службовців зокрема, оскільки щось скопійоване, перенесене, запозичене без його глибокого засвоєння ніколи або, принаймні, дуже довго не буде корисним; зберігається небезпека його відторгнення. Для того щоб одержані державними службовцями знання не ставали застарілими

і постійно оновлювалися, фахівці повинні безперервно й постійно одержувати додаткову професійну освіту. Для цього необхідно розробляти системні і систематичні програми, що забезпечуватимуть безперервне поповнення знань і навичок працівників державної служби. Професійна діяльність держслужбовця вимагає сьогодні не лише ґрунтовної підготовки у сфері державного управління, але й знань у різних галузях науки, культури, економіки, суспільно-політичного життя, широкого світогляду й кола інтересів, певних професійних і людських якостей. Процес загальнокультурного розвитку особи повинен відбуватися безперервно, будучи основою розвитку збагачення професійно-кваліфікаційної і функціональної складових сукупної культури держслужбовця.

Сучасна система підготовки й підвищення кваліфікації держслужбовців має всі можливості для підвищення не лише загальнокультурного рівня фахівців, але й розвитку їх інтелектуального і творчого потенціалу, оскільки розвиток і збагачення професійно-кваліфікаційної складової сукупної культури держслужбовця розгортається на ґрунті загальної культури, сприяє вдосконаленню держслужбовця як професіонала у сфері держуправління і стає, у свою чергу, основою формування й удосконалення його функціональної діяльності. На нашу думку, спеціально готувати кадри для керівної роботи слід в основному з тих осіб, що мають вищу професійну освіту, практичний досвід роботи зі спеціальності й стаж державної служби. Особам, що вже мають вищу освіту й перебувають на керівних посадах або зараховані до резерву на висування, доцільно одержати додаткову вищу професійну освіту за фахом «державне управління», що забезпечує більш широку й глибоку управлінську підготовку. Це відповідає вимогам до посад, які вони займають, оскільки від них уже вимагається не знання часткових питань, а бачення суті проблем, уміння аналізувати на основі цього управлінські ситуації, приймати своєчасні і якісні рішення, організовувати працю підлеглих. Система підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців є складовою багатогранної діяльності з формування якісно нової системи державної служби й удосконалення державного управління.

Удосконалення управління системою підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців повинно включати зміцнення єдиного державного управління системою впорядкування галузевого управління шляхом підвищення ролі служби кадрів, а також удосконалення організаційно-правового регулювання організації й діяльності навчальних закладів з підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних

службовців. Система підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців може успішно розвиватися лише за умови потреби в результатах їх діяльності. Необхідне створення нового мотиваційного механізму, який не просто зобов'язував би, а й стимулював державного службовця до постійного оновлення своїх умінь і знань. Найефективніший спосіб досягнення цього – пов'язати службове посування, атестацію з професійними досягненнями держслужбовця, результатами його навчання.

Досвід розвинутих демократичних правових держав зі своїми національними традиціями і досвідом державної (публічної, цивільної) служби свідчить, що результати навчання держслужбовців є умовою як посування по службі, так і присвоєння чергового рангу, чину, звання тощо, а також підвищення заробітної плати. Водночас необхідним є створення нового мотиваційного механізму, що не лише стимулює, а й ставить службовця перед необхідністю постійно оновлювати свої професійні знання, уміння й навички. Досвід зарубіжних країн підтверджує, що необхідно пов'язати службове посування, розмір зарплати з рівнем кваліфікації, компетенції, діловими якостями, щоб профпідготовка, підвищення кваліфікації службовця були органічно вбудовані в професійну діяльність, службову кар'єру. Багато що в становленні й розвитку системи навчання держслужбовців, особливо в забезпеченні його безперервності, обов'язковості залежить від зміни ставлення до нього як з боку керівників, так і з боку працівників органів державної влади й місцевого самоврядування. Важливо також у загальнодержавному масштабі досягти того, щоб систематичне професійне навчання службовців стало складовою їх професійної діяльності, не особистою ініціативою, а обов'язковою вимогою, частиною державної управлінської діяльності і здійснювалося за рахунок держбюджету. Система навчання повинна найближчим часом вирішити завдання з кадрового забезпечення. Одним із головних недоліків навчання державних службовців у навчальних закладах є орієнтація програм не на потреби державної служби, а на можливості наявного викладацького складу. Необхідно переглянути стандарти програм навчання, які страждають від академізму й відсутності практичної спрямованості. У сучасних умовах до викладацького складу мають бути поставлені високі вимоги. Педагоги повинні не лише досконально знати свій предмет чи певну галузь знань, але й розуміти специфіку роботи державних органів. Необхідно активно здійснювати програми підготовки й підвищення кваліфікації викладацьких кадрів, проводити планомірну роботу з їх навчання в провідних зарубіжних країнах. З метою поліпшення якісного стану професорсько-викладацького

складу навчальних закладів, що здійснюють навчання державних службовців, необхідно провести такі заходи (за прикладом Казахстану): розробка і затвердження кваліфікаційних вимог до професорсько-викладацького складу; удосконалення механізму відбору викладачів на конкурсній основі; регулярна атестація викладачів; реалізація програми підготовки й підвищення кваліфікації викладацьких кадрів у самих навчальних закладах; запровадження заходів матеріального стимулювання викладачів. Вирішення всіх цих завдань потребує значних фінансових витрат, чіткого визначення суб'єктів їх реалізації й обсягу відповідальності.

Отже, можна зробити висновок, що система підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців має розглядатися як єдина, цілісна підсистема в системі кадрового забезпечення державного управління, від стану і рівня якої залежить ефективність і раціональність державного управління. Одним із ключових завдань, що сьогодні стоять перед державою на нинішньому етапі розвитку державної служби, повинно стати формування стрункої системи навчання державних службовців з розвинутою інфраструктурою, ефективним управлінням і ресурсним забезпеченням, що готувала б кваліфіковані кадри для вищої ланки управління, здійснювала регулярну перепідготовку й підвищення кваліфікації кадрів нижчого і середнього рівнів управління. Навчання державних службовців повинно стати більш якісним і орієнтованим на потреби державної служби і, перш за все, на кваліфікаційні вимоги до посад державної служби.

Список використаних джерел

1. **Акімов О. О.** Формування психологічної готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах євроінтеграції України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Акімов Олександр Олександрович ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ при Президентові України. – Д., 2013. – 20 с.
2. **Вишняков В. Т.** Подготовка и повышение квалификации государственных служащих / В. Т. Вишняков // Совет. государство и право. – 1971. – № 6. – С. 74 – 77.
3. **Кошова Т. В.** Професійний розвиток державних службовців на засадах самотренінгу : дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Кошова Тетяна Василівна ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ при Президентові України. – Д., 2004. – 20 с.
4. **Лисицын А.** О кадрах управления / А. Лисицын, Г. Попов // Плановое хозяйство. – 1968. – № 5. – С. 34 – 37.
5. **Попков В. Д.** Этика советской государственной службы / В. Д. Попков. – М. : Юрид. лит., 1970. – 200 с.
6. **Про вдосконалення** підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України

- № 499 від 16 квіт. 1998 р. // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 16. – С. 12.
7. **Про затвердження** Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 лют. 1997 р. № 167 // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 7. – Ст. 57.
 8. **Про затвердження** Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій : Указ Президента України від 10 листоп. 1995 р. № 1035/95. – Режим доступу : www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=83457&cat_id=39407.
 9. **Про заходи** щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій : Указ Президента України від 19 трав. 1995 р. № 381 // Вісн. держ. служби України. – 1995. – № 2. – С. 29 – 30.
 10. **Про Комплексну** програму підготовки державних службовців : Указ Президента України від 9 листоп. 2000 р. № 1212/2000. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1212/2000.

List of references

1. **Akimov O. O.** Formuvannia psykholohichnoi hotovnosti derzhavnykh sluzhbovtziv do profesiinoi diialnosti v umovakh yevrointehratsii Ukrainy : avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.03 / Akimov Oleksandr Oleksiiiovych ; Dnipropetr. rehion. in-t derzh. upr. NADU pry Prezydentovi Ukrainy. – D., 2013. – 20 s.
2. **Vishnyakov V. T.** Podgotovka i povyishenie kvalifikatsii gosudarstvennykh sluzhaschih / V. T. Vishnyakov // Sovet. gosudarstvo i pravo. – 1971. – № 6. – S. 74 – 77.
3. **Koshova T. V.** Profesiinyi rozvytok derzhavnykh sluzhbovtziv na zasadakh samotreninhu : dys... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.03 / Koshova Tetiana Vasylivna ; Dnipropetr. rehion. in-t derzh. upr. NADU pry Prezydentovi Ukrainy. – D., 2004. – 20 s.
4. **Lisitsyn A.** O kadrah upravleniya / A. Lisitsyn, G. Popov // Planovoe hozyaystvo. – 1968. – № 5. – S. 34 – 37.
5. **Popkov V. D.** Etika sovetskoy gosudarstvennoy sluzhby / V. D. Popkov. – M. : Yurid. lit., 1970. – 200 s.
6. **Pro vdoskonalennia** pidhotovky, perepidhotovky i pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtziv : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 499 vid 16 kvit. 1998 r. // Ofits. visn. Ukrainy. – 1998. – № 16. – S. 12.
7. **Pro zatverdzhennia** Polozhennia pro systemu pidhotovky, perepidhotovky ta pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtziv i Polozhennia pro yedynyi poriadok pidhotovky, perepidhotovky ta pidvyshchennia kvalifikatsii kerivnykiv derzhavnykh pidpriemstv, ustanov i orhanizatsii : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 liut. 1997 r. № 167 // Ofits. visn. Ukrainy. – 1997. – № 7. – St. 57.
8. **Pro zatverdzhennia** Prohramy kadrovoho zabezpechennia derzhavnoi

sluzhby ta Prohramy roboty z kerivnykamy derzhavnykh pidpriumstv, ustanov i orhanizatsii : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 10 lystop. 1995 r. № 1035/95. – Rezhym dostupu : www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=83457&cat_id=39407.

9. **Pro zakhody** shchodo vdoskonalennia roboty z kadramy v orhanakh vykonavchoi vlady, z kerivnykamy pidpriumstv, ustanov i orhanizatsii : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 19 trav. 1995 r. № 381 // Visn. derzh. sluzhby Ukrainy. – 1995. – № 2. – S. 29 – 30.

10. **Pro Kompleksnu** prohramu pidhotovky derzhavnykh sluzhbovtiv : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 9 lystop. 2000 r. № 1212/2000. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1212/2000.

Надійшла до редакції 22.05.14

УДК 352; 316.37

Сергій ЛЕГКОСТУП

Національна академія державного управління
при Президенті України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ПСИХОЛОГІЧНІ ДЕТЕРМІНАНТИ ОСОБИСТОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У ФОРМУВАННІ СЛУЖБОВОЇ ПОВЕДІНКИ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Аналізується значущість особистої відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, яка характеризує високий рівень розвитку особистості та її регуляторних механізмів. Визначаються психологічні детермінанти особистої відповідальності у формуванні поведінки посадових осіб місцевого самоврядування для передбачування та застосування їх у соціально-психологічній адаптації в умовах різноманітних професійних ситуацій.

Ключові слова: посадові особи місцевого самоврядування, психологічні детермінанти, особиста відповідальність, обов'язок, копінг-поведінка.

Сергей Легкоступ. Психологические детерминанты личной ответственности в формировании служебного поведения должностных лиц местного самоуправления

Анализируется значение личной ответственности должностных лиц местного самоуправления, которая характеризует высокий уровень развития личности и ее регуляторных механизмов. Определяются психологические детерминанты собственной ответственности в формировании поведения должностных лиц местного самоуправления для предупреждения и применения их в социально-психологической адаптации в условиях разнообразных профессиональных ситуаций.

Ключевые слова: должностные лица местного самоуправления, психологические детерминанты, личная ответственность, обязанность, копинг-поведение.

Sergiy Legkostup. Psychological determinants of personal responsibility of local government officials work behavior formation

Significance of personal responsibility of local government officials, which characterize the high level of a personality development and his/her regulatory mechanisms, is analyzed. Psychological determinants of personal responsibility of local government officials work behavior formation to foresee and implement them in social and psychological adaptation in the conditions of various professional situations are determined.

Key words: local government officials, psychological determinants, personal responsibility, duty, coping-behavior.

Для того щоб Україна стала демократичною, соціальною, правовою державою необхідний кваліфікований апарат посадових осіб місцевого самоврядування. У сучасних умовах особливої ролі набуває місцеве самоврядування як спеціальний вид управлінської діяльності населення, тому професійна діяльність посадових осіб, обраних населенням, повинна бути спрямована на розвиток територій та вирішення питань, які обумовлені історичними причинами та природними факторами окремо взятої адміністративної одиниці.

Будучи невід'ємною складовою суспільного життя, посадова особа місцевого самоврядування зазнає впливу. У таких умовах стає необхідним знайти варіант вирішення та подолання життєвих ускладнень, які виникли, для можливості вести повноцінну та продуктивну професійну діяльність у подальшому. Актуальність проблеми обумовила тему наукової статті.

Питаннями з проблем місцевого самоврядування займаються багато науковців. Так, аналіз кадрових процесів в органах місцевого самоврядування, розвиток, підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації, професійну компетенцію посадових осіб органів місцевого самоврядування, формування їх іміджу, питання територіальної організації місцевого самоврядування висвітлюють О. Батанов, Я. Жовнірчик, А. Коваленко, В. Кравченко, В. Куйбіда, М. Орзіх, С. Саханенко та ін. Питання правового регулювання діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування розкривають такі вчені, як В. Бакуменко, Н. Драгомирецька, С. Дубенко, В. Євдокимов, М. Казанцев, В. Князєв, С. Серьогін, А. Толстоухов, Т. Мотренко, В. Луговий, Н. Нижник, М. Орлатий, В. Рибачук, Ю. Шаров та ін. Однак наукові праці названих учених не вичерпують усю складність проблеми, а скоріше утворюють фундаментальну базу для подальшого її дослідження.

Розуміння відповідальності як обов'язку розглядає А. Спіркін,

який зазначає, що соціальне ставлення суб'єкта до суспільних цінностей, зорієнтоване в об'єктивному вираженні на збереження суспільства в цілому і його членів, що передбачає перш за все усвідомлення суб'єктом обов'язкового і можливого вибору шляхів його реалізації, що значно обмежує розуміння суті та прояву відповідальності в життєдіяльності особистості. Ф. Перлз визначав автентичність особистості, яка усвідомлює свої потреби та бере на себе відповідальність за їх реалізацію. К. Роджерс головною ознакою сформованої особистості називав відповідальність за те, ким вона є. В. Франкл вважав, що відповідальність належить до значущих феноменів людини, який подібно до духовності та свободи є первинним. Л. Колберг, Ж. Піаже, К. Хелкама, Х. Хекхаузен розглядали відповідальність із позиції морального розвитку особистості як етапи формування моральної свідомості. Принципово важливою є думка Ж. Піаже про значущість суб'єктивної відповідальності, яка формується поступово і характеризує високий рівень розвитку особистості та її регуляторних механізмів. А. Блазі розглядає відповідальність як головну моральну інстанцію в розвитку уявлення про особисте «Я», у якому виділяються стадії та кризові періоди.

Незважаючи на широку розробленість питання відповідальності особистості, особистій відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування в межах соціальної психології і державного управління присвячена незначна кількість праць. Тому окремі аспекти цієї проблеми потребують докладнішого дослідження.

Мета статті – визначити психологічні детермінанти особистої відповідальності для формування поведінки посадових осіб місцевого самоврядування, що надасть змогу передбачувати та застосовувати механізми їх соціально-психологічної адаптації в умовах різних професійних ситуацій.

Відповідальність є здатністю оптимально співвідносити вимоги життя і власні можливості, що свідчить про готовність до цілісної організації подій і справ, здібність контролювати своє життя і впливати на його хід. У поєднанні з вибором відповідальність є важливою формою оволодіння власною поведінкою і загалом особистісним способом організації життя.

Для того щоб більш детально з'ясувати зміст особистої відповідальності, її роль, значення, регуляторну функцію необхідно розглядати не тільки в контексті поведінки посадових осіб місцевого самоврядування, а й життєдіяльності людини взагалі з визначенням психологічних детермінант відповідальності.

Термін «детермінанта» (від грец. *determinantis* – визначальний) означає фактор, який обумовлює певне явище [17]. Отже, на нашу

думку, мова повинна йти саме про чинники, які визначають специфіку відповідальності – її виникнення, формування, функціонування та прояв.

Різноманітність проявів відповідальності як психологічного феномену не може бути повноцінно вивчена без носія – суб'єкта відповідальності, особистості [15]. Навіть коли йдеться про соціальну відповідальність, суб'єктом якої частіше визначають організацію або колектив, по суті, суб'єктом залишається особистість сама по собі чи об'єднана з іншими в певну групу.

Так, С. Максименко вважає, що особистість – це форма існування психіки людини, яка являє собою цілісність, здатну до саморозвитку, самовизначення, свідомої предметної діяльності й саморегуляції та має свій унікальний та неповторний внутрішній світ [12].

У свою чергу, у словнику-довіднику «Психологія особистості» «особистість» визначається як «людина з її суспільно обумовленим індивідуальним різноманіттям; суб'єкт власної життєдіяльності, який включає в себе всю повноту змісту індивідуального життя в реальному культурно-історичному контексті» [18, с. 178].

Отже, особистість є невід'ємною складовою соціуму, повноцінним та повноправним учасником суспільного життя, впливу якого вона постійно зазнає і, у свою чергу, робить свій внесок або навіть вносить корективи в суспільні процеси як на мікро-, так і на макрорівні [2; 24]. Яскравість і сила особистості виявляються в її своєрідній взаємодії з життєвими обставинами, що набуває форми різноманітних ситуацій [23]. Серед особливих умов існування особистості виділяють: ситуації повсякденності, типові ситуації навчальної та професійної діяльності, складні життєві ситуації тощо [3].

Серед факторів відповідальності в ході взаємодії людини із зовнішнім середовищем виділяють одну з трьох парадигм: 1) ситуативний детермінізм – поведінка людини визначається ситуацією (соціальний контекст стимулює чи обмежує поведінку людини); 2) особистісний детермінізм, який пов'язаний з пріоритетністю особистісних характеристик над ситуативними в поведінці людини; 3) ситуативно-особистісний детермінізм, який розглядає поведінку людини як результат взаємодії та взаємозалежності особистісних та ситуативних факторів [6; 10; 19].

Будь-яка ситуація має розглядатися співвідносно з індивідуальними особливостями того, хто в цій ситуації діє, а ситуація, у свою чергу, змінюється під впливом такої поведінки (діяльності), у результаті чого виникають нові впливи на суб'єкта [11]. Е. Власенкова дотримується принципу «компонентної перспективи», відповідно до

якого «поведінка є функцією особистості, ситуації та їх взаємодії» [4] (тут і далі переклад наш. – С. Л.).

Відповідальна поведінка – це тип соціальної поведінки людини, спрямованої на реалізацію предмета відповідальності (обов'язків, доручень, завдань), яка внутрішньо опосередкована особистісним змістом цього предмета, суб'єктивною імперативністю інстанції відповідальності, а в зовнішньому плані – конкретними соціально-психологічними та матеріальними умовами її реалізації. М. Савчин визначає відповідальність як «субстанційне особистісне утворення, що є потенційною мотиваційною основою відповідальної поведінки» [21].

«Величина» відповідальності обумовлена зовнішніми та внутрішніми чинниками. Так, до внутрішніх чинників відповідальності належать: а) власні можливості особистості щодо реалізації предмета відповідальності (сила волі, здібності, розум, звички); б) особиста значущість (наявність глибокого змісту) завдань, доручень, обов'язків, незалежно від їх об'єктивних труднощів; в) ефективність мотиваційної саморегуляції в ситуації невідповідності між об'єктивними характеристиками предмета та власними інтересами, потребами. До зовнішніх чинників відповідальності належать: а) об'єктивні труднощі завдань, доручень, обов'язків; б) значущість предмета відповідальності для інших людей; в) інстанція відповідальності; г) параметри ситуації виконання завдань; д) зовнішній контроль за реалізацією предмета. Учений дійшов висновку, що «найбільш значущими чинниками повноцінної відповідальності є особистісні чинники, а не зовнішні» [20, с. 10].

Характеристиками ситуації, які можуть впливати на міру відповідальності, є: складність – легкість, підконтрольність – непідконтрольність, можливість прогнозувати чи її відсутність, очікуваність – неочікуваність, значущість – незначущість, визначеність – невизначеність, варіативність (можливість вибору) – однозначність (відсутність вибору), стандартність (типовість) – нестандартність, особисте лідерство – лідерство іншого, наявність чи відсутність ризику [3]. Учені оперують такими поняттями: проблемні ситуації, конфлікти, кризи, стрес, фрустрація тощо. Однак, на думку О. Лібіної, «поняття складної життєвої ситуації узагальнює такі окремі поняття, як стресова, екстремальна, фруструюча, конфліктна, надзвичайна та травмуюча ситуації» [9]. Як зазначає Н. Водоп'янова, «до цього часу відсутня єдина категоризація складних ситуацій (соціальних, професійних тощо) в контексті їх стресогенності та можливих способів адаптації до них» [4].

Під фрустраційною толерантністю розуміється здатність людини протистояти різного роду життєвим труднощам без втрати

своєї психологічної адаптації. Ґрунтується ця толерантність на здатності людини адекватно оцінювати реальну ситуацію і можливість передбачення виходу з неї. Високий рівень розвитку державного службовця і посадової особи місцевого самоврядування передбачає свідому відмову від фрустраційних цілей і висунення нових, прийнятніших і більш досяжних. Фрустраційна толерантність, сформована в процесі життя, певною мірою визначає поведінку посадових осіб у різних, у тому числі й складних професійних ситуаціях. Проте така залежність не може бути однозначною, оскільки в екстремальних умовах більш повно розкриваються всі потенційні ресурси особи.

Ще однією характеристикою, що безпосередньо стосується саморегуляції і особистої відповідальності, є рівень суб'єктивного контролю, який характеризує систему уявлень людини про можливості управління життєвими ситуаціями і про міру відповідальності за їх розвиток. Існує два типи суб'єктивного контролю: інтернальний і екстернальний. Інтернальний тип контролю характеризується сприйняттям значущих для людини подій як наслідок його власних свідомих дій. Людина екстернального типу контролю вважає, що події в її житті не залежать від неї самої, а є результатом випадку або дії інших, могутніших людей або обставин. Такий тип людей є більш конформним, тривожним, підпорядковуваним, менш схильним до планування дій і до реалізації певної, заздалегідь прийнятої лінії поведінки.

Спрямованість аналізу ситуації та вибір форми відповідальної поведінки у ній, на думку О. Алексєєвої та Л. Дементій, визначає локус контролю особистості. Л. Дементій вважає однією з найважливіших особистісних передумов відповідальності у всіх життєвих ситуаціях розуміння того, що особистість буде відповідальною ще до самої дії: її готовність до відповідальності, прагнення взяти відповідальність на себе. Відтак науковець ототожнює цю настанову з поняттям локусу контролю Дж. Роттера, оскільки «вона є достатньо стійкою якістю особистості, що характеризує останню з точки зору того, чому чи кому передусім приписується відповідальність у певних умовах» [1; 6]. При цьому Л. Дементій розділяє поняття відповідальності та локусу контролю. О. Алексєєва зазначає, що останній є ширшим поняттям, ніж відповідальність [6]. На наявність тісного зв'язку відповідальності та локусу контролю вказують результати досліджень Л. Дементій, В. Прядєїна, М. Савчина [16; 19].

Відображення як самої ситуації, її учасників, так і особистості як суб'єкта життєдіяльності в ній, його відповідальності, переживань, роздумів тощо здійснюється за допомогою особливої

властивості індивіда – рефлексії. На думку А. Карпова, «рефлексія в кінцевому результаті є усвідомленням практики» [7].

Здатність до рефлексії об'єднує функції поведінки та управління людини своїми вчинками. Тому, будучи багатоаспектним явищем, рефлексивність включається майже в усі рівні усвідомлюваної психічної активності і переважно визначає ефективну адаптацію особистості до зовнішнього світу: природного та соціального оточення [22].

Адаптація особи забезпечується активною регуляцією власної поведінки і діяльності в процесі взаємодії із соціальним середовищем. Регулювальником поведінки є самосвідомість, до структури якої входять пізнавальний, емоційний і вольовий компоненти. Пізнання в самосвідомості є самопізнанням (саморозумінням), емоційно-ціннісне ставлення – ставленням до себе, дієво-вольова сфера – саморегуляцією. При цьому ставлення до себе має особливе значення, оскільки воно відображає міру емоційно-психологічного благополуччя, сприяє формуванню і розвитку адекватного уявлення про себе і самосвідомості в цілому, що є необхідною умовою її адаптації. Тому першим кроком на шляху вивчення дезадаптації особи стає дослідження ставлення до себе і самооцінки.

На нашу думку, у межах зазначеної проблеми необхідно розглянути копінг-поведінку особистості, яка формує особисту поведінку людини. Сьогодні не існує єдиної класифікації копінг-поведінки. Загалом копінг-стратегії можна умовно розділити за такими критеріями: а) емоційно чи проблемно-фокусовані копінг-стратегії (за принципом «роботи з проблемою» чи «роботи зі ставленням до проблеми»); б) когнітивно-, емоційно- чи поведінково-орієнтовані копінг-стратегії залежно від психічних процесів, які їх обумовлюють; в) копінг-стратегії за ступенем контролю над ситуацією (прямі/непрямі дії, просоціальна/антисоціальна поведінка, активні та пасивні стратегії); г) ефективний (успішний) чи неефективний (неуспішний) копінг, де критерієм ефективності є зниження вразливості до стресів [8; 13].

Однією з ефективних копінг-стратегій вважають стратегію прийняття відповідальності. Ця стратегія є достатньо специфічною, оскільки містить певні вимоги до людини, яка її обирає. Її можна назвати стратегією сильної, зрілої особистості, яка передбачає визнання власних помилок чи недоліків, їх аналіз з метою виправлення [5].

У проблемі копінг-поведінки виділяють також ресурсний підхід, у межах якого розглядають широкий спектр різноманітних ресурсів як середовища (доступність інструментальної, моральної, емоційної, соціальної допомоги з боку соціального оточення), так і особистісні (відповідальність, оптимізм, конструкти «життєстійкості», самоефективності) [14].

Отже, ми розглянули особистісні та ситуативні детермінанти

відповідальності в загальному вигляді. На нашу думку, відповідальність не є однаковим критерієм для особистостей, вона є способом відповідального реагування, яке формує поведінку людини, що залежить як від індивідуального змісту сформованої відповідальності, так і від особистісних та ситуаційних механізмів та умов реалізації відповідальної поведінки.

Отже, відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування як аспект цілісної відповідальної поведінки особистості зазнає подвійної детермінації: по-перше, з боку особистісних властивостей, по-друге, з боку ситуації. У свою чергу, задоволеність особистості як функціональний стан посадової особи, як оцінка результатів власного життя та діяльності є важливим поняттям під час аналізу відповідальності, оскільки вона є показником гармонії між необхідністю та потребами і пов'язана з одержанням результату, який досягається власними силами шляхом подолання труднощів. Важливість урахування задоволеності пов'язана з тим, що вона сприяє наступній активності особистості, що дуже важливо в умовах прийняття управлінського рішення.

За нових обставин посадова особа, її характеристики та якості, зокрема відповідальність, зазнають впливу, який позначається на подальшій її поведінці. Однією з ключових характеристик відповідальної особистості, а саме посадової особи місцевого самоврядування, є її готовність до подолання труднощів. Головне, чого можна досягти в подібних випадках, – це навчити посадову особу передбачати наслідки своєї поведінки, корелювати її в конкретних умовах, тренувати відчуття відповідальності за свою поведінку, розширювати тимчасові перспективи, руйнувати неадекватні механізми психологічного захисту.

Список використаних джерел

1. **Агеев В. С.** Атрибуция ответственности за успех или неудачу группы в межгрупповом взаимодействии / В. С. Агеев // *Вопр. психологии.* – 1982. – № 6. – С. 101 – 106.
2. **Брушлинский А. В.** К проблеме субъекта в психологической науке / А. В. Брушлинский // *Психол. журн.* – 1992. – № 6. – С. 3 – 12.
3. **Бурлачук Л. Ф.** Психология жизненных ситуаций / Л. Ф. Бурлачук, Е. Ю. Коржова. – М. : Рос. пед. агентство, 1998. – 263 с.
4. **Власенкова Е. Г.** Ответственность как возможность / Е. Г. Власенкова : материалы XII город. науч.-практ. конф. преподавателей и студентов / ЮСПИЭПИ. – Южно-Сахалинск : Изд-во ЮСИЭПИ, 2005.
5. **Головко Н. А.** Свобода и моральная ответственность / Н. А. Головко. – М. : Знание, 1973. – 63 с.
6. **Дементий Л. И.** Ответственность как ресурс личности : монография / Людмила Ивановна Дементий. – М. : Информ-Знание, 2005. – 188 с.

7. **Карпов А. В.** Психология рефлексивных механизмов деятельности / А. В. Карпов. – М. : Ин-т психологии РАН, 2004. – 424 с.
8. **Кузнецова В. С.** Формирование социальной ответственности у студентов педагогического вуза / В. С. Кузнецова, В. С. Морозова // Сов. педагогика. – 1983. – № 5. – С. 93 – 96.
9. **Леонтьев Д. А.** Феномен ответственности: между недержанием и гиперконтролем / Д. А. Леонтьев // Экзистенциальное измерение в консультировании и психотерапии. – Т. 2. – Бирштонас ; Вильнюс : ВЕАЭТ, 2005. – С. 7 – 22.
10. **Ложкін Г. В.** Поняття відповідальності в історико-філософському психологічному дискурсі / Г. В. Ложкін, О. В. Лазорко // Психологія і суспільство. – 2003. – № 4. – С. 61 – 71.
11. **Ломов Б. Ф.** Методологические и теоретические проблемы психологии / Б. Ф. Ломов. – М. : Наука, 1984. – 444 с.
12. **Максименко С. Д.** Психологія особистості / Максименко С. Д., Максименко К. С., Папуча М. В. – К. : КММ, 2007. – 296 с.
13. **Морозкина Т. В.** Формирование внутренней ответственности (на материале дежурства школьников по классу) : автореф. дис. ... канд. психол. наук : 19.00.07 / Морозкина Татьяна Васильевна. – М., 1984. – 20 с.
14. **Москаленко В. В.** Психологія соціального впливу : навч. посіб. / В. В. Москаленко. – К. : Центр учбової л-ри, 2007. – 448 с.
15. **Муздыбаев К.** Психология ответственности / К. Муздыбаев. – Л. : Наука, 1983. – 240 с.
16. **Полякова О. Н.** Стресс: причины, последствия, преодоление / О. Н. Полякова ; под ред. А. С. Батуева. – СПб. : Речь, 2008. – 144 с.
17. **Психологическая энциклопедия** / [под ред. Р. Корсини, А. Ауэрбаха]. – [2-е изд.]. – СПб. : Питер, 2006. – 1096 с.
18. **Психологія особистості** : словник-довідник / [за ред. П. П. Горностая, Т. М. Титаренко]. – К. : Рута, 2001. – 320 с.
19. **Рудковский Э. И.** Свобода и ответственность личности / Э. И. Рудковский. – Минск, 1986. – 152 с.
20. **Румянцева Н. Н.** Психологические условия развития социально-ответственного поведения подростков : автореф. дис. ... канд. психол. наук : 19.00.07 / Румянцева Наталья Николаевна. – М., 1990. – 18 с.
21. **Савчин М. В.** Психологічні основи розвитку відповідальної поведінки особистості : дис. ... д-ра психол. наук : 19.00.07 / Савчин Мирослав Васильович. – К., 1997. – 410 с.
22. **Сохань Л. В.** Развитие личности: целеполагание и ответственность / Л. В. Сохань, Л. И. Грядунова // Человек: перестройка мышления и поведения. – К., 1991. – С. 88 – 92.
23. **Чепелєва Н. В.** Життєва ситуація особистості / Н. В. Чепелєва // Основи практ. психології. – К. : Либідь, 1999. – С. 112 – 135.
24. **Швалб Ю. М.** Методологія експертного дослідження в психології / Ю. М. Швалб // Психологічні чинники розвиваючого навчання в різних освітніх системах : посібник / за заг. ред. акад. С. Д. Максименка. – К. : Ін-т психології ім. Г. С. Костюка АПН України, 2000. – С. 42 – 56.

List of references

1. **Ageev B. C.** Atributsiya otvetstvennosti za uspeh ili neudachu gruppyi v mezhrupnovom vzaimodeystvii / V. S. Ageev // Vopr. psihologii. – 1982. – № 6. – S. 101 – 106.
2. **Brushlinskiy A. V.** K probleme sub'ekta v psihologicheskoy nauke / A. V. Brushlinskiy // Psihol. zhurn. – 1992. – № 6. – S. 3 – 12.
3. **Burlachuk L. F.** Psihologiya zhiznennyih situatsiy / L. F. Burlachuk, E. Yu. Korzhova. – M. : Ros. ped. agentstvo, 1998. – 263 s.
4. **Vlasenkova E. G.** Otvetstvennost kak vozmozhnost / E. G. Vlasenkova : materialy III gorod. nauch.-prakt. konf. prepodavateley i studentov / YuSPIEPI. – Yuzhno-Sahalinsk : Izd-vo YuSIEPI, 2005.
5. **Golovko N. A.** Svoboda i moralnaya otvetstvennost / N. A. Golovko. – M. : Znanie, 1973. – 63 s.
6. **Dementiy L. I.** Otvetstvennost kak resurs lichnosti : monografiya / Lyudmila Ivanovna Dementiy. – M. : Inform-Znanie, 2005. – 188 s.
7. **Karpov A. V.** Psihologiya reflektivnyih mehanizmov deyatelnosti / A. V. Karpov. – M. : In-t psihologii RAN, 2004. – 424 s.
8. **Kuznetsova B. C.** Formirovanie sotsialnoy otvetstvennosti u studentov pedagogicheskogo vuza / V. S. Kuznetsova, V. S. Morozova // Sov. pedagogika. – 1983. – № 5. – S. 93 – 96.
9. **Leontev D. A.** Fenomen otvetstvennosti: mezhdru nederzhaniiem i giperkontrol'em / D. A. Leontev // Ekzistentsialnoe izmerenie v konsultirovanii i psihoterapii. – Т. 2. – Birsh-tonas ; Vilnyus : VEAET, 2005. – S. 7 – 22.
10. **Lozhkin H. V.** Poniattia vidpovidalnosti v istoriko-filosofskomu psykholohichnomu dyskursi / H. V. Lozhkin, O. V. Lazorko // Psykholohiia i suspilstvo. – 2003. – № 4. – S. 61 – 71.
11. **Lomov B. F.** Metodologicheskie i teoreticheskie problemy psihologii / B. F. Lomov. – M. : Nauka, 1984. – 444 s.
12. **Maksymenko S. D.** Psykholohiia osobystosti / Maksymenko S. D., Maksymenko K. S., Papucha M. V. – K. : KMM, 2007. – 296 s.
13. **Morozkina T. V.** Formirovanie vnutrenney otvetstvennosti (na materiale dezhurstva shkolnikov po klassu) : avtoref. dis. ... kand. psihol. nauk : 19.00.07 / Morozkina Tatyana Vasilevna. – M., 1984. – 20 s.
14. **Moskalenko V. V.** Psykholohiia sotsialnoho vplyvu : navch. posib. / V. V. Moskalenko. – K. : Tsentru uchbovoi l-ry, 2007. – 448 s.
15. **Muzdyibaev K.** Psihologiya otvetstvennosti / K. Muzdyibaev. – L. : Nauka, 1983. – 240 s.
16. **Polyakova O. N.** Stress: prichiny, posledstviya, preodolenie / O. N. Polyakova ; pod red. A. S. Batueva. – SPb. : Rech, 2008. – 144 s.
17. **Psihologicheskaya entsiklopediya** / [pod red. R. Korsini, A. Auerbaha]. – [2-e izd.]. – SPb. : Piter, 2006. – 1096 s.
18. **Psykholohiia osobystosti** : slovnyk-dovidnyk / [za red. P. P. Hornostaja, T. M. Tytarenko]. – K. : Ruta, 2001. – 320 s.
19. **Rudkovskiy E. I.** Svoboda i otvetstvennost lichnosti / E. I. Rudkovskiy. – Minsk, 1986. – 152 s.
20. **Rumyantseva N. N.** Psihologicheskie usloviya razvitiya sotsialno-

otvetstvennogo povedeniya podrostkov : avtoref. dis. ... kand. psihol. nauk : 19.00.07 / Rummyantseva Natalya Nikolaevna. – M., 1990. – 18 s.

21. **Savchyn M. V.** Psykholohichni osnovy rozvytku vidpovidalnoi povedinky osobystosti : dys. ... d-ra psykhol. nauk : 19.00.07 / Savchyn Myroslav Vasylovych. – K., 1997. – 410 s.

22. **Sohan L. V.** Razvitie lichnosti: tselepolaganie i otvetstvennost / L. V. Sohan, L. I. Gryadunova // Chelovek: perestroyka myishleniya i povedeniya. – K., 1991. – S. 88 – 92.

23. **Chepelieva N. V.** Zhyttieva sytuatsiia osobystosti / N. V. Chepelieva // Osnovy prakt. psykholohii. – K. : Lybid, 1999. – S. 112 – 135.

24. **Shvalb Yu. M.** Metodolohiia ekspertnoho doslidzhennia v psykholohii / Yu. M. Shvalb // Psykholohichni chynnyky rozvyvaiuchoho navchannia v riznykh osvitykh systemakh : posibnyk / za zah. red. akad. S. D. Maksymenka. – K. : In-t psykholohii im. H. S. Kostiuka APN Ukrainy, 2000. – S. 42 – 56.

Надійшла до редколегії 21.05.14

УДК 35.08

Наталія СОРОКІНА, Тетяна СЕРЬОГІНА
Національна академія державного управління
при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ЕТИЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ЯК ЧИННИК ГУМАНІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Аналізується закордонний досвід щодо етичних аспектів розвитку та реформування публічної служби. На основі аналізу визначається, що розвинуті країни світу, зокрема США, Російська Федерація, країни ЄС, є одноставні в тому, що вихідним для етики публічної служби є принцип гуманізму.

Ключові слова: етизація, публічна служба, публічний службовець, професійна етика, кодекси поведінки.

Наталья Сорокина, Татьяна Серегина. Этизация публичной службы как фактор гуманизации общества: зарубежный опыт

Анализируется зарубежный опыт относительно этических аспектов развития и реформирования публичной службы. На основе анализа определяется, что развитые страны мира, в частности США, Российская Федерация, страны ЕС, единодушны в том, что исходным для этики публичной службы является принцип гуманизма.

Ключевые слова: этизация, публичная служба, публичный служащий, профессиональная этика, кодексы поведения.

Nataliia Sorokina, Tetiana Seregina. Etization of public service as a factor of humanization of the society: foreign experience

The foreign experience regarding ethical aspects of the development and reform of the public service is analyzed. On the basis of the analysis were selected that developed countries of the world, among which we considered the US, Russia, EU countries were unanimous about the fact that the source for ethics of the public service is the principle of humanism.

Key words: etization, public service, public employee, professional ethics, codes of conduct.

Публічна служба є вираженням особливої довіри з боку суспільства й держави, вона висуває високі вимоги до моральних якостей публічних службовців. Для того щоб бути ефективною, публічна служба повинна ґрунтуватися на міцному духовно-моральному фундаменті. Цілі публічної служби, її провідні принципи, норми, професійні вимоги до її кадрів – усе має моральний аспект, що вирішальною мірою визначає її спрямованість, її основні домінанти. Моральна атмосфера в органах влади, неохайність відповідального чиновника можуть серйозно дискредитувати будь-які благі наміри влади. У суспільній думці авторитет публічних службовців справедливо пов'язують насамперед із їх порядністю, справедливістю.

Етика публічної служби тісно пов'язана із соціальною структурою конкретного суспільства і чітко визначається нею. У цьому, як правило, відображаються традиційні уявлення суб'єктів тої або іншої спільноти про статус свого суспільства загалом, про перевагу своєї цивілізації тощо. Водночас етика публічної служби являє собою об'єднання універсальних правил, що застосовуються в усьому цивілізованому світі. Усе це зумовлює необхідність постійного осмислення, дослідження та вдосконалення етичних норм на публічній службі, що, у свою чергу, сприятиме досягненню стратегічних цілей держави.

Питання етики публічних службовців та етичних реформ на публічній службі активно обговорюються у світовому науковому просторі. Серед українських науковців, які займаються цими питаннями, слід виділити праці О. Антонової, Т. Василевської, Н. Гончарук, С. Дубенко, В. Князева, В. Козловського, Н. Липовської, А. Ліпенцева, Т. Мотренка, І. Надольного, Н. Нижник, М. Нинюк, О. Оболенського, В. Олуйка, Л. Пашко, М. Пірен, В. Ребкала, М. Рудакевич, Т. Сенишкіної, С. Серьогіна та ін. Теоретичні розробки проблем етики державної служби здійснюють зарубіжні науковці, такі як: У. Брюс, С. Васильєв, П. Дробишев, А. Конов, Дж. С. Лей, К. Луганський, Е. Охотський, Д. Плант, Г. Райт, П. Фінн та ін. Однак узагальненню та

систематизації закордонного досвіду з етичних аспектів розвитку та реформування публічної служби не приділялося належної уваги.

Тому головною метою статті є порівняльний аналіз етичної складової публічної служби розвинутих країн світу та можливості його застосування в Україні.

Слід зазначити, що проблемам етики на публічній службі надають усе більшого значення в різних країнах світу. Питання вироблення та запровадження в роботу органів публічної влади етичних засад традиційно було одним із важливих об'єктів дослідження як у світовій, так і вітчизняній науці. Тому необхідно критично осмислити цей досвід і, урахувавши всі досягнення та помилки, використовувати його в процесі налагодження етичного клімату на публічній службі в Україні.

Найбільш послідовно це питання вирішувалося в США. Тут діє розгалужена система спеціального «етичного» законодавства, відповідно до якого і на підставі якого утворена і функціонує окрема «етична» державна структура управління, яка покликана і регулювати, і розслідувати, і переслідувати неетичні дії публічних службовців. Запроваджено або розробляються спеціальні процедури вирішення «етичних» справ і механізми примусового застосування етичних норм [9, с. 117].

Американці надають дуже великого значення питанням професійної етики публічних службовців. Уперше в США Кодекс етики урядової служби з'явився в 1958 р. у формі резолюції конгресу. Загальна її частина являла собою перелік вимог до осіб, які перебувають на урядовій службі. Оскільки кодифікація моральних норм ще не є підставою для надання їм сили закону, кодекс отримав рекомендаційний статус. Законодавці, прийнявши в обох палатах резолюцію, схваливши документ, тим самим рекомендували собі і службовцям апарату далі дотримуватися закладених у ньому стандартів поведінки. Цей, не дуже чітко прописаний кодекс, став відправним пунктом для подальших дій у тому самому напрямі.

У США існує безліч актів, кодексів і етичних приписів для службовців, причому кожна гілка державної влади має власний кодекс поведінки і власні, спеціально створені органи з контролю, збору інформації, а в разі виявлення порушень, і свої каральні служби. Крім того, більшість урядів штатів і місцевих органів влади мають власні кодекси з етичного поведіння публічних службовців, що перебувають під їх юрисдикцією.

Одні з найбільш відомих і часто цитованих у США є «Норми етичної поведінки службовців виконавчої гілки влади» (чинні з 1993 р.), які, окрім стандартів поведінки публічних службовців, містять й інші правила, що стосуються етики публічної служби:

порядок декларації доходів; правила, що належать до зловживання службовим становищем; принципи функціонування управління з етики в уряді та інші норми.

Американська модель створення кодексів поведінки «Норми етичної поведінки службовців виконавчої гілки влади» суттєво обмежує свавілля державних органів під час розробки стандартів поведінки, це дозволяє, зокрема, у короткий термін створити дійовий звіт правил. Однак при цьому американській моделі притаманний і ряд недоліків: жорсткі стандарти поведінки обмежують ініціативу публічних службовців і привчають їх в усьому спиратися на правила, що може призвести до неналежної поведінки службовців у нестандартних ситуаціях; прийняття деталізованого етичного кодексу вимагає одночасного створення розвинутої системи навчання й консультування публічних службовців, оскільки такий детальний звіт правил надзвичайно складний для сприйняття; у зв'язку з цим у США щорічно витрачаються значні фінансові кошти на створення спеціальних посібників, навчання та консультування публічних службовців з етичних питань [2].

За прикладом американських законів були прийняті закон «Про етику в публічній сфері» (1995 р.) в Ірландії і закон «Про етику національної державної служби» (2000 р.) у Японії. Ірландський і японський закони про етику регламентували, за американським зразком, процедуру декларування доходів і майна публічними службовцями. Крім того, відповідно до закону «Про етику в публічній сфері» в Ірландії була створена Комісія з публічної сфери, у Японії за законом «Про етику національної державної служби» засновано відділ Національної державної служби, якому була доручена розробка етичних стандартів державних службовців. В етичних правилах державного службовця даються розгорнуте визначення «зацікавленої особи» і докладний перелік неетичних дій, що виключає довільне тлумачення вимог закону. Тобто США є взірцем у питаннях етики на публічній службі для багатьох країн світу.

Основним етичним інститутом в адміністрації США є Комітет з урядової етики. Він виконує декілька основних функцій: забезпечує підтримку високих етичних стандартів у службовому середовищі, запобігання конфліктам інтересів і їх вирішення, підвищення суспільної довіри до виконавчої влади, надання етичної освіти службовцям (за даними Комітету, таку освіту щороку здобувають понад 600 тис., або 50 %, публічних службовців). Комітет має також право видавати «коригувальні розпорядження стосовно окремих установ і службовців».

У 1989 р. конгрес США заснував Управління урядової етики як

окрему установу в системі виконавчої влади. Керує ним директор, якого призначає на 5 років президент за порадою сенату та за погодженням з ним. Тут працюють 85 співробітників. Управління урядової етики забезпечує керування етичною програмою у виконавчій владі. Ця система є децентралізованою, кожна установа і відділення відповідають за виконання власних програм етики.

Управління регулярно проводить навчально-тренувальні програми для тих, хто займається питаннями етики у відділеннях і установах, видає спеціальну газету та методичні рекомендації з різних питань, проводить щорічні конференції з питань етики. Для одержання інформації використовується електронна техніка.

Крім Комітету з етики, на особливу увагу заслуговує блок адміністративно-правового захисту персоналу, зокрема Рада із захисту системи заслуг. Вона опікується постійними федеральними службовцями з приводу порушень принципу системи заслуг та є надзвичайно авторитетною серед службовців. На думку дослідників, Рада є запорукою ефективності роботи публічних службовців і загалом «управлінської машини». Система заслуг – це система принципів добору і кар'єрного просування службовців на основі їх професійних і ділових якостей. Рішення Ради, завданням якої є захист службовців від свавілля керівників, майже ніхто не піддає сумніву. Саме існування Ради, вважають дослідники, змушує представників вищої бюрократії дотримуватися належної службової поведінки.

Самодіяльність у боротьбі за професійну честь публічного службовця реалізується також засобами Американської асоціації публічних службовців, Національної організації честі, які провадять щорічні наукові конференції «Державна служба як честь та честь державної служби» та ін.

Отже, сучасна етична система публічної служби США є важливим елементом системи формування прозорого, етичного, відповідального уряду. Вона має цілісний характер, є децентралізованою, у ній логічно поєднано політико-правові й суто морально-етичні засоби, які сприяють створенню умов для функціонування етичної професійної служби та її вдосконалення [9, с. 130].

Важливість аналізу етичної складової публічної служби Російської Федерації зумовлено наявністю реальних проблем (схожі проблеми є і в Україні), а саме: корупція, неефективна робота чиновників, недовіра населення до органів публічної влади. А саме суспільна довіра до публічних службовців є фундаментальною умовою ефективного державного управління.

У російських органах публічної влади принцип етики протягом довгих років залишався незатребуваним. Питання про

професіоналізм та етику публічного службовця, що базуються на знанні теорії управління, високій загальній культурі, духовно-моральних цінностях людини та їх управлінських здібностях, до уваги не бралися повною мірою [6, с. 95].

На сучасному етапі важливу роль у налагодженні етичного клімату публічної служби в Російській Федерації відіграє Типовий кодекс етики та службової поведінки державних службовців і муніципальних службовців (далі – Типовий кодекс), який був схвалений рішенням президії Ради при Президентові Російської Федерації з протидії корупції від 23 грудня 2010 р. Метою Типового кодексу є встановлення етичних норм і правил службової поведінки публічних службовців для гідного виконання ними своєї професійної діяльності, а також сприяння зміцненню авторитету публічних службовців, довіри громадян до державних органів та органів місцевого самоврядування. Він являє собою звід загальних принципів професійної службової етики та основних правил службової поведінки, якими мають керуватися публічні службовці незалежно від того, яку посаду вони займають.

У цьому кодексі зазначається, що публічні службовці повинні бути ввічливими, доброзичливими, коректними, уважними і виявляти терпимість у спілкуванні з громадянами та колегами. Типовий кодекс має підвищити ефективність виконання публічними службовцями своїх посадових обов'язків та є основою для формування належної моралі у сфері публічної служби, шанобливого ставлення до публічної служби в суспільній свідомості, а також виступає як інститут суспільної свідомості і моральності публічних службовців, їх самоконтролю. Тому знання та дотримання публічними службовцями положень Типового кодексу є одним із критеріїв оцінки якості їх професійної діяльності та службової поведінки [10].

Проблеми, пов'язані з формуванням кадрів у сфері публічної служби щодо посилення їх правового, професійного, морального виховання, займають одне з центральних місць у Федеральній програмі «Реформування та розвиток системи державної служби Російської Федерації (2009 – 2013 роки)», затвердженій Указом Президента Російської Федерації у 2009 р. Так, у ній передбачено, що одним із очікуваних результатів її реалізації стане розробка норм службової професійної етики та правил ділової поведінки державних службовців, а також механізмів, які забезпечують їх дотримання [8].

Отже, у Росії на сучасному етапі впроваджується традиційний підхід до регулювання поведінки публічних службовців, згідно з яким етика публічного службовця означає, насамперед, повагу до закону, патріотизм, справедливість та недопущення дій, які можуть

негативно позначитися на іміджі публічної служби та репутації управління. Вона формується в площині управління кадрами, яке розглядають в юридичному та дисциплінарному аспектах.

Європейські країни від перших кроків реформування публічної служби прагнуть рухатися шляхом побудови демократичного прозорого управління державою та створення якісно нового інституту етичного регулювання публічної служби, у якому мають забезпечуватися пріоритети загальнолюдських цінностей. Професійна етика в розвинених демократичних країнах Європи розглядається як основна мета управління людськими ресурсами. Якщо етичні принципи проголошені, то вони мають бути нормою щоденної практики.

Питання про те, якою мірою поведінка публічних службовців має регулюватися законодавчо, залишається відкритим. Його рішення залежить від традицій державного управління конкретної країни і від її культурної специфіки.

Вважається, що високий рівень моралі публічних службовців завжди був предметом особливої гордості британського суспільства. У світі відома британська «традиція» публічної служби, що регламентується моральним кодексом і підзвітна парламентському комітету з бюджетного контролю. Британського бюрократа характеризують висока самодисципліна, чесність, моральність, професійна честь, прагнення завжди знайти найкраще рішення, адже за кожним актом професійного вибору стоїть держава і благо громадянина. Однак досягти такого рівня для британців було нелегким завданням [9, с. 130].

Проблема взаємопов'язаного розвитку суспільної моралі й етики публічних службовців Великобританії вирішується своєрідно. У 1994 р. за наказом прем'єр-міністра Дж. Мейджора було створено Комітет зі стандартів у публічній сфері (Комітет із проблем стандартів у суспільному житті, далі – комітет). Комітет також відомий як комітет Нолана, оскільки першим його головою став лорд Нолан. Члени комітету обов'язково повинні були мати досвід у політичній сфері діяльності і не залежати від правлячої партії. Головна рекомендація комітету Нолана полягала в тому, що потрібно розробити новий Кодекс поведінки (або внести зміни до існуючого), який має базуватися на семи принципах суспільного життя: самовідданість, чесність, об'єктивність, відповідальність, відкритість, підзвітність, лідерство. Невдовзі після доповіді Нолана уряд опублікував новий Кодекс публічної служби. За суттю і за змістом цей документ дуже схожий на етичний кодекс публічних службовців США.

Під час розробки проекту створення етичного координаційного

органу у Великобританії головним питанням стало визначення його статусу і ступеня незалежності, що дозволяє йому розглядати окремі випадки або заяви про посадові злочини, але виключає їх самостійне розслідування або ж вимагає від інших структур проведення таких розслідувань. Протягом перших п'яти років своєї роботи комітет мав значний вплив на публічну службу, оскільки ініціював численні зміни в законодавстві, що стосуються етичного регулювання поведінки службовців органів як державного, так і муніципального управління. Однак основним завданням цього органу залишається тільки вироблення рекомендацій для поліпшення етичного клімату на публічній службі, при цьому комітет готує звіти про стан дотримання працівниками професійно-етичних стандартів поведінки, бере участь в обговоренні етичних питань публічної служби, надає консультаційні послуги з питань адміністративної етики. Але комітет не займається впровадженням своїх рекомендацій у практику публічної служби та координацію роботи з викриття неетичної поведінки працівників. Тому в сучасних умовах динамічного реформування публічної служби у Великобританії ставиться питання про те, що для подальшої ефективної роботи комітету потрібне значне розширення повноважень.

Отже, аналіз досвіду Великобританії свідчить, що особливості етичного регулювання публічної служби в цій країні на практиці полягають у тому, що, незважаючи на проведення фундаментальних досліджень, розробки заходів щодо поліпшення «етичного клімату» на публічній службі, результати їх діяльності мають переважно консультативний характер, оскільки етичні органи – координатори (належать до типу «радники»), не мають ані повноважень, ані можливостей самостійно реалізувати пропонувані рекомендації [1].

Серед країн, які активно займаються запровадженням етичних норм на публічній службі, сьогодні є Польща. Це країна, яка фактично протягом останніх років системно їх розробляла та сьогодні має певні досягнення і прорахунки в цій сфері.

Активним поштовхом у вирішенні етичних проблем для Польщі стала проблема корупції та нефаховість посадових осіб, що спричинило погіршення іміджу публічної служби. Бажання запобігти цьому явищу досить помітне в Кодексі етики цивільної служби, який затвердив своїм Указом 11 жовтня 2002 р. Прем'єр Ради Міністрів Польщі Єжек Міллер. У ньому задекларовані принципи про публічне добро, інтереси громадян, нейтральність, орієнтації на професіоналізм [3].

Кодекс відображає основні норми і правила, якими мають керуватись усі публічні службовці. Політична відданість, моральність, сумлінність, творчість у виконанні поставлених

завдань, компетентність, відповідальність, раціональність та лояльність – основні засади, які стали підґрунтям Кодексу етики цивільної служби Польщі. У Кодексі враховано іноземний досвід вироблення стандартів публічного життя, які мають універсальний характер [11].

Значну роль у формуванні позитивного іміджу польської цивільної служби відіграє також програма «Приязна адміністрація». Вона реалізується з 15 червня 2000 р. і зорієнтована на органи влади всіх рівнів, які прагнуть спрямовувати свої дії на створення приязних відносин з клієнтами і впровадження новітніх методів обслуговування громадян. Метою програми «Приязна адміністрація» є: виконання на високому рівні компетенції вимог Кодексу цивільної служби; удосконалення кадрів у сфері надання якісних послуг та розбудови приязних відносин з громадянами; зміни в організації роботи адміністрацій та процедур надаваних ними послуг; удосконалення системи обміну інформацією між органами влади та громадянами [5].

Значний вплив на вироблення етичних норм діяльності польської публічної адміністрації мали і стандарти діяльності цивільної служби ЄС, що, зокрема, знайшли відображення в затвердженому Європейським Парламентом 6 вересня 2001 р. Кодексі доброї (приязної) адміністрації. Метою цього документа було встановлення принципів і стандартів поведінки утворених європейських інститутів, а також працюючих у них службовців у їх відносинах із громадянами та представниками громадськості, посилення можливостей впливу громадянського суспільства на європейські інституції.

Кодекс затверджений як акт, що не має юридичної обов'язкової сили, але положення документа мають важливе практичне значення для інститутів ЄС. Порушення його норм може призвести до подання скарги до Європейського Омбудсмена, яка може спричинити, згідно зі ст. 26, для інституцій та їх службовців негативні наслідки, оскільки Омбудсмен використовує кодекс у разі перевірки порушень, опираючись на нього у своїй контрольній функції. Але кодекс також слугує певною інструкцією та ресурсом для службовців, підтримуючи максимально високі стандарти на публічній службі [4].

Аналіз польського досвіду свідчить, що публічна служба тут характеризується як головна цінність праці службовців, що діють на підставі права і згідно з правом охороняють основні інтереси кожної особи, пам'ятають про службовий характер своєї праці з людьми і про те, що працюють для них. Діяльність публічних службовців має базуватися на професіоналізмі, ввічливості, сумлінності та нейтральності. Вони повинні постійно дбати про

підвищення кваліфікації та поглиблення професійних знань, високу якість виконання дорученої роботи з позиції її змісту та етики.

Професійна етика публічних службовців у країнах ЄС розглядається як практичний інструментарій морально-правового регулювання службової діяльності, спрямованої на ефективне виконання професійної ролі на благо громадян і суспільства. Її базовими принципами є служіння, законність і відповідальність, політична нейтральність і лояльність, чесність, прозорість і відкритість, наведені в модельному Кодексі поведінки публічних службовців, рекомендованому Комітетом Ради Європи. Виконання вимог кодексу забезпечує комплексна етична система.

Комітет міністрів, будучи переконаний, що метою Ради Європи є забезпечення більшої єдності між його членами та нагадуючи, що залучення уваги громадськості і просування етичних цінностей є важливими засобами щодо попередження корупції, рекомендує урядам під час дотримання національного законодавства і принципів, які регулюють діяльність державної адміністрації, сприяти прийняттю національних кодексів поведінки для публічних службовців, керуючись модельним Кодексом поведінки для публічних службовців. У цьому кодексі визначено, що публічний службовець зобов'язаний виконувати свій службовий обов'язок політично нейтрально, не намагаючись протидіяти проведенню політики, рішенням чи законним заходам, що приймаються публічними органами. Він зобов'язаний бути чесним, неупередженим і виконувати свої обов'язки в міру своїх здібностей, ефективно, компетентно, справедливо і з розумінням, беручи до уваги лише суспільну користь і відповідні обставини справи [7].

Після перегляду Кодексів поведінки публічних службовців країн Європи можна підсумувати, що більшість із них використовують саме модельний Кодекс поведінки публічних службовців, рекомендований Комітетом Ради Європи як базовий для кодексів поведінки публічних службовців своїх країн. Це говорить про те, що в цьому кодексі фіксуються критерії та стандарти поведінки для публічних службовців, які є актуальними для більшості європейських країн.

Розвинуті країни світу, у тому числі США, Російська Федерація, країни ЄС, виявились одностайними стосовно того, що умовами професійної етики публічних службовців є, насамперед, рівень моральної культури суспільства, політичні традиції управління, активність громадянського суспільства, професійна чесність вільних ЗМІ, які висвітлюють діяльність владних структур і політичні цінності конкретної держави. У більшості країн світу вважається, що вихідним для етики публічної служби є принцип гуманізму, тобто

шанобливе ставлення до кожної людської особистості, розуміння її неповторності, самодостатньої цінності. Переорієнтація публічної служби на гуманістичні, соціальні, моральні цінності, насамперед, допускає відповідні просування в моральному пізнанні людей, уточнення знань про суть моралі.

Для України, яка переживає період серйозних суспільних трансформацій, важливо сформувати публічну службу на засадах справедливості, соціального партнерства, гуманізму, прозорості, тому особливо нагальними є значні теоретичні розробки з проблем етизації публічної служби. Таким чином, етика і висока кваліфікація повинні бути підґрунтям професіоналізму сучасного українського публічного службовця. Центральною ідеєю етизації публічної служби можна вважати актуалізацію її людського потенціалу шляхом забезпечення культурно-гуманістичної основи організації професійної діяльності публічних службовців.

Щодо перспектив подальших досліджень аналізованої проблеми, то вони полягають у виявленні конкретних кроків у напрямі етизації публічної служби з урахуванням зарубіжного досвіду.

Список використаних джерел

1. **Бочарова Е. Ю.** Об этических аспектах регулирования государственной службы в Великобритании и Канаде / Е. Ю. Бочарова // Государственное управление : электрон. вестн. – Вып. № 33 (август 2012 г.). – Режим доступа : www.gosbook.ru/node/71409.
2. **Ершова И. Б.** Ограничения и запреты для государственных служащих по управлению их имуществом как способ предотвращения «конфликта интересов» в зарубежных странах / И. Б. Ершова // Право и безопасность. – № 3 (28), ноябрь 2008. – Режим доступа : dpr.ru/pravo/pravo_24_11.htm.
3. **Карпа М.** Основні складові публічної служби: тенденції розвитку / М. Карпа, А. Дудник // Демократичне врядування : електрон. наук. фах. вид. / Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 3. – Режим доступу : www.lvivacademy.com/visnik3/fail/+Karpa.pdf.
4. **Красівський Д. О.** Впровадження європейських стандартів кадрового забезпечення політичного управління: польський досвід / Д. О. Красівський // Державне управління: теорія та практика : електрон. наук. фах. вид. – К. : НАДУ, 2011. – № 2. – Режим доступу : www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Krasivskiy.pdf.
5. **Лахижа М. І.** Етичні засади в діяльності публічної адміністрації Польщі / М. І. Лахижа, О. І. Черчатий // Державне будівництво : електрон. наук. фах. вид. – Х. : ХарРІДУ НАДУ, 2007. – № 1. – Режим доступу : www.nbu.gov.ua/ujrn/e-journals/DeBu/2007-1/doc/5/05.pdf.

6. **Профессиональная культура** / В. Г. Попов, В. В. Китаев, Б. С. Хохряков, Н. Г. Чевтаева ; под ред. В. Г. Попова. – М., 2001. – 154 с.
7. **Рекомендация № R(2000)** 10 комитета министров совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих (принята 106-й сессией Комитета министров 1 мая 2000 г.). – Режим доступа : stat.doc.mil.ru/documents/quick_search/more.htm?id=11693781@egNPA.
8. **Реформирование** и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013 годы) : Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261. – Режим доступа : www.rg.ru/2009/03/13/programma-dok.html.
9. **Рудакевич М. І.** Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління : монографія / М. І. Рудакевич. – Т. : АСТОН, 2007. – 400 с.
10. **Типовой кодекс** этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих от 23 декабря 2010 г. – Режим доступа : www.gov.karelia.ru/gov/Leader/Admin/kodeks.html.
11. **Kodeks etyki Sluzby Cywilnej.** – Tryb dostepu : www.wetgiw.gov.pl/bip/files/51_Kodeks%20Etyki%20Sluzby%20Cywilnej.pdf.

List of references

1. **Bocharova E. Yu.** Ob eticheskikh aspektah regulirovaniya gosudarstvennoy sluzhby v Velikobritanii i Kanade / E. Yu. Bocharova // Gosudarstvennoe upravlenie : elektron. vestn. – Vyip. № 33 (avgust 2012 g.). – Rezhim dostupa : www.gosbook.ru/node/71409.
2. **Ershova I. B.** Ogranicheniya i zapretyi dlya gosudarstvennykh sluzhaschih po upravleniyu ih imuschestvom kak sposob predotvrascheniya «konflikta interesov» v zarubezhnykh stranah / I. B. Ershova // Pravo i bezopasnost. – № 3 (28), noyabr 2008. – Rezhim dostupa : dpr.ru/pravo/pravo_24_11.htm.
3. **Karpa M.** Osnovni skladovi publichnoi sluzhby: tendentsii rozvytku / M. Karpa, A. Dudnyk // Demokratychne vriaduvannya : elektron. nauk. fakh. vyd. / Lviv. rehion. in-t derzh. upr. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. – L. : LRIDU NADU, 2009. – Vyp. 3. – Rezhym dostupu : www.lvivacademy.com/visnik3/fail/+Karpa.pdf.
4. **Krasivskiy D. O.** Vprovadzheniia yevropeiskykh standartiv kadrovoho zabezpechenniia politychnoho upravlinnia: polskiy dosvid / D. O. Krasivskiy // Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka : elektron. nauk. fakh. vyd. – K. : NADU, 2011. – № 2. – Rezhym dostupu : www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Krasivskiy.pdf.
5. **Lakhyzha M. I.** Etychni zasady v diialnosti publichnoi administratsiï Polshchi / M. I. Lakhyzha, O. I. Cherchatyi // Derzhavne budivnytstvo : elektron. nauk. fakh. vyd. – Kh. : KharRIDU NADU, 2007. – № 1. – Rezhym dostupu : www.nbu.gov.ua/ujrn/e-journals/DeBu/2007-1/doc/5/05.pdf.
6. **Professionalnaya kultura** / V. G. Popov, V. V. Kitaev, B. S. Hohryakov, N. G. Chevtaeva ; pod red. V. G. Popova. – M., 2001. – 154 s.
7. **Rekomendatsiya № R(2000)** 10 komiteta ministrov soveta Evropyi o

kodeksah povedeniya dlya gosudarstvennykh sluzhaschih (prinyata 106-y sessiey Komiteta ministrov 1 maya 2000 g.). – Rezhim dostupa : stat.doc.mil.ru/documents/quick_search/more.htm?id=11693781@egNPA.

8. **Reformirovanie** i razvitie sistemyi gosudarstvennoy sluzhbyi Rossiyskoy Federatsii (2009 – 2013 godyi) : Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 10 marta 2009 g. № 261. – Rezhim dostupa : www.rg.ru/2009/03/13/programma-dok.html.

9. **Rudakevych M. I.** Profesiina etyka derzhavnykh sluzhbovtziv: teoriia i praktyka formuvannia v umovakh demokratyzatsii derzhavnoho upravlinnia : monohrafiia / M. I. Rudakevych. – T. : ASTON, 2007. – 400 s.

10. **Tipovoy** kodeks etiki i sluzhebnogo povedeniya gosudarstvennykh sluzhaschih Rossiyskoy Federatsii i munitsipalnykh sluzhaschih ot 23 dekabrya 2010 g. – Rezhim dostupa : www.gov.karelia.ru/gov/Leader/Admin/kodeks.html.

11. **Kodeks** etyki Sluzby Cywilnej. – Tryb dostepu : www.wetgiw.gov.pl/bip/files/51_Kodeks%20Etyki%20Sluzby%20Cywilnej.pdf.

Надійшла до редколегії 28.04.14

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 342.5:004

Кирило БАРИШНІКОВ, Євгенія ЛУК'ЯНЕНКО
Донецький державний університет управління

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРОЄКТІВ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

Аналізуються приклади розробки та впровадження проєктів електронного управління в місцевих органах виконавчої влади в декількох регіонах України.

Ключові слова: електронний уряд, виконавча влада, місцеве самоврядування, інформатизація, інформаційно-комунікаційні системи, інформаційне суспільство.

Кирилл Барышников, Евгения Лукьяненко. Реализация проектов электронного управления в органах местного управления Украины

Анализируются примеры разработки и внедрения проектов электронного управления в местных органах исполнительной власти в нескольких регионах Украины.

Ключевые слова: электронное правительство, исполнительная власть, местное самоуправление, информатизация, информационно-коммуникационные системы, информационное общество.

Kyrylo Baryshnikov, Yevheniia Lukianenko. E-government projects implementation in local self-government bodies in Ukraine

The number of examples of the development and implementation of the e-government projects in the local executive authorities in several regions of Ukraine are analyzed.

Key words: e-government, executive authority, self-government, informatization, information and communication technologies, information society.

© Барішніков К. С., Лук'яненко Є. Ю., 2014

Місце і роль інформаційних технологій (ІТ) у функціонуванні держави й суспільства з кожним днем стає все значніше. Застосування ІТ у сфері державного управління сьогодні не є чимось особливим, навпаки, це обов'язкова умова ефективної роботи державних органів на всіх рівнях, від вищої державної влади до сільських і районних рад [2].

У зв'язку з цим поступальне й усебічне впровадження технологій електронного управління сьогодні є одним із пріоритетів внутрішньої політики України. Рівень використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) кожним регіоном і його складовими частинами вже зараз дозволяє спрогнозувати перспективи розвитку на десятиліття вперед, зрозуміти, на які галузі робиться акцент, яким чином влада взаємодіє з населенням.

Сьогодні проблеми інформатизації та створення електронного уряду в Україні стають усе більш актуальними в роботах як вітчизняних, так і зарубіжних фахівців, наприклад, С. Дзюби [2], М. Міхровської [4], М. Фігель [1] та ін. У сфері впровадження електронного врядування безпосередньо «на місцях» слід відзначити роботи фахівців, у яких висвітлено прикладний аспект даної проблематики (А. М. Тиндюк, А. М. Демещик [8]). Однак далеко не всі аспекти втілення концепції електронного управління розкриті та проаналізовані, що надає широкі можливості для подальших досліджень.

Мета статті – дослідити та проаналізувати впровадження елементів електронного врядування в Україні на місцевому (регіональному) рівні, виявити позитивні та негативні сторони цього процесу на конкретних прикладах.

Спільний проект «Електронне село» Дніпропетровської обласної ради, Дніпропетровської облдержадміністрації, Координатора проектів ОБСЄ в Україні та Фонду Східна Європа є першим подібним заходом, на який хотілося б звернути увагу. Основними проблемами електронного розвитку територіальних угруповань в області були визначені: відсталість в інформаційному плані деяких галузей економіки, обмежений доступ значної частини населення до ІКТ, а також низький рівень інформаційної грамотності й готовності населення до використання ІКТ загалом [3]. Ураховуючи дотаційність бюджетів сільських громад, неможливість самостійно вирішувати проблеми інформатизації за допомогою бюджету району, а також відсутність мотивації для бізнесу в інформаційній сфері, для створення інфраструктури в сільській місцевості у 2009 р. було прийнято рішення реалізувати спільний проект «Електронне село». Ця програма передбачала виконання ряду основних заходів, результатом яких стало:

– підключення 334 органів місцевого самоврядування (сільські,

селищні, міські ради міст районного значення) до мережі Інтернет;
– надання всім 22 районам Дніпропетровської області доступу до мережі Інтернет (а також створення окремих Інтернет-ресурсів), до системи нормативно-правової бази «ЛІГА: ЗАКОН» та організації офіційної електронної поштової скриньки;

– впровадження в Дніпропетровській області (перший регіон в Україні) технології електронного цифрового підпису власного акредитованого центру сертифікації ключів;

– проведення 50 семінарів-тренінгів для 668 відповідальних осіб із 334 органів місцевого самоврядування області (сільські, селищні та міські ради міст районного значення) з питань оволодіння сучасними ІКТ із залученням учених і фахівців обласної ради [5].

Наступним досить значним кроком на шляху інформатизації місцевих органів влади стало впровадження електронної інформаційної системи «Електронний регіон» в Одеській області. Суть проекту полягає в наданні юридичним та фізичним особам адміністративних послуг в електронному вигляді. Електронна взаємодія між органом виконавчої влади (ОВВ) і користувачами будується на основі обміну даними в XML-форматі згідно з ТУУ 30.0-33240054-001:2005 [7].

Усі ОВВ – учасники проекту – підключаються до єдиної регіональної системи захищеної електронної пошти (РСЗЕП). Функціонування РСЗЕП забезпечує комунальне підприємство «Обласний інформаційно-аналітичний центр» (КП ОІАЦ). Для кожного конкретного ОВВ, що надає юридичним та фізичним особам адміністративні послуги, на поштовому сервері КП ОІАЦ створюється поштова скринька в домені www.odessa.gov.ua. Розміщення поштових скриньок на одному поштовому сервері забезпечує швидку, захищену та гарантовану доставку електронної пошти. Топологія мережі зв'язку системи надання адміністративних послуг будується на основі архітектури клієнт/сервер і передбачає фізичне відділення від глобальної мережі Інтернет локальних обчислювальних мереж (ЛОМ) ОВВ, а також окремих електронних обчислювальних машин, на яких обробляють або зберігають інформацію з обмеженим доступом [3].

Для реалізації електронної взаємодії (транзакцій «запит-відповідь») пропонується використання технології кард-файл, яка призначена для отримання через повідомлення електронної пошти доступу до віддалених баз даних і управління даними в режимі офф-лайн, дотримуючись вимог безпеки. Технологія кард-файл забезпечує формування на стороні клієнта (фізичної або юридичної особи) запитів до віддалених баз даних (БД) ОВВ у XML-форматі з подальшою автоматизованою обробкою цих запитів на сервері БД

ОВВ. Програма-обробник запиту до БД ОВВ і технологія карт-файл, за допомогою якої на клієнтському місці формується цей запит, створюються безпосередньо адміністратором БД.

Карт-файл захищений механізмом електронного цифрового підпису (ЕЦП) від несанкціонованої модифікації на стороні клієнта. Таким чином, забезпечується коректність формування запиту до БД ОВВ у певному форматі на стороні клієнта й гарантована автоматизована обробка запитів, що надходять від клієнта, на стороні БД ОВВ.

Перед початком транзакцій «запит-відповідь» карт-файли розсилаються ОВВ електронною поштою клієнтам або розміщуються на веб-сервері для завантаження. Основними елементами архітектури проекту є такі складові: акредитований центр сертифікації ключів, поштовий сервер та поштові клієнти.

Сьогодні на основі використання РСЗЕП і технології карт-файл здійснюється наповнення відомостями, що надаються відповідними ОВВ, зокрема БД системи оперативного інформування та аналітичного забезпечення прийняття управлінських рішень керівництвом Одеської обласної державної адміністрації [8].

У межах Програми підтримки малого підприємництва в Одеській області на 2009 – 2010 рр. Головним управлінням економіки спільно з Обласним інформаційно-аналітичним центром створена система збору даних про незадіяні приміщення, виробничі площі, обладнання та об'єкти незавершеного будівництва. Наповнення електронної бази даних здійснюють відповідальні працівники райдержадміністрацій. Організовано доступ зацікавленим суб'єктам підприємницької діяльності до зазначеної інформації через мережу Інтернет (www.gue.odessa.gov.ua).

Подальший розвиток даної системи передбачає створення регіональної електронної торгової біржі. Запропоноване технологічне рішення було застосовано для подання платниками податків – учасниками проекту податкової звітності в Приморському районі міста Одеси. У ході експерименту було доопрацьовано програмно-технічний комплекс, використовуваний у РСЗЕП, для забезпечення криптографічного захисту інформації, яка є власністю держави. Слід зазначити, що технологія карт-файл може бути використана для вирішення інших завдань, пов'язаних з отриманням доступу до віддалених баз даних через поштові повідомлення, наприклад, управління розрахунковим рахунком (банк-клієнт), ведення всіляких реєстрів і довідкових систем та ін.

Також слід звернути увагу на проект «Органи місцевого самоврядування Чернівецької області: інформаційно-комунікативний прорив», реалізований спільно Чернівецькою обласною радою та

громадською спільнотою «Буковинська партнерська агенція» за активної участі корпоративного сектору – компанії ВАТ «Укртелеком» (Чернівецька філія) і компанії IT Group. У результаті реалізації проекту отримані такі короткострокові та довгострокові результати:

– усі 282 органи місцевого самоврядування Чернівецької області комп'ютеризовані;

– впроваджено інноваційний і ефективний інструмент розвитку органів місцевого самоврядування Чернівецької області: створена мережа, що об'єднала 282 місцевих ради, інтегровані через портал територіальних громад Чернівецької області www.gromady.cv.ua з широким використанням сучасних ІКТ;

– забезпечена комунікація органів місцевого самоврядування та членів територіальної громади;

– підвищена прозорість діяльності органів місцевого самоврядування [1].

Найбільш важливим результатом реалізації даного проекту є активне залучення місцевих комерційних структур, що дозволило значно розширити отриманий ефект, а також продовжити всебічний розвиток програми в недержавних сферах [4].

Розробка та поступове впровадження концепцій електронного управління на всіх рівнях державної влади є найважливішою складовою державного управління в цілому, і своєрідним «локомотивом», що розвиває економічну, соціальну, наукову та інші сфери країни. Поетапне втілення Стратегії розвитку інформаційного суспільства, на наш погляд, відображає поступовий перехід усієї виконавчої вертикалі на якісно новий рівень ефективності, а також взаємодії з суспільством і бізнесом.

Однак слід підкреслити, що цей процес розвивається недостатньо швидко, результати не завжди своєчасні та зрозумілі. Нерідко вітчизняні державні органи просто «запізнюються» з тими чи іншими електронними послугами, що досить негативно відображається на взаємодії з пересічним громадянином.

Публічна інформація навіть зараз не завжди є загальнодоступною, особливо на регіональному рівні. Але, на нашу думку, подібні негативні тенденції не повинні перекареслити все прогресивне в електронній сфері, чого Україна досягла за останнє десятиліття. Ці здобутки повинні стати одним із головних двигунів нашого розвитку й надалі.

Список використаних джерел

1. **Впровадження** елементів електронного урядування в органах місцевого самоврядування Чернівецької області. – Режим доступу : nc.gov.ua/menu/e_projects/doc/chernivec.doc.

2. **Досвід** впровадження е-демократії та е-урядування в Україні / за ред. С. В. Дзюби. – К. : Нац. центр підтримки електронного урядування, 2010. – 90 с.

3. **Концепція** побудови комплексної системи «Електронний регіон» (Дніпропетровська область). – Режим доступу : egov.at.ua/publ/pro_elektronne_urjaduvannja_v_ukrajini/elektronne_urjaduvannja/konceptija_pobudovi_kompleksnoji_sistemi_elektronnij_region_dnipropetrovska_oblast/5-1-0-93.

4. **Міхровська М. С.** Розвиток електронного урядування як пріоритетне завдання становлення публічної адміністрації в Україні / М. С. Міхровська // Ученые записки Таврического нац. ун-та им. В. Вернадского. Сер. : «Юрид. науки». Т. 25 (64). – 2012. – № 1. – С. 298 – 304.

5. **Проекти** е-урядування. Спільний проект «Електронне село» Дніпропетровської обласної ради, Дніпропетровської облдержадміністрації, Координатора проектів ОБСЄ в Україні та Фонду Східна Європа. – Режим доступу : nc.gov.ua/menu/e_projects/doc/dnipropetr.doc.

6. **Про Основні** засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки : Закон України від 9 січ. 2007 р. № 537-V // Відом. Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – С. 102.

7. **Про схвалення** Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 трав. 2013 р. № 386-р. – Режим доступу : zakon3.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-r/page.

8. **Тиндюк А. М.** Про використання технології електронної пошти для надання адміністративних послуг / А. М. Тиндюк, А. М. Демешчик. – Режим доступу : iac.odessa.gov.ua/index.php/av/43-2011-02-21-12-22-32.

List of references

1. **Vprovadzhennia** elementiv elektronnoho uriaduvannia v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia Chernivetskoj oblasti. – Rezhym dostupu : nc.gov.ua/menu/e_projects/doc/chernivec.doc.

2. **Dosvid** vprovadzhennia e-demokratii ta e-urjaduvannia v Ukraini / za red. S. V. Dziuby. – K. : Nats. tsentr pidtrymky elektronnoho uriaduvannia, 2010. – 90 s.

3. **Kontseptsii**a pobudovy kompleksnoi systemy «Elektronnyi rehion» (Dnipropetrovska oblast). – Rezhym dostupu : egov.at.ua/publ/pro_elektronne_urjaduvannja_v_ukrajini/elektronne_urjaduvannja/konceptija_pobudovi_kompleksnoji_sistemi_elektronnij_region_dnipropetrovska_oblast/5-1-0-93.

4. **Mikhrovska M. S.** Rozvytok elektronnoho uriaduvannia yak priorytetne zavdannia stanovlennia publichnoyi administratsii v Ukraini / M. S. Mikhrovska // Uchenye zapiski Tavricheskogo nats. un-ta im. V. Vernadskogo. Ser. : «Yurid. nauki». Т. 25 (64). – 2012. – № 1. – С. 298 – 304.

5. **Proekty** e-urjaduvannia. Spilnyi projekt «Elektronne selo» Dnipropetrovskoj oblasnoyi rady, Dnipropetrovskoj obldershadministratsii, Koordynatora proektiv OBSIe v Ukraini ta Fondu Skhidna Yevropa. – Rezhym dostupu : nc.gov.ua/menu/e_projects/doc/dnipropetr.doc.

6. **Pro Osnovni** zasady rozvytku informatsiinoho suspilstva v Ukraini na 2007 – 2015 roky : Zakon Ukrainy vid 9 sich. 2007 r. № 537-V // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2007. – № 12. – S. 102.

7. **Pro skhvalennia** Stratehii rozvytku informatsiinoho suspilstva v Ukraini : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15 trav. 2013 r. № 386-r. – Rezhym dostupu : zakon3.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-r/page.

8. **Tyndiuk A. M.** Pro vykorystannia tekhnolohii elektronnoi poshty dlia nadannia administratyvnykh posluh / A. M. Tyndiuk, A. M. Demeshchuk. – Rezhym dostupu : iac.odessa.gov.ua/index.php/av/43-2011-02-21-12-22-32.

Надійшла до редколегії 14.04.14

УДК 352.071 (438):352(477)

Віктор ВІЛЖІНСЬКИЙ

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

Одеський регіональний інститут державного управління

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПОЛЬЩІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Висвітлюється історичний досвід та сучасні особливості польського місцевого самоврядування. Доводиться спільність формування українських та польських національних традицій врядування. На основі проведеного аналізу місцевого самоврядування в Республіці Польща висвітлюються управлінські особливості, які раніше не враховувалися в Україні.

Ключові слова: врядування, місцеве самоврядування, громада, повіт, воєводство.

Виктор Вилижинский. Реформирование системы местного самоуправления в Польше: опыт для Украины

Освещается исторический опыт и современные особенности польского местного самоуправления. Доказывается совместность формирования украинских и польских национальных традиций управления. На основе проведенного анализа местного самоуправления в Республике Польша освещаются управленческие особенности, которые ранее не учитывались в Украине.

Ключевые слова: управление, местное самоуправление, громада, уезд, воєводство.

Viktor Vilzhinskii. Reforming of system of local self-government in Poland: experience for Ukraine

© Віліжінський В. М., 2014

The historical experience and contemporary features of local government system in Poland were investigated. The author discovered that Ukrainian and Polish national traditions of governance have a lot in common in the process of their formation. Based on analysis of the local self-government system in the Republic of Poland the author highlighted administrative features that haven't been used in Ukraine before.

Key words: government, local self-government, gmina, powiat, voivodship.

Автентичною основою формування національних традицій врядування були природно-географічні, демографічні, культурно-цивілізаційні та ціннісно-ідеологічні умови. Адже існування в певному демографічному середовищі дало можливість людині набути досвіду в організації своєї життєдіяльності, формуючи, таким чином, автентичну специфіку управління. Проте, враховуючи особливості історичного розвитку українських земель, слід зазначити, що національні традиції врядування формувалися не тільки під впливом названих чинників. Вони також зазнали двоякого впливу ззовні: східного – орієнтованого на деспотичні особливості, та західного – більш демократичного. У першому випадку національні традиції врядування стали об'єктом ігнорування самодержців. Це призвело до їх втрати. Західна ж демократія змінила сутнісну основу національного управління, додавши до нього особливості магдебурзького та волоського права. Крім того, національні традиції врядування зазнали вагомого впливу з боку польських управлінських особливостей, маючи спільні умови розвитку. Тому сучасний управлінський досвід Польщі має істотне значення для реформування місцевого самоврядування в Україні.

Дослідженням особливостей врядування на українських етнічних землях у складі Речі Посполитої та місцевого самоврядування в Республіці Польща займалися М. Кобилецький, С. Грабовський, С. Ставрояні, Л. Шкляр, І. Линиченко, М. Кобилецький, Я. Гонцяж, Н. Гнидюк, О. Куленкова, В. Гуменюк, В. Роман, Є. Стемпень, О. Батанов, І. Софінська, Ю. Ватуля, Г. Красильщиков, А. Сабіров, З. Леонскі, Г. Дуткевич.

Однак аналіз наукових праць свідчить про відсутність достатніх об'єктивних досліджень щодо вивчення досвіду місцевого самоврядування Республіки Польща у площині спільних з Україною історичних умов формування особливостей національного врядування.

Мета статті полягає у визначенні управлінських традицій та значення особливостей сучасного врядування Республіки Польща для реформування місцевого самоврядування в Україні.

Досягнення мети передбачає виконання таких завдань: визначити особливості розвитку польського врядування; довести спільність умов історичного розвитку українського та польського

самоврядування; дослідити необхідний для ефективної реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні польський досвід.

Історичний досвід показує, що українське та польське місцеве самоврядування мало спільні умови формування. Тому сучасні успіхи, яких досягла Республіка Польща в розвитку сфери врядування, свідчать про можливість подібних змін в українській державі. Це твердження ми спробуємо довести в першій частині нашого дослідження, розглянувши історичні особливості місцевого самоврядування в Польщі як інституційно-ідеологічний фундамент для його сучасного розвитку.

Історичні особливості польського самоврядування обумовлені природно-географічними умовами та ментальними особливостями корінного населення, що зумовили специфіку державності, де найвищим органом державного управління був сейм. Він складався із сенату (король, найвищі урядовці й духовні особи) та ізби, або палати, послів (шляхта, яку обирали на земельних зборах). Сейм скликався раз на два роки і розв'язував усі державні питання – від обрання короля до ухвалення законів. Під час прийняття рішень обов'язковим був принцип одностайності – право *liberum veto*. У період між сеймами державою керував король, але його постійно контролювали 16 спеціально призначених сеймом сенаторів-резидентів [6]. Особливістю польського управління було те, що королі Речі Посполитої присягали перед своїми підлеглими [10, с. 28]. Отже, специфікою державної влади в Речі Посполитій була слабкість королівської влади та засилля шляхти.

Місцеве самоврядування Речі Посполитої будувалося на принципах Польського права та Магдебурзького права. Найдавнішою формою організації селянського стану було *ополе* – територіальна громада. На думку І. Линиченка, ополе було аналогом українській верві. Адміністративно воно теж включало кілька навколишніх сіл, об'єднаних спільною метою. Село, де розташовувалася управа, мало назву *чоло*. Однією зі спільних рис, що об'єднували українські й польські традиції, була загальна відповідальність жителів, як ополе, так і верві. Наприклад, усі відповідали за злочин, який було скоєно на їх території. Проте така громада як форма суспільної організації ще у XII ст. починає розкладатися [5, с. 80]. Отже, автентична польська та українська громади були схожими утвореннями з незалежними органами управління, що забезпечували життєдіяльність населення в межах наявних ресурсів.

На зміну приходять Магдебурзьке право, яке передбачало виборну систему міської адміністрації та суду [3, с. 123]. Магдебурзьке право існувало також і в сільській місцевості. Сільські органи самоврядування за Магдебурзьким правом поділялися на два

різновиди: вйтівство з юрисдикцією та вйтівство без юрисдикції. Вйтівство з юрисдикцією було утворено в селах, що належали королівському двору. Статус вйта прирівнювали до правового статусу солтиса. У більшості документів вживали назву «вйт», а не «солтис». Від XVI ст. назва вйт поширюється на всіх очільників сіл, де діяло магдебурзьке право [4, с. 21]. Звідси стає зрозумілим, що польська традиція врядування, як і українська, під впливом Магдебурзького права зазнає дедалі більших сутнісних змін.

Логіка подальшого дослідження вимагає доведення спільності історичного розвитку української та польської управлінських систем. Тому нагадаємо, що більшість українських етнічних земель відійшли до Польщі в результаті Люблінської унії 1569 р. Тоді новоутворена Річ Посполита приєднала землі, які після розпаду Галицько-Волинського князівства складала значну частину Великого Князівства Литовського. Отже, тепер до приєднаних ще в XIV – XV ст. Галичини й Холмщини було додано Київщину із Задніпров'ям, Волинь та Поділля [2]. Територіально польська влада тоді поширилася на сучасні Львівську, Волинську, Івано-Франківську, Тернопільську, Київську, Рівненську, Житомирську, Хмельницьку, Вінницьку, Черкаську, Кіровоградську області, північ Миколаївської, Одеської, Херсонської, Запорізької та Чернівецької областей і західну частину Сумської, Харківської і Дніпропетровської областей.

Після підписання Андрусівського перемир'я 1667 р. Україну було поділено навпіл по Дніпру. Цю угоду було фактично пролонговано «Вічним миром» 1686 р. Тоді Польща займала тільки Львівську, Волинську, Івано-Франківську, Тернопільську, Хмельницьку, Рівненську, Вінницьку, Кіровоградську, північ Чернівецької, західну частину Черкаської та Київської областей.

Із втратою власної державності в кінці XVIII ст. польські аристократичні кола продовжувати свій вплив у Галичині і в результаті австро-польського компромісу 1867 р. здійснювали управління в краї, де з наступного року польська мова набула статусу службової, витіснивши з обігу німецьку [11, с. 241]. Отже, фактично Польща зберігає тривалий час вплив у Галичині, що особливо відчутно позначиться на її управлінських особливостях.

Після короткотривалого відновлення незалежності, що було обумовлене розпадом Австро-Угорської імперії, польські землі потрапляють у залежність від тоталітарних систем XX ст. Тому тут, як і в Україні, можливість управлінської демократизації з'явилася тільки в кінці 80-х – на початку 90-х рр. XX ст. Крах комуністичної системи, легалізація опозиційних сил, реалізація програми ринкової економіки та проведення соціальних реформ показали нагальність

радикальної зміни системи державного управління [3, с. 7 – 8]. Саме це сприяло початку нового періоду в історії польської державності.

Отже, спільне формування українських та польських національних традицій врядування можна визначити за кількома факторами: *політичним* (тривалий час український народ спільно з польським перебував у складі однієї держави – Речі Посполитої); *історичним* (за відсутності спільної з Польщею державності українські землі перебували під владою польських аристократів); *релігійним* (підписання Брестської церковної унії в 1596 р. обумовило спільний напрям церковних відносин); *природно-географічні умови* (землі Західної України та Східної Польщі мають однакові кліматичні та природні умови); *сусідство* (український та польський народи проживали поряд і саме географічна близькість сприяла їх культурній солідарності). Тому в результаті навіть короткого аналізу можна стверджувати, що розвиток українських і польських традицій врядування відбувався під впливом якісно близьких факторів, що були їх об'єднуючою основою.

Розвиток місцевого самоврядування в сучасних демократичних умовах ознаменувався відтворенням його головного елементу. Так, законом від 8 березня 1990 р. «Про гмінне самоврядування» було створено основну одиницю місцевого самоврядування – гміну [16], де з метою задоволення найважливіших потреб особистості була налагоджена відповідна інфраструктура [12, с. 200 – 201]. За чисельністю населення польські гміни суттєво відрізняються: найменші налічують не більше ніж 2,5 тис. мешканців, а найбільші – 1,8 млн [1, с. 67]. У державі знову почала діяти концепція дуалістичної моделі управління. Одним із її «стовпів» було територіальне самоврядування, що функціонувало тільки в гмінах. А на вищих рівнях працювали керівники району та воєводи, що представляли державну владу [14, с. 5]. Таким чином, це означало відродження повноцінної, самодостатньої територіальної громади, що у своєму часовому вимірі відповідає статусу та сутнісному змістові ополе та верви.

З 1 січня 1999 р. польським законодавством було введено триступеневий територіальний поділ. І Польща стала налічувати 16 воєводств, 308 сільських повітів, 65 міст на правах повітів та 2 489 гмін [19]. Кожен рівень місцевого саморядування став регулюватися відповідним законом, а саме: «Про гмінне самоврядування» [16], «Про самоврядування повітове» [17] та «Про адміністративний уряд у регіоні» [18]. Таким чином, законодавче впровадження місцевого самоврядування в Польщі відбувалося поетапно: спочатку поселенський рівень, а потім – регіональний.

У законі визначено органи управління та контролю на кожному

із рівнів. Так, гміною управляє рада гміни, повітом – рада повіту, а воеводством – сеймик. Строк повноважень цих органів – чотири роки [12, с. 201]. Слід зазначити, що в часи польсько-литовського періоду сейм був регіональними зборами шляхти в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці і мав чотирирічний термін повноважень.

До складу рад входить вїт (голова сільської гміни), бургомїстр чи президент міста (голова міської гміни), староста (повітовий керівник і очільник місцевого самоврядування відповідної адміністративно-територіальної одиниці) та маршалок воеводства (губернатор), його заступник та інші члени. Відповідно до закону Республіки Польща від 20 червня 2002 р. «Про безпосередні вибори вїта, бургомїстра та президента міста» виконавчий орган місцевого самоврядування складався з однієї людини [12, с. 202]. Ще одним нововведенням цього закону стало право жителів громади безпосередньо обирати керівника гміни, а не через вибраних представників [15]. Перехід до прямих виборів не тільки піднімає індивідуальну відповідальність кожного жителя гміни, полегшує забезпечення управлінського контролю, а й відповідає традиційному досвіду врядування.

Конституція Республіки Польща декларує основні принципи функціонування системи місцевого самоврядування в Польщі [13]. Першим є принцип субсидіарності. Повноваження передаються гмінам, а делегування завдань на вищий рівень здійснюється тоді, коли його продуктивність перевищує можливості нижчого рівня [12, с. 200 – 201]. Це надає можливість найефективніше здійснювати повноваження.

Другий принцип стосується самостійної діяльності місцевого самоврядування і його права на захист у суді. Реалізація цього принципу також передбачає передачу фінансових повноважень на місця. При цьому дуже важливим є визначена кількість фінансових джерел. Це дало можливість контролювати видатки місцевих бюджетів та прогнозувати доходи в наступному році [9, с. 45].

Здійснюючи детальніший огляд усіх рівнів місцевого самоврядування у Польщі, варто нагадати, що базовою ланкою польського самоврядування є гміна. У ст. 2 закону «Про гмінне самоврядування» визначено, що гміна виконує функції від свого імені та під власну відповідальність. Також окрім власної компетенції гміна може виконувати повноваження, віднесені до компетенції державної адміністрації. Одночасно закон дозволяє виконувати такі повноваження на основі угоди з цією ж адміністрацією. При цьому гміна може здійснювати повноваження повіту та воеводства. Органи місцевого самоврядування отримують

фінансування в обсязі, необхідному для виконання поставлених завдань. У разі недотримання терміну виплати відповідних коштів муніципалітет має право на проценти за ставкою, встановленою для податкової заборгованості [16]. Це свідчить про існування механізму здійснення відповідних санкцій щодо порушення фінансування делегованих повноважень, а отже, впливу гміни на державу.

Як уже зазначалося, управління гміною здійснюється нормотворчим органом (радою) та виконавчим (правлінням). Рада гміни покликана приймати рішення та здійснювати контроль на території гміни [7, с. 24]. Виконавчим органом є вїт, який керує поточною діяльністю гміни, здійснює представництво останньої за її межами та є керівником цивільної оборони громади [16].

У Польщі гміни поділено на своєрідні допоміжні одиниці: солтиства – у сільській місцевості та мікрорайони – у містах і також міста, якщо їх більше ніж одне на території гміни. Засади утворення таких допоміжних одиниць регулюються статутом гміни, а організацію та повноваження солтиства, мікрорайону встановлює рада гміни. Сільські збори являють собою орган ухвалення рішень, які виконує солтис, обраний мешканцями цієї ж одиниці. У мікрорайонах рішення приймає рада, а виконавчим органом є правління з керівником. Статутом також може бути встановлено, що органом прийняття рішень у мікрорайоні є загальні збори мешканців [1, с. 70]. Таким чином, можна говорити про дворівневу структуру гміни в Польщі.

Наступним рівнем місцевого самоврядування є повіт. Компетенція повіту полягає в поповненні діяльності гміни, вирішенні тих питань, що самотужки вона не в змозі виконати [8, с. 11]. Тут теж функціонують органи урядової необ'єднаної адміністрації. На повітовому рівні вони пов'язані зі старостою, який є органом не урядової адміністрації, а територіального самоврядування [1, с. 67]. До компетенції повіту належать повноваження, які вже не належать гміні, а саме: охорона здоров'я; соціальна допомога; сімейна політика; підтримка людей з обмеженими можливостями; забезпечення громадського транспорту й утримання доріг загального користування тощо [17].

До органів управління повітом належать рада та управління повіту. Рада повіту є органом прийняття рішень і здійснення контролю. Каденція ради становить 4 роки з моменту її обрання. Депутати обираються шляхом прямих виборів. До складу ради повіту з населенням до 40 тис. мешканців входить п'ятнадцять депутатів і по два на кожні 20 тис. мешканців, але не більше ніж 29 осіб [17]. Повноваження ради повіту зводяться до нормотворчої, кадрової (призначення і звільнення виконавчих органів), контрольної функцій, а також прийняття бюджету та співпраця з іншими повітами і гмінами.

Орган управління повітом складається зі старости, його заступника та інших членів. Їх обирає рада повіту в кількості 3 – 5 осіб. Староста організує роботу ради повіту, керує поточними справами та здійснює його представництво. Адміністрація повіту є підвітною тільки перед радою. Як і гміна, повіт формує бюджет та розпоряджається комунальною власністю [17].

Своєрідною особливістю місцевого самоврядування Польщі стало місто на правах повіту. Такого статусу набували ті населені пункти, чисельність населення яких станом на 31 грудня 1998 р. становила більше ніж 100 000 мешканців, а також ті, що на той день втратили статус міста, де знаходилася адміністрація воєводства. Місто на правах повіту – це гміна, що виконує завдання повіту відповідно до чинного законодавства [17].

Найбільшим адміністративно-територіальним утворенням Польщі є воєводство, представлене своєрідним владним дуалізмом: державною адміністрацією та органом місцевого самоврядування. Урядову адміністрацію очолює воєвода, якого призначає прем'єр-міністр. Окрім воєводи, функції державного управління виконують регіональні органи державної влади і органи місцевого самоврядування та їх асоціації, якщо таке передбачено законодавством чи договором про делегування повноважень [18]. Тобто на рівні воєводства передбачений механізм делегованих повноважень органам місцевого самоврядування.

Воєвода є представником Ради міністрів у регіоні і на нього покладаються основні функції: представлення уряду; нагляд за територіальним управлінням у воєводстві; здійснення контролю за використанням державної власності [1, с. 67]. Воєвода відповідає також за реалізацію державної політики стосовно стратегічних сторін суспільного життя зі сфери державної політики [3, с. 128]. Окрім воєводи в регіоні функціонують «об'єднані» та «необ'єднані» урядові адміністрації. Ця назва пов'язана із критерієм об'єднаності чи необ'єднаності їх з інститутом воєводи. Також існують органи урядової адміністрації, що не підпорядковуються воєводі, наприклад податкова адміністрація [1, с. 67].

Органами самоврядування воєводства, як уже зазначалося, є воєводський сеймик та правління. Воєводський сеймик затверджує статут воєводства, його бюджет, приймає рішення з майнових питань воєводства, формує правління воєводства. Сеймик працює сесійно. Пленарні засідання скликаються за потребою, але не менше ніж раз на квартал [1, с. 67]. Правління є виконавчим органом, що виконує рішення сеймику, розпоряджається майном воєводства [1, с. 68] та не займається наданням адміністративних послуг населенню [8, с. 11]. До компетенції воєводства належать

повноваження, що не можуть бути вирішені на рівні гміни та повіту.

Аналізуючи особливості місцевого самоврядування Республіки Польща, не важко помітити, що вони є історично доцільними і для України. Проте аристократичні особливості польського національного характеру суттєво відрізняються від українського автентичного демократизму. Тому не варто ідентифікувати українські та польські традиції врядування, адже вони мали тільки спільні умови розвитку, а основа – незважаючи на численні тождності – суттєво відрізнялася.

Отже, під час дослідження було виділено особливості польського врядування, що раніше не враховувалися в Україні, а саме:

– *реалізація принципу субсидарності*. Сьогодні в місцевому самоврядуванні України існує багато проблем, що не можуть вирішуватися через брак коштів або нечіткий розподіл повноважень як у територіальній громаді, так і на рівні району чи області (створення системи переробки твердих побутових відходів, утилізація колишніх засобів захисту рослин тощо);

– *чіткий розподіл повноважень на власні та делеговані*. Сучасне виконання делегованих повноважень не завжди забезпечене фінансуванням з боку держави, а органи місцевого самоврядування, будучи в переважній більшості дотаційними, теж часто не в змозі їх профінансувати. Це негативно впливає саме на репутацію місцевого самоврядування (сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на території громади, надання одноразової допомоги громадянам, які постраждали від стихійного лиха);

– *вироблення механізму і процедури обрахунку витрат, необхідних для виконання делегованих повноважень*. Відсутність цього механізму позбавляє виконавчі органи місцевих рад спроможності доводити неможливість виконання таких повноважень;

– *формування потужної соціально-психологічної та адміністративно-економічної громади*. Сучасні територіальні громади в Україні є демографічно незначними, дотаційними населеними пунктами з інфантильним населенням (майже скрізь спостерігається небажання займатися справами громади);

– *поділ територіальної громади на допоміжні одиниці*. У сучасній Україні територіальна громада нараховує один чи кілька населених пунктів сільського типу або мале чи велике місто. У цьому можна розгледіти значний контраст: громади одного села без відповідного ресурсного потенціалу та громади міста з усіма можливостями. Тому жителі таких громад отримують не однакові за якістю блага та послуги;

– *поступове впровадження рівнів місцевого самоврядування*. Місцеве самоврядування в Україні впроваджувалося законами, що

регулювали одразу всі його рівні. Це позбавляло можливості громадян адаптуватися до нових умов (задекларована в такий спосіб система швидше нагадує окрему гілку державної влади);

–*місцеве самоврядування має будуватися як на загальнонаціональних, так і на загальноєвропейських цінностях.* Упроваджена система місцевого самоврядування в Україні ґрунтується лише на принципах європейської хартії місцевого самоврядування без урахування національних традицій врядування (пряма демократія не йде далі виборів та референдуму);

–*існування міст на правах повіту.* В Україні відсутні міста на правах району чи області, хоча багато існує міст із населенням понад сто тисяч осіб. Це обласні і районні (Кривий Ріг, Умань) центри. Статус міста на правах повіту можуть також отримати міста, що в минулому урядувалися за магдебурзьким правом (Львів, Вінниця тощо);

Отже, застосування польських управлінських особливостей у вітчизняному місцевому самоврядуванні має велике значення для розвитку національного врядування. Польський історичний та сучасний управлінський досвід лежить на перетині національних і європейських управлінських цінностей й утворює середовище спільного добору та визрівання оптимальних алгоритмів врядування, адміністративно інтегрованих у конгломерат Речі Посполитої. Саме тому виникає потреба їх урахування під час створення нових моделей місцевого самоврядування сучасної України.

Перспективу подальшого дослідження вбачаємо в розробці нових моделей місцевого самоврядування в Україні.

Список використаних джерел

1. **Ватуля Ю. О.** Досвід реформування місцевого самоврядування в Республіці Польща / Ю. О. Ватуля // *Акт. пробл. держ. упр., педагогіки та психології* : зб. наук. пр. – Херсон, 2010. – № 2 (3). – С. 65 – 71.
2. **Голубець М.** Велика історія України / М. Голубець. – Л., 1993. – Режим доступу : exlibris.org.ua/greathistory/index.html.
3. **Грабовський С.** Нариси з історії українського державотворення / С. Грабовський, С. Ставроян, Л. Шкляр. – К., 1995. – 608 с.
4. **Кобилецький М. М.** Магдебурзьке право і його застосування в Україні (XIV – перша половина XIX ст.) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Кобилецький Микола Мар'янович ; НАН України. – Л., 2010. – 35 с.
5. **Линиченко І.** Суспільні верстви Галицької Русі XIV – XV в. / І. Линиченко. – Л., 1899. – 268 с.
6. **Новий** довідник з історії України. Середньовічна історія України XIII – XVI ст. – К., 2005. – 736 с.
7. **Самоврядування** та територіальна організація влади в Польщі / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк, О. Куленкова, В. Гуменюк ; ред. Я. Гонцяжа. – К., 2001. – 184 с.
8. **Серьогін С.** Розвиток місцевого самоврядування в Польщі. Досвід для

України / С. Серьогін, Т. Чубар ; ред. С. Серьогін. – Д. ; Щепін, 2008. – 71 с.

9. **Степень Є.** Розподіл функцій між органами державної влади та органами місцевого самоврядування в Республіці Польща / Є. Степень // *Реформування місц. самоврядування: нац. та міжнар. досвід* : тези доп. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 20 трав. 2011 р. – Вінниця, 2011. – С. 44 – 46.

10. **Традиції** демократичного врядування в історії українського державотворення : монографія / В. М. Князев, Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василівська та ін. – К., 2010. – 219 с.

11. **Уська У.** Становлення системи державного управління Австро-Угорщини в 1860–1871 рр.: компроміс між централізмом та федералізмом / У. Уська // *Ефективність держ. упр.* : зб. наук. пр. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – С. 237 – 234.

12. **Dutkiewicz G.** Dzieje samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej streszczenie / G. Dutkiewicz // *Colloquium wydziału nauk humanistycznych i społecznych rocznik*. – 2010. – № 2. – S 193 – 205.

13. **Konstytucja** Rzeczypospolitej Polskiej. Tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe. – Режим доступу : www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm.

14. **Leonski Z.** Samorząd terytorialny w RP / Z. Leonski. – Wydanie 5. – Warszawa : wydawnictwo C. H. Beck, 2006. – 213 s.

15. **Ustawa** z dnia 20 czerwca 2002 r. «O bezposrednim wyborze wojta, burmistrza i prezydenta miasta». – Режим доступу : www.ukraine-poland.com/dosvid/zakon.php?id=U+S+T+A+W+A2.txt.

16. **Ustawa** z dnia 8 marca 1990 r «O samorządzie gminnym». – Режим доступу : wswm.org.pl/files/2010/04/Ustawa_o_samorządzie_gminnym.pdf.

17. **Ustawa** z dnia 5 czerwca 1998 r. «O samorządzie powiatowym» (tekst jednolity). – Режим доступу : wswm.org.pl/files/2010/04/Ustawa_o_samorządzie_powiatowym.pdf.

18. **Ustawa** z dnia 23 stycznia 2009 r. «O wojewodzie i administracji rządowej w wojewodztwie». – Режим доступу : bip.katowice.uw.gov.pl/dokumenty/ustawa_wojewoda.pdf.

19. **Ustawa** z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trojstopniowego podziału terytorialnego państwa. – Режим доступу : www.google.com.ua.

List of references

1. **Vatulia Yu. O.** Dosvid reformuvannya mistsevoho samovriadiuvannya v Respublitsi Polshcha / Yu. O. Vatulia // *Akt. probl. derzh. uпр., pedahohiky ta psykholohii* : zб. наук. пр. – Kherson, 2010. – № 2 (3). – S. 65 – 71.
2. **Holubets M.** Velyka istoriia Ukrainy / M. Holubets. – L., 1993. – Rezhym dostupu : exlibris.org.ua/greathistory/index.html.
3. **Hrabovskyi S.** Narysy z istorii ukrainskoho derzhavotvorennia / S. Hrabovskyi, S. Stavroiani, L. Shkliar. – K., 1995. – 608 s.
4. **Kobyletsyky M. M.** Magdeburzke pravo i yoho zastosuvannya v Ukraini (XIV – persha polovyna XIX st.) : avtoref. dys. ... d-ra yuryd. nauk : 12.00.01 /

Kobyletskyi Mykola Marianovych ; NAN Ukrainy. – L., 2010. – 35 s.

5. **Lynychenko I.** Suspilni verstvy Halytskoi Rusi XIV – XV v. / I. Lynychenko. – L., 1899. – 268 s.

6. **Novyi dovidnyk z istorii Ukrainy.** Serednovichna istoriia Ukrainy XIII – XVI st. – K., 2005. – 736 s.

7. **Samovriaduvannia** ta terytorialna orhanizatsiia vlady v Polshchi / Ya. Hontsiagh, N. Hnydiuk, O. Kulenkova, V. Humeniuk ; red. Ya. Hontsiagh. – K., 2001. – 184 s.

8. **Serohin S.** Rozvytok mistsevoho samovriaduvannia v Polshchi. Dosvid dlia Ukrainy / S. Serohin, T. Chubar ; red. S. Serohin. – D. ; Shchetsin, 2008. – 71 s.

9. **Stempen Ye.** Rozpodil funktsii mizh orhanamy derzhavnoi vlady ta orhanamy mistsevoho samovriaduvannia v Respublitsi Polshcha / Ye. Stempen // Reformuvannia mists. samovriaduvannia: nats. ta mizhnar. dosvid : tezy dop. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu, 20 trav. 2011 r. – Vinnytsia, 2011. – S. 44 – 46.

10. **Tradytzii** demokratychnoho vriaduvannia v istorii ukrainskoho derzhavotvorenna : monohrafiia / V. M. Kniaziev, Yu. V. Bakaiev, T. E. Vasylevska ta in. – K., 2010. – 219 s.

11. **Uska U.** Stanovlennia systemy derzhavnoho upravlinnia Avstro-Uhorshchyn v 1860 – 1871 rr.: kompromis mizh tsentralizmom ta federalizmom / U. Uska // Efektyvnist derzh. upr. : zb. nauk. pr. – L. : LRIDU NADU, 2009. – S. 237 – 234.

12. **Dutkiewicz G.** Dzieje samorzadu terytorialnego w Polsce po II wojne swiatowej streszczenie / G. Dutkiewicz // Colloquium wydzialu nauk humanistycznych i spolecznych rocznik. – 2010. – № 2. – S 193 – 205.

13. **Konstyucja** Rzeczypospolitej Polskiej. Tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe. – Режим доступу : www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm.

14. **Leonski Z.** Samorząd terytorialny w RP / Z. Leonski. – Wydanie 5. – Warszawa : wydawnictwo C. H. Beck, 2006. – 213 s.

15. **Ustawa** z dnia 20 czerwca 2002 r. «O bezposrednim wyborze wojta, burmistrza i prezidenta miasta». – Режим доступу : www.ukraine-poland.com/dosvid/zakon.php?id=U+S+T+A+W+A2.txt.

16. **Ustawa** z dnia 8 marca 1990 r «O samorzadzie gminnym». – Режим доступу : wswm.org.pl/files/2010/04/Ustawa_o_samorzadzie_gminnym.pdf.

17. **Ustawa** z dnia 5 czerwca 1998 r. «O samorzadzie powiatowym» (tekst jednolity). – Режим доступу : wswm.org.pl/files/2010/04/Ustawa_o_samorzadzie_powiatowym.pdf.

18. **Ustawa** z dnia 23 stycznia 2009 r. «O wojewodzie i administracji rzadowej w wojewodztwie». – Режим доступу : bip.katowice.uw.gov.pl/dokumenty/ustawa_wojewoda.pdf.

19. **Ustawa** z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trojstopniowego podzialu terytorialnego panstwa. – Режим доступу : www.google.com.ua.

Надійшла до редколегії 18.04.14

УДК 35.072.1

Тетяна ТАРАСЕНКО

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ПРОБЛЕМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В РЕФОРМУВАННІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглядається питання децентралізації в реформуванні системи місцевого самоврядування в Україні. З урахуванням сучасних підходів до розгляду децентралізації в теорії державного управління акцентується увага на характерних рисах децентралізації, які необхідно враховувати під час визначення змісту заходів щодо вдосконалення територіальної організації влади.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна організація влади, децентралізація, реформування місцевого самоврядування.

Татьяна Тарасенко. Проблема децентрализации в реформировании местного самоуправления в Украине

Рассматривается вопрос децентрализации в реформировании системы местного самоуправления в Украине. С учетом современных подходов к рассмотрению децентрализации в теории государственного управления акцентируется внимание на характерных чертах децентрализации, которые следует учитывать при определении содержания мероприятий по усовершенствованию территориальной организации власти.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная организация власти, децентрализация, реформирование местного самоуправления.

Tetiana Tarasenko. Issue of decentralization in context of local self-government reform in Ukraine

The issue of decentralization in reforming the local self-government system in Ukraine is considered. With allowance for current approaches to decentralization within theory of public administration we have focused on specific features of decentralization which must be taken into account when determining the content of measures on improving territorial structure of public authorities.

Key words: local self-government, territorial structure of public authorities, decentralisation, reforming of local self-government.

Актуальним завданням суспільного розвитку України є зміцнення засад правової, демократичної, соціальної держави та громадянського суспільства. Досягнення успіхів на цьому шляху значною мірою обумовлюється рівнем відносин і узгодження інтересів по лінії «державна – регіон – територіальна громада». Характер цих взаємовідносин якнайповніше розкривається в системі місцевого самоврядування. Побудова такої системи місцевого самоврядування, яка дозволить

реалізувати права й свободи громадян, можливості і потенціал територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення є одним з основних пріоритетів розвитку суспільства в Україні.

Реформування місцевого самоврядування як складова політичної реформи тісно пов'язана з адміністративною та адміністративно-територіальною реформою в Україні. Ключовим питанням, яке необхідно розв'язати в ході реформування, є забезпечення передачі максимально можливого обсягу владних повноважень органам місцевого самоврядування та чіткого розмежування їх повноважень з повноваженнями виконавчої влади. Тобто мова йде про децентралізацію. Сьогодні стоїть важливе завдання визначення та запровадження в Україні власної моделі децентралізації в управлінні, яка дозволить досягти значно більшого рівня ефективності публічного управління для забезпечення громадян необхідною кількістю та якістю соціальних і адміністративних послуг. У зв'язку з цим необхідно визначити зміст та форму децентралізації як умови розвитку місцевого самоврядування, адже існуючий стан справ свідчить про незавершеність формування місцевого самоврядування в Україні.

Проблематика децентралізації висвітлюється в численних дослідженнях. У науковій літературі приділено увагу різним аспектам цього питання: визначенню сутності цього поняття, розгляду типів і форм децентралізації, досвіду зарубіжних країн, оцінюванню та визначенню перспектив децентралізації в Україні. Аналіз теоретичних розробок дозволяє говорити про децентралізацію як складне комплексне явище, яке включає політичну, адміністративну, економічну складові та пов'язане зі створенням можливості побудови більш ефективної моделі управління на державному, регіональному, місцевому рівнях. Загалом можна говорити, що, зважаючи на значення питання децентралізації в подальшому розвитку державотворчих процесів, наукові пошуки в цьому напрямку можна віднести до пріоритетів у теорії і практиці державного управління. До дослідників, які розглядали різні аспекти децентралізації, належать К. Линьов, Р. Сметанін, О. Козич, М. Корявець, А. Матвієнко, В. Мельниченко, Н. Мельтюхова, Б. Шевчук, О. Прієшкіна, О. Петренко та ін.

Мета статті – визначення ролі децентралізації в забезпеченні розвитку місцевого самоврядування в Україні в сучасних умовах. Для досягнення мети необхідно узагальнити сучасні теоретичні підходи до розгляду проблематики децентралізації в теорії державного управління та визначити перспективи децентралізації як необхідної умови зміцнення та розвитку вітчизняної системи місцевого самоврядування.

Децентралізацію, як багатоаспектне поняття, по-різному визначають у наукових роботах залежно від зосередження уваги на тих чи інших його аспектах та формах. Відповідно децентралізацію розглядають як принцип, метод, властивість державного управління. Серед форм децентралізації виділяють політичну, адміністративну, демократичну, ринкову, просторову, фінансово-бюджетну та децентралізацію надання громадських послуг.

У науковій літературі пропонуються різні варіанти визначення децентралізації державного управління. Одним із прикладів є розгляд децентралізації як процесу передачі відповідальності за планування та реалізацію ресурсного забезпечення, розподілу й інших компонентів соціального управління від центральних органів державної влади до регіональних, місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування [4, с. 7]. Це широкий підхід до визначення, оскільки охоплює різні аспекти цього процесу, зокрема деконцентрацію. Іншим прикладом є визначення децентралізації як «способу територіальної організації влади, при якому держава передає право на прийняття рішень із визначених питань або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не належать до системи виконавчої влади і є відносно незалежними від неї» [8, с. 167]. У цьому випадку підкреслюється демократичність цього процесу, зосереджується увага на наданні державою відповідних повноважень органам місцевого самоврядування. Спільним для більшості підходів є те, що децентралізація за своєю суттю притаманна правовій демократичній державі, а ступінь децентралізації управління відображає рівень розвитку демократії.

Розглядаючи проблеми децентралізації, дослідники підкреслюють важливість пошуку балансу централізації та децентралізації як необхідності для забезпечення ефективної діяльності органів місцевої та центральної влади. Серед причин, які спонукають до передачі більшого обсягу повноважень органам місцевого самоврядування, фахівці виділяють більший рівень ефективності та підзвітності органів місцевого самоврядування, кращі перспективи місцевого розвитку, а також впровадження демократії та захист прав громадян [1, с. 9]. У цьому контексті дослідники зосереджують увагу на децентралізації як методі управління, що спрямований на розвиток територій та місцевої демократії.

Зарубіжний досвід останніх десятиріч з питання модернізації публічного управління свідчить, що ключовим моментом у цьому процесі був перегляд відносин між центральним, регіональним, місцевим рівнями державного управління та місцевим

самоврядуванням. Основними принципами, покладеними в основу розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, стали принципи децентралізації, деконцентрації, субсидіарності. У результаті реформування було розвинено регіональне самоврядування, зміцнено позиції місцевого самоврядування, що дозволило більш ефективно вирішувати питання соціально-економічного розвитку територій.

Крім того, у дослідженнях відзначається значущість децентралізації для країн, які перебувають у стадії глибоких змін у системі регулювання суспільних відносин. Зокрема зауважується, що для країн перехідного періоду децентралізація є способом зміни суттєвих характеристик суспільства. При цьому підкреслюється, що відповідний розподіл обов'язків із надання послуг населенню між різними рівнями публічної влади може бути критерієм визначення демократичності країни [4, с. 10]. Загалом аналіз зарубіжного досвіду дозволяє фахівцям зробити висновок, що децентралізація має значний потенціал та перспективи для місцевого розвитку.

Урахування характеристик децентралізації дозволяє дослідникам виділити ключові аспекти для розкриття змісту децентралізації. Такими аспектами є: передача частини повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування як засобу забезпечення більшого врахування інтересів населення; передача цих повноважень має супроводжуватися передачею необхідних для цього ресурсів і наданням права органу місцевого самоврядування приймати рішення щодо переданих повноважень з урахуванням місцевих особливостей; передача повноважень (від органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування більш високого рівня адміністративно-територіального устрою на більш низький рівень) має здійснюватися на основі принципу субсидіарності – передачі повноважень на максимально близький до громадянина рівень управління, здатний виконати це повноваження ефективніше, ніж інші органи [7, с. 7 – 8]. Виділені положення водночас можна розглядати як завдання на шляху до зміцнення ролі та статусу місцевого самоврядування в Україні. Важливим також є висновок, що передача більшого обсягу повноважень органам місцевого самоврядування супроводжується одночасним збільшенням відповідальності цих органів. Зміцнення позицій місцевого самоврядування в Україні підвищить відповідальність перед громадянами за забезпечення належного рівня їх життя.

Водночас, визначаючи перспективи децентралізації влади в Україні, дослідники зауважують на очікуваних ризиках, що може спричинити цей процес. До цих груп ризиків аналітики відносять :

– труднощі, що виникнуть під час перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць, що, найімовірніше, знайде своє вираження в укрупненні територіальних громад (з метою забезпечення їх фінансової спроможності);

– послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування за реалізацією повноважень, які будуть їм передані, що ускладнюється слабкістю інститутів громадянського суспільства;

– загострення проблем бюджетної системи в питанні фінансування повноважень органів місцевого самоврядування, загроза його зриву;

– зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень, обумовлене низьким рівнем компетентності посадових осіб місцевого самоврядування та недосконалістю системи добору до депутатського корпусу;

– утвердження в областях ідей, претензій у сфері політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним інтересам [5].

Безумовно, під час розгляду кроків реформування місцевого самоврядування необхідно враховувати перелічені ризики та передбачати застосування механізмів послаблення їх негативного впливу. Водночас поява тих чи інших складностей стимулюватиме до швидкого реагування влади та пошуку засобів вирішення існуючих проблем.

Досвід зарубіжних країн дає змогу стверджувати, що під час визначення заходів щодо децентралізації необхідним є врахування принципу субсидіарності, який значною мірою характеризує та розкриває зміст цього процесу на сучасному етапі розвитку суспільства. Сутність цього принципу полягає в тому, що політичні рішення повинні прийматися на рівні, найближчому до громадян, проте достатньому для їх ефективного виконання. Втілення принципу субсидіарності є ключовою вимогою Європейської хартії місцевого самоврядування. Цей принцип створює підґрунтя для децентралізації повноважень публічної влади, оскільки передбачає передачу повноважень на прийняття рішень з центрального на нижчі організаційні рівні [7, с. 7]. Про необхідність закріплення в Конституції України положень щодо розширення прав місцевого самоврядування відповідно до принципів децентралізації та субсидіарності, посилення захисту прав і свобод людини зазначено в «Європейському порядку денному для України – 2014» [2]. Ці позиції також відображені в інших програмних документах, проектах концепцій реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Реалізація зазначеного курсу має стати одним із вимірів гармонізації підходів до організації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування

України відповідно до стандартів та принципів країн розвинутої демократії.

На сучасному етапі увагу має бути зосереджено на забезпеченні втілення принципу субсидіарності як засобу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, який спричиняється пануванням підходу делегування у визначенні значної частини повноважень органів місцевого самоврядування. Принцип субсидіарності має стати основою для забезпечення розподілу повноважень під час реформування територіальної організації влади, залучення громадян до прийняття управлінських рішень. Для зміцнення позицій місцевого самоврядування важливим є закріпити цей принцип у профільному законі (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»), запровадження якого слугуватиме механізмом стримування централізації.

Загалом проблема відповідності вітчизняного законодавства положенням Європейської хартії місцевого самоврядування відображена в значній кількості наукових публікацій. Особливо цікавими є висновки дослідників щодо виділення існуючих суперечностей, невідповідностей положень законодавства України положенням зазначеної хартії. Зокрема, серед таких невідповідностей називають: визнання права на місцеве самоврядування лише за базовим рівнем, а не віднесення до суб'єктів права на місцеве самоврядування всіх рівнів місцевої влади; невизначеність у вітчизняному законодавстві територіальної основи місцевого самоврядування; недотримання принципу субсидіарності під час закріплення компетенції місцевого самоврядування, наявності «конкуренції компетенцій» між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, закріплення статусу «делегованих» значної частини повноважень місцевого самоврядування [6].

Крім проблем законодавчого регулювання сьогодні особливо актуальним постає завдання чіткого визначення бажаної моделі місцевого самоврядування, виділення пріоритетів і конкретних проектів, спрямованих на її втілення. Основним на цьому шляху є зосередження уваги на передачі повноважень центральній владі органам місцевого самоврядування або на розподілі повноважень між органами державної влади різного рівня – деконцентрації. Щодо цього питання існують різні погляди та точаться гострі дискусії дослідників і практиків. Для вибору моделі необхідно розглянути питання ролі та місця держави, органів державної влади на регіональному, місцевому рівнях управління. Відсутність єдності підходу до цього питання підтверджується передусім застосуванням

різних ідейних платформ, покладених в основу законодавчих положень щодо правових основ місцевого самоврядування. Так, у Конституції України місцеве самоврядування розглядається як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування визначається як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. Ця суперечність розкриває глибину проблеми вітчизняної моделі місцевого самоврядування, місця цього інституту в регулюванні життя суспільства. Застосування різних підходів у вітчизняному законодавстві, які базуються на основах громадівської та державницької теорій, активно розглядається дослідниками. Водночас сьогодні немає єдності поглядів на шляхи врегулювання цього питання.

Досвід попередніх років свідчить, що процес побудови територіальної організації влади в Україні був більше орієнтований на деконцентрацію. Таке спрямування сприяє зміцненню основ організації державного управління на засадах централізації та обмеженні децентралізації. Це виражається у функціонуванні державних адміністрацій на районному й обласному адміністративно-територіальному рівнях та неналежному розвитку місцевого самоврядування на цих рівнях. Перспективи подальшого розвитку місцевого самоврядування окреслено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яку було затверджено у квітні 2014 р. розпорядженням уряду. Відповідно до цього документа територіальна основа органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади визначається на підставі виділення трьох рівнів: базового (громади), районного, регіонального. Нововведенням у питанні територіальної організації влади має стати створення виконавчих органів обласних, районних рад. Ключовим питанням у розподілі повноважень між органами місцевого самоврядування є визначення комплексу послуг, що надаються територіальним громадам на регіональному, районному рівнях та рівні громади. Розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади розглядається на основі конкретизації основних функцій місцевих державних адміністрацій. У ході реформування передбачається змінити статус місцевих державних адміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи в системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої

влади на відповідній території [3]. Відповідно можна зробити висновок про те, що подальший розвиток місцевого самоврядування в Україні орієнтується на демократичну децентралізацію.

Удосконалення територіальної організації влади в Україні як відповідь на потребу підвищення ефективності вирішення питань місцевого значення, створення кращих умов для забезпечення соціально-економічного розвитку територій вимагає визначення подальших кроків щодо зміцнення позицій місцевого самоврядування на регіональному, районному рівнях, перегляд функціонального навантаження та організаційної структури органів виконавчої влади на місцях. Вирішення проблеми розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідно до сутності правової, демократичної держави та громадянського суспільства дозволить досягти балансу інтересів у системі відносин держава – регіон – територіальна громада. Загалом подолання існуючого дисбалансу в територіальній організації влади є необхідним кроком на шляху до зміцнення організаційної, фінансової основи місцевого самоврядування в Україні.

Також у реформуванні місцевого самоврядування важливим є усвідомлення необхідності розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення. Адже повноваження місцевого самоврядування, по суті, є повноваженнями територіальних громад. Це питання розглядається в нерозривній єдності з реформою адміністративно-територіального устрою. Здійснення змін у цьому напрямі має перш за все забезпечити зміцнення статусу громади як базової одиниці адміністративно-територіального устрою. Відповідно під час розгляду проблематики децентралізації виокремлюється важливе питання, яке потребує вирішення – конкретизація статусу територіальної громади як базового елемента системи місцевого самоврядування в Україні. Загалом для багатьох вітчизняних досліджень спільним є висновок про необхідність законодавчої конкретизації правового статусу територіальної громади.

Отже, результати дослідження дозволяють зробити висновок, що децентралізація відкриває значні перспективи для забезпечення спроможності місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого життя, зокрема підвищення ролі громадян, їх впливу на процес прийняття та втілення рішень щодо забезпечення умов соціального та економічного розвитку суспільства. Подальше вивчення зазначеної проблематики потребує уточнення та деталізації питання надання послуг органів місцевого самоврядування територіальним громадам, їх класифікації, механізмів забезпечення на всіх рівнях місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. **Децентралізація** та ефективне місцеве самоврядування : навч. посіб. для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. – К. : ПРООН / МПВСР, 2007. – 269 с.
2. **Європейський** порядок денний для України – 2014 / Нац. ін-т стратегіч. дослідж. при Президенті України. – Режим доступу : www.niss.gov.ua.
3. **Концепція** реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd.
4. **Линьов К. О.** Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Линьов Костянтин Олександрович. – К., 2004. – 20 с.
5. **Макаров Г. В.** Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні. Аналітична записка / Г. В. Макаров ; Нац. ін-т стратегічних дослідж. при Президенті України. – Режим доступу : www.niss.gov.ua/articles/1021/
6. **Ровинська К. І.** Принципи європейської хартії місцевого самоврядування як основа формування місцевого самоврядування в Україні / К. І. Ровинська // Державне будівництво : електрон. наук. фах. видання ХРІДУ НАДУ. – 2013. – № 1. – Режим доступу : www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2013-1/doc/5/02.pdf.
7. **Ткачук А.** Місцеве самоврядування та децентралізація : практ. посіб. / А. Ткачук ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO».– К. : Софія, 2012. – 120 с.
8. **Шевчук Б. М.** Децентралізація // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 8 : Публічне врядування / наук. ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.]. – Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – Л. : ЛПІДУ НАДУ, 2011. – С. 167 – 169.

List of references

1. **Detsentralizatsiia** ta efektyvne mistseve samovriaduvannia : navch. posib. dlia posadovtsiv mistsevykh ta rehionalnykh orhaniv vlady ta fakhivtsiv z rozvytku mistsevoho samovriaduvannia. – K. : PROON / MPVSR, 2007. – 269 s.
2. **Yevropeiskyi** poriadok denni dlia Ukrainy – 2014 / Nats. in-t stratehich. doslidzh. pry Prezydentovi Ukrainy. – Rezhym dostupu : www.niss.gov.ua.
3. **Kontseptsiia** reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvit. 2014 r. № 333-r. – Rezhym dostupu : www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd.
4. **Lynov K. O.** Tsentralizatsiia, detsentralizatsiia ta neliniinist u derzhavnomu upravlinni : avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.02 / Lynov Kostiantyn Oleksandrovych. – K., 2004. – 20 s.
5. **Makarov H. V.** Ochikuvani ryzyky u protsesi detsentralizatsii vlady v Ukraini. Analitychna zapyska / H. V. Makarov ; Nats. in-t stratehich. doslidzh.

pry Prezydentovi Ukrainy. – Rezhym dostupu : www.niss.gov.ua/articles/1021/

6. **Rovynska K. I.** Pryntsypy yevropeiskoi khartii mistsevoho samovriaduvannia yak osnova formuvannia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini / K. I. Rovynska // Derzhavne budivnytstvo : elektron. nauk. fakh. vydannia KhRIDU NADU. – 2013. – № 1. – Rezhym dostupu : www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2013-1/doc/5/02.pdf.

7. **Tkachuk A.** Mistseve samovriaduvannia ta detsentralizatsiia : prakt. posib. / A. Tkachuk ; Shveitsarsko-ukrainskyi proekt «Pidtrymka detsentralizatsiï v Ukraini – DESPRO». – K. : Sofiia, 2012. – 120 s.

8. **Shevchuk B. M.** Detsentralizatsiia // Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia : u 8 t. / nauk.-red. kol. Yu. V. Kovbasiuk (holova) [ta in.] ; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. – K. : NADU, 2011. – Т. 8 : Publichne vriaduvannia / nauk. red. kol. : V. S. Zahorskyi (holova), S. O. Teleshun (spivholova) [ta in.]. – Lviv. rehion. in-t derzh. upr. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. – L. : LRIDU NADU, 2011. – S. 167 – 169.

Надійшла до редколегії 08.04.14

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

АКИМОВ Олександр Олексійович,
канд. наук держ. упр., заст. нач. відділу правового забезпечення
Нац. служби посередництва і примирення

АНДРЕЄВ Сергій Олександрович,
канд. наук держ. упр., докторант НАДУ

БАРИШНІКОВ Кирило Сергійович,
аспірант ДонДУУ

ВІЛЖІНСЬКИЙ Віктор Миколайович,
аспірант ОРІДУ НАДУ

ВИРОВИЙ Сергій Іванович,
канд. іст. наук, доц., доц. каф. політ. аналітики
і прогнозування НАДУ

ГЛОТОВ Борис Борисович,
д-р філос. наук, проф., проф. каф. філософії,
соціології держ. упр. ДРІДУ НАДУ

ГРИГОРОВА Марія Олександрівна,
канд. біол. наук, докторант ДРІДУ НАДУ

ДІДЕНКО Олег Григорович,
аспірант НАДУ

ЄФІМЕНКОВА Наталія Миколаївна,
аспірант ДРІДУ НАДУ

КАРНАУХ Тетяна Ігорівна,
аспірант ЛРІДУ НАДУ

КОВАЛЕНКО Тетяна Юріївна,
здобувач ДРІДУ НАДУ, голов. лікар КЗ «Дитячий санаторій № 1»
Дніпропетр. облради

КОГУКОВ Олександр Анатолійович,
канд. соціол. наук, доц., доц. каф. політології
та філософії ХарРІ НАДУ

КРИВОГУБОВА Олена Євгенівна,
аспірант ДонДУУ

ЛЕГКОСТУП Сергій Вікторович,
аспірант ДРІДУ НАДУ

ЛУК'ЯНЕНКО Євгенія Юріївна,
аспірант ДонДУУ

МАТВЕЄВА Ольга Юріївна,
канд. держ. упр., старш. викл. каф. економіки
та регіон. екон. політики ДРІДУ НАДУ

МАШЕНКОВ Костянтин Анатолійович,
канд. екон. наук, докторант ДонДУУ

МИХАЙЛЕНКО Олена Валентинівна,
аспірант ДРІДУ НАДУ

НІКІФОРОВА Інна Іванівна,
аспірант НАДУ,
заст. директора Департаменту
держ. фінансового аудиту бюджетних програм
та діяльності суб'єктів господарювання держ.
сектору економіки Державної фінансової інспекції України

ОВДІН Олександр Володимирович,
канд. іст. наук, доц., докторант ДРІДУ НАДУ

РЕШЕТНИКОВ Юрій Євгенович,
канд. філос. наук, докторант НАДУ

РОМАНЕНКО Євген Олександрович,
канд. наук держ. упр., докторант НАДУ

САЛІСНКО Олена Олександрівна,
здобувач ХарРІ НАДУ, викладач каф. соц.
та правових дисциплін АВВ МВС України

СЕГЕДА Тетяна Миколаївна,
аспірант НАДУ

СЕРЬОГІНА Тетяна Володимирівна,
канд. держ. упр., доц. каф. права
та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

СИДОРЕНКО Наталія Сергіївна,
канд. наук держ. упр.,
доц. каф. філософії та соціології ДРІДУ НАДУ

СОРОКІНА Наталія Григорівна,
канд. держ. упр., доц., доц. каф. держ. упр.
та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

ПАЛАГНЮК Юліана Вікторівна,
канд. політ. наук, доц. каф. держ. політики
та менеджменту Чорноморського держ. ун-ту ім. Петра Могили

ПОПОВА Софія Валеріївна,
здобувач ХарРІ НАДУ

ТАРАСЕНКО Тетяна Миколаївна,
канд. держ. упр., доц. каф. держ. упр.
та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

ТРЕЩОВ Мирослав Миколайович,
канд. екон. наук, доц. каф. фінансів та держ. упр.
Дніпропетр. держ. фінансової академії

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	3
<i>ГЛОТОВ Борис, СИДОРЕНКО Наталія.</i> Реформування системи організації державної влади в умовах глибокої політичної кризи	3
<i>ПАЛАГНЮК Юліана.</i> Зміст та перспективи політики Східного партнерства як зовнішньополітичної ініціативи ЄС щодо України	13
<i>МАШЕНКОВ Костянтин.</i> Концепт «екологічна держава» в контексті сучасного державотворення	21
<i>САЛІЄНКО Олена.</i> Зарубіжний досвід взаємодії парламенту та уряду в законодавчому та бюджетному процесах	29
<i>НІКІФОРОВА Інна.</i> Політична конкуренція і партиципативна демократія в сучасному вимірі	39
<i>ЄФІМЕНКОВА Наталія.</i> Моделювання системи державного управління інвестиційно-інноваційними процесами в Україні	48
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	62
<i>АНДРЕЄВ Сергій.</i> Інституціональні аспекти забезпечення готовності єдиної державної системи цивільного захисту до введення спеціальних режимів її діяльності	62
<i>ВИРОВИЙ Сергій.</i> Соціально-політичний моніторинг як складова інформаційно-аналітичного забезпечення публічного урядування	72
<i>ГРИГОРОВА Марія.</i> Державне управління процесами забезпечення безпеки здоров'я людини в умовах використання генетично модифікованих організмів у виробництві харчових продуктів	79
<i>ДІДЕНКО Олег.</i> Державне регулювання механізму інституційного розвитку сучасного українського козацтва	88
<i>КАРНАУХ Тетяна.</i> Реалізація державної правової політики в умовах системної модернізації України	98
<i>КОВАЛЕНКО Тетяна.</i> Дитина як об'єкт державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення	108
<i>КОТУКОВ Олександр.</i> Політико-управлінські мережі як чинник модернізації державного управління	119
<i>КРИВОГУБОВА Олена.</i> Законодавче регулювання використання генетично модифікованих організмів в Україні	128
<i>МАТВЕЄВА Ольга.</i> Державно-управлінський аспект аналізу показників продуктивності праці як фактору підвищення конкурентоспроможності регіонів України	135

<i>МИХАЙЛЕНКО Олена.</i> Відродження сімейних цінностей як важливий напрям державної сімейної політики України	147
<i>ОВДІН Олександр.</i> Моніторинг міграції українських громадян до Російської Федерації у контексті державного регулювання демографічних процесів	157
<i>ПОПОВА Софія.</i> Проблеми та перспективи впровадження маркетингової моделі управління розвитком сфери соціальних послуг	168
<i>РЕШЕТНИКОВ Юрій.</i> Роль місцевих органів влади в регулюванні державно-конфесійних відносин в Україні	179
<i>РОМАНЕНКО Євген.</i> Комунікативна взаємодія органів державної влади та громадськості: сутність та особливості налагодження	190
<i>СЕГЕДА Тетяна.</i> Зарубіжний досвід формування механізмів публічної політики	201
<i>ТРЕЩОВ Мирослав.</i> Напрями та інструменти державного регулювання ресурсного забезпечення місцевих бюджетів	213
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА	223
<i>АКІМОВ Олександр.</i> Правові засади розвитку професійної освіти державних службовців	223
<i>ЛЕГКОСТУП Сергій.</i> Психологічні детермінанти особистої відповідальності у формуванні службової поведінки посадових осіб місцевого самоврядування	236
<i>СОРОКІНА Наталія, СЕРЬОГІНА Тетяна.</i> Етизація публічної служби як чинник гуманізації суспільства: зарубіжний досвід	246
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	259
<i>БАРИШНИКОВ Кирило, ЛУК'ЯНЕНКО Євгенія.</i> Реалізація проектів електронного урядування в органах місцевого управління України	259
<i>ВІЛЖІНСЬКИЙ Віктор.</i> Реформування системи місцевого самоврядування в Польщі: досвід для України	265
<i>ТАРАСЕНКО Тетяна.</i> Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні	277
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	287

ДО УВАГИ АВТОРІВ!

Редакційна колегія збірника наукових праць ДРІДУ НАДУ
«**Державне управління та місцеве самоврядування**»
приймає до опублікування матеріали наукових досліджень
за умови дотримання авторами таких правил та вимог:

*Тематика наукової статті повинна відповідати тематиці
видання.*

Стаття, подана до друку, обов'язково має містити **такі структурні елементи**: постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття; формулювання цілей статті (постановка завдання); виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів; висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Наведені погляди, думки й результати наукових пошуків інших дослідників обов'язково повинні супроводжуватись **посиланнями** на літературні джерела (наприкінці статті подається **Список використаних джерел**, що складається за алфавітом і оформлюється відповідно до чинних видавничих стандартів. Звертаємо увагу авторів, що з 01.07.2007 в Україні введено **новий стандарт з бібліографічного опису ДСТУ ГОСТ 7.1:2006**. Список використаних джерел має бути оформлений відповідно до чинного стандарту).

Обсяг ПУБЛІКАЦІЇ – 0,5 АВТ. АРКУШІВ (20 000 ЗНАКІВ).

Окремо подається скорочений варіант (розширена анотація) наукової статті **англійською мовою**. Текст має містити: постановку проблеми і актуальність; мету статті, її завдання; стисле викладення сутності дослідження; висновки та кінцеві результати. Обсяг англійського варіанта статті повинен становити дві сторінки (до 4 000 знаків). Текст має бути засвідчений печаткою бюро перекладу. До відділу подавати завірений варіант у друкованому вигляді та електронну версію без печатки.

До статті наводиться **УДК. Заголовок, ім'я, прізвище автора, анотація до статті** (стисле викладення суті розглядуваного питання) і **ключові слова** подаються українською, російською та англійською мовами.

Після імені, прізвища вказати установу, у якій навчається (працює) автор публікації.

До статті обов'язково додаються позитивні **наукові рецензії** та **витяг** з протоколу засідання кафедри навчального закладу (науково-методичної ради установи) за місцем роботи (навчання) автора з рекомендацією до публікації даного матеріалу.

На окремому аркуші необхідно вказати такі **відомості про автора**:

- прізвище, ім'я, по батькові (повністю);
- учене звання, науковий ступінь;
- місце роботи, посада;
- контактний телефон, електронну адресу.

Подавати електронну версію публікації (на CD-R або за електронною адресою: izdat@vidr.dp.ua) та чітку роздруковку матеріалу.

Статтю необхідно набрати на комп'ютері та роздрукувати, дотримуючись таких вимог:

Формат А4, поля: верхнє і нижнє – 20 мм; ліве – 25 мм; праве – 10 мм.

Розмір шрифту основного тексту – 14; інтервал – 1,5.

Прізвище автора і назву подавати великими літерами, не використовуючи режим CapsLock.

Обов'язкова нумерація сторінок.

Посилання на джерела в тексті статті подаються у квадратних дужках, де вказується порядковий номер позиції в списку, номер тому, номер цитованої сторінки.

Список використаної літератури обов'язково повинен містити:

– прізвище та ініціали автора (авторів) або (у визначених правилах випадках) відомості про колективного автора, редакторів, упорядників, відповідальних за випуск тощо;

– точну назву видання; місто видання і точну назву видавництва; рік видання;

– загальну кількість сторінок видання (у разі статті в періодичному виданні – сторінки розміщення).

Авторські примітки нумеруються наскрізно, за згадуванням, верхнім індексом і розміщуються внизу сторінки під текстом.

Таблиці в тексті повинні бути виконані в редакторі Microsoft Word (не відскановані, не у вигляді рисунка).

Рисунки подавати в текстовому редакторі Microsoft Word або програмі Excel. Вони повинні бути доступними для переміщення в тексті, безфоновими, чорно-білими.

Таблиці та рисунки розміщуються в межах робочого поля. Розмір шрифту не менше ніж 12. Занадто великі ілюстрації, після зменшення яких буде втрачатися якість зображення, друкуватися не будуть.

Автор несе відповідальність за науковий зміст, точність фактів, дат, формул, прізвищ тощо. Редколегія залишає за собою право на літературне редагування поданих матеріалів.

Редколегія

Наукове видання
**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

Збірник наукових праць
Заснований у 1999 р.
Випуск 2(21), 2014 р.

Редактори: А. В. Соколова, О. М. Шаповалова, О. І. Березовська
Комп'ютерний оригінал-макет – К. О. Надтока

Формат 60x84 1/16. Ум. друк. арк. 17,20. Обл.-вид. арк. 18,6.
Тираж 100 пр. Зам. №

Національна академія державного управління
при Президентіві України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Україна, 49044, Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
ДК №1743 від 06.04.2004 р.
Видруковано в повній відповідності до оригінал-макета
ФОП Тремпольцев О. В.
Україна, 49050, Дніпропетровськ, вул. Чкалова, 25

ДЛЯ ПОТАТОК