

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 1(20)**

Дніпропетровськ  
ДРІДУ НАДУ  
2014

**Засновник і видавець:**

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентіві 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.  
**РЕШЕТНІЧЕНКО 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 Президентіві 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 Президентіві України, укладання, художнє  
оформлення, оригінал-макет, 2014

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.078:681.518

Валерій ДРЕШПАК  
Національна академія державного управління  
при Президентіві України

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

## **ПЕРІОДИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ: ЗМІСТ І ХРОНОЛОГІЧНІ МЕЖІ**

Розкривається зміст основних періодів розвитку державної інформаційної політики України (2000 – 2013 рр). Виокремлюються три періоди, у межах яких аналізуються процеси розвитку правової бази державної інформаційної політики України, суб'єктів і об'єктів державного управління в інформаційній сфері.

**Ключові слова:** державна інформаційна політика, періодизація державної політики, суб'єкти державної політики, об'єкти державної політики, засоби масової інформації, комунікативна діяльність.

**Валерій Дрешпак. Периоды развития государственной информационной политики Украины: содержание и хронологические рамки**

Раскрывается содержание основных периодов развития государственной информационной политики Украины (2000 – 2013 гг.). Выделяются три периода, в рамках которых анализируются процессы развития правовой базы государственной информационной политики Украины, субъектов и объектов государственного управления в информационной сфере.

**Ключевые слова:** государственная информационная политика, периодизация государственной политики, субъекты государственной политики, объекты государственной политики, средства массовой информации, коммуникативная деятельность.

© Дрешпак В. М., 2014

**Valerii Dreshpak. Periods of development of the public information policy of Ukraine: the content and the chronological framework**

Determined the content of the main periods of development of the public information policy of Ukraine (2000 – 2013 years). Three periods were within which analyses the processes of development of legal framework of the public information policy of Ukraine, subjects and objects of the state control in the sphere of information.

Key words: public information policy, the periodization of the public policy, the subjects of public policy, objects of public policy, mass-media, communication activities.

Актуальність цього дослідження обумовлена рядом завдань теоретичного та прикладного характеру. Розробка періодизації розвитку державної інформаційної політики України дозволяє виявити еволюцію пріоритетів, підходів до формування та реалізації цієї державної політики, а також тенденції та закономірності державного управління інформаційною сферою держави на сучасному етапі. На основі ретроспективного аналізу державної політики можуть бути сформульовані прогнози, які дозволять запобігти певним проблемам в інформаційній сфері, або в разі виникнення таких проблем ефективно їх розв'язувати.

Нами не виявлено спеціальних досліджень, де б комплексно розкривалися всі періоди еволюції державної інформаційної політики України до наших днів. Водночас є праці, де досліджувалася державна політика в окремих сферах інформаційної діяльності, а саме: у сфері засобів масової інформації (Д. Дуцик, І. Мащенко, В. Петренко); у сфері розвитку інформаційного суспільства, інформатизації, формування електронного урядування (О. Кукарін, А. Семенченко, С. Чукут); у сфері бібліотечної справи (Л. Голоха). Проте дослідники мало уваги приділяють поточному періоду розвитку та прогнозуванню перспектив еволюціонування державної інформаційної політики України, що й актуалізує це дослідження.

Метою статті є визначення змісту та хронологічних меж основних періодів розвитку державної інформаційної політики України з 2000 р. до сьогодні.

Періодизацію державної інформаційної політики ми здійснюємо з урахуванням таких трьох аспектів: розвиток національного законодавства як правової основи цієї державної політики, структура та діяльність суб'єкта управління у сфері цієї державної політики, стан та основні зміни об'єкта управління (власне інформаційної сфери). Проведений аналіз, на наш погляд, дозволяє на цей час вести мову про п'ять таких періодів. Перші два з них припадають на етап становлення цієї державної політики (їх проаналізовано в нашому попередньому дослідженні [4]).

*Третій період охоплює 2000 – 2004 рр.* Він характеризується

спробами уніфікувати нормативно-правову базу у сфері інформаційних відносин та конкретизувати напрями і завдання державної інформаційної політики України. В умовах звуження державного сектору масових комунікацій держава намагається сприяти діяльності державних і комунальних ЗМІ, насамперед у регіонах, відбувається розширення сфери застосування інформаційно-комунікаційних технологій, починається формування електронного уряду. У цей період зазнають численних коригувань закони, прийняті раніше. За нашими підрахунками, було прийнято 9 законів і 70 поправок до законів, що стосувалися проблем інформаційної сфери, у тому числі закони України «Про електронні документи та електронний документообіг» та «Про електронний цифровий підпис».

У 2002 р. був запропонований до обговорення проект Інформаційного кодексу України, розроблений Державним комітетом інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України. Ряд нових правових норм, що мали б захищати журналістів від втручання в їх законну діяльність, містив прийнятий у цей період Кримінальний кодекс України [3]. Були прийняті Державні програми «Журналіст», «Мала преса», «Районне радіо і телебачення» [9]. Цього ж року до Верховної Ради з ініціативи Кабінету Міністрів України був поданий проект Закону України «Про концепцію національної інформаційної політики України» (відхилений Верховною Радою у 2004 р.). У 2003 р. розпочала роботу в ефірі державна телерадіокомпанія «Всесвітня служба „Українське телебачення і радіомовлення”», що мала вирішувати питання інформаційної присутності України у світовому інформаційному просторі.

У 2000 р. повністю оновився склад Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, було заявлено про нові підходи до питань ліцензування телерадіоорганізацій, контролю за дотриманням ними ліцензійних умов діяльності. Особливо критичний стан щодо роботи в позаліцензійному полі був у галузі кабельного телебачення, де приблизно з 400 функціонуючих операторів ліцензійне унормування пройшли менше ніж 100 [7].

У січні 2003 р. Державний комітет інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України (Держкомінформ) був реорганізований у Державний комітет телебачення і радіомовлення України (Держкомтелерадіо України). У серпні 2004 р. утворене Міністерство транспорту та зв'язку України, а у вересні 2004 р. – Державний департамент з питань зв'язку та інформатизації. Останні зміни обумовлювалися тим, що одним із пріоритетних напрямів державної інформаційної політики на цей час стає формування електронного уряду.

У цей період відбувалося інтенсивне становлення, розроблення

й упровадження основних компонентів електронного урядування: прийняття нормативно-правової бази, створення урядового веб-порталу, уведення в органах державної влади системи автоматизованого діловодства та контролю виконавської дисципліни, розвитку телекомунікаційної інфраструктури. Зокрема, основні завдання держави та окремих органів влади за цим напрямом були сформульовані в Указі Президента України «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» (липень 2000 р.), Постанові Кабінету Міністрів України «Про порядок оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» (січень 2002 р.), наказі Державного комітету зв'язку та інформатизації України «Про Порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи „Електронний Уряд”» (серпень 2003 р.) та інших документах.

На початку 2000-х рр. з'являються сайти популярних журналів «Кореспондент», «Телекритика», інтернет-видання «Українська правда». Виникає інтернет-радіо [13]. На початок 2005 р. в Україні за різними даними вже нараховувалося від 5,2 млн до 9,5 млн активних користувачів мережі Інтернет.

Проте стратегія державної інформаційної політики на цьому етапі так і не була оголошена, оскільки робота над Інформаційним кодексом України та Концепцією національної інформаційної політики, незважаючи на офіційно встановлені терміни, не мала завершення. Комунікативна політика органів публічної влади здійснювалася шляхом забезпечення повної підконтрольності ЗМІ владі та провладним політико-економічним групам, маніпулюванням громадською думкою, що мало найбільш яскравий вияв у період парламентської виборчої кампанії 2002 р. та виборів Президента України у 2004 р.

Журналістські, громадські та політичні організації України найбільш активно саме в цей період намагаються привернути увагу влади та світової спільноти до проблем щодо утисків ЗМІ та окремих журналістів в Україні. Серед найважливіших проблем називають контроль за змістом інформаційних програм і газетних статей, перешкоджання функціонуванню ЗМІ та виконанню журналістами професійних обов'язків, тиск на ЗМІ за допомогою судових позовів і створення нерівних умов для конкуренції, контроль у державних і комунальних ЗМІ. Найбільшого розголосу набувають справи про вбивство журналістів Г. Гонгадзе та І. Александрова [8; 10; 11].

Таким чином, цей період, що тривав трохи більше ніж п'ять років (з кінця 1999 р. до початку 2005 р., коли були сформульовані нові пріоритети державної інформаційної політики України), став надзвичайно суперечливим і характеризувався: прогресом у галузі

інформатизації та формуванні електронного уряду, нереалізованими ідеями в частині кодифікації інформаційного законодавства та регресом у частині забезпечення свободи слова.

*Четвертий період (2005 – 2010 рр.)* характеризується суттєвим зниженням темпів законотворчості в інформаційній сфері, відсутністю кардинальних змін у системі управління галузями інформаційної сфери, намаганнями лібералізувати комунікативну політику органів публічної влади, наблизити до європейських стандартів державну політику у сфері ЗМІ, інтенсивною роботою з визначення основних напрямів і формуванням основ розвитку інформаційного суспільства та впровадження електронного урядування в Україні. Як зазначав Президент України В. Ющенко у своїй промові на пленарному засіданні ПАРЕ у січні 2005 р., дії виконавчої влади у сфері забезпечення реальної свободи висловлювання та поліпшення ситуації з функціонуванням ЗМІ будуть спрямовані на дотримання фундаментальних принципів Ради Європи, захисту прав людини, плюралістичної демократії та верховенства права [1].

У березні 2005 р. відбулося кілька подій, які продемонстрували курс на нові підходи до державної інформаційної політики України. Так, 10 – 11 березня у Києві проходила 7-ма Європейська міністерська конференція з питань політики у сфері ЗМІ, де розглядалися актуальні проблеми європейської медіаполітики та комунікативної політики. Секретаріат Президента України розпочав розробку засад, які б стали основою концепції для нової державної інформаційної політики України. Вони мали базуватися на постулатах та цінностях громадянського суспільства, відповідати сучасним європейським нормам, ґрунтуватися на принципах вільного і безперешкодного функціонування ЗМІ, упровадження яких розглядається як безпосередній обов'язок держави [7]. Створена в січні 2005 р. Коаліція громадських організацій «Суспільне мовлення» презентувала проект Зasad редакційної політики інформаційних редакцій Суспільного (громадського) мовлення України. Таким чином, формувався орієнтир на нову стратегію держави в інформаційній сфері, упровадження в Україні нових стандартів роботи журналістів, створення суспільного телерадіомовлення, принципів саморегулювання медійної галузі.

Протягом цього періоду, за нашими підрахунками, було прийнято 5 нових законів України та внесено 69 змін до чинних законів в інформаційній сфері. Переважна увага тепер приділялася питанням розвитку інформаційного суспільства, електронного урядування. Так, у 2005 р. відбулися парламентські слухання з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні, рекомендації яких були затверджені постановою Верховної Ради України, а згодом знайшли

відображення і в Указі Президента України «Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій». Був прийнятий Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки». У 2008 р. була затверджена Доктрина інформаційної безпеки України. У 2009 – 2010 рр. були дві спроби подати з ініціативи Кабінету Міністрів України до Верховної Ради України проекти Закону України «Про Концепцію державної інформаційної політики» (перший було відкликано ініціатором подання, а другий – відхилено Верховною Радою після другого читання у липні 2011 р.).

Приділялася увага й іншим аспектам державної інформаційної політики. З липня 2007 р. державна телерадіокомпанія «Всесвітня служба „Українське телебачення і радіомовлення”» перейшла на цілодобове мовлення з титруванням телепрограм англійською мовою. У грудні 2008 р. було ратифіковано Європейську конвенцію про транскордонне телебачення. У липні 2009 р. Указом Президента України була затверджена Доктрина інформаційної безпеки України, де, зокрема, визначалися напрями державної політики у сфері інформаційної безпеки України. У січні 2010 р. Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики». Наприкінці цього періоду знову актуалізувалася тема створення суспільного (громадського) телерадіомовлення. У вересні 2010 р. під головуванням Президента України Віктора Януковича відбулося засідання Громадської гуманітарної ради, де було затверджено Концепцію створення і діяльності Національної громадської телерадіокомпанії України.

Окремі зміни, що стосувалися перерозподілу функцій між суб'єктами реалізації державної інформаційної політики України відбулися наприкінці 2005 р., коли питання мовної політики було вилучено в Держтелерадіо і передано до Міністерства культури України. На початку 2006 р. функція реєстрації друкованих ЗМІ була передана до Міністерства юстиції України. У березні 2008 р. на базі управління інформатизації Державного департаменту з питань зв'язку та інформатизації був утворений Державний комітет інформатизації, який у липні 2010 р. був ліквідований, а його правонаступником став Державний комітет України з питань науки, інновацій та інформатизації. Але вже у грудні 2010 р. за Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» цей Державний комітет було реорганізовано в Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України. Було встановлено, що його діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра освіти та науки України.

Також цим указом було створено Державну службу України з

питань захисту персональних даних та реорганізовано Державний комітет архівів України в Державну архівну службу України, з покладанням на цю службу функцій з реалізації державної політики у сфері створення та забезпечення функціонування системи страхового фонду документації. Діяльність цих двох служб спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра юстиції України. До системи центральних органів виконавчої влади також належать такі суб'єкти державної інформаційної політики, як Державний комітет телебачення і радіомовлення України та Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України.

Водночас, на думку А. Семенченка та А. Журавльова, у цей період посилилась конкуренція між органами державної влади за повноваження у сфері інформатизації та розвитку інформаційного суспільства, наслідком якої стала децентралізація управління і розпорощення функцій головного суб'єкта управління серед інших органів державної влади, втрата ефективності управління та контролю в цій сфері [12].

Протягом цього періоду інформаційно-комунікативна активність українців продовжувала зміщуватися в Інтернет-простір. Станом на 2010 р. в Україні за даними з різних джерел уже налічувалося від 12,5 млн до 16 млн користувачів мережі Інтернет. Це сприяє модернізації різних галузей інформаційної діяльності. Зокрема, розвиток бібліотек спрямовується на забезпечення сучасних потреб користувачів у бібліотечно-інформаційних продуктах і послугах на основі широкого використання інформаційних технологій, інтеграції внутрішніх і зовнішніх інформаційних ресурсів.

У контексті розвитку електронного урядування в цей період удосконалюється урядовий веб-портал у частині забезпечення надання послуг громадянам та представникам бізнесу, уніфікуються системи електронного документообігу органів виконавчої влади, створюється інфраструктура електронного цифрового підпису, продовжується об'єднання центральних органів виконавчої влади в єдину захищену мережу спеціального зв'язку.

У 2007 – 2008 рр. відбулося значне похвалення у вітчизняній книговидавничій сфері. Щоправда, уже у 2009 р. фінансова криза внесла свої корективи і аж до 2011 р. спад тривав [2].

Таким чином, цей період ми відміряємо від лютого-березня 2005 р. до січня 2011 р. Завершенням цього тривалого періоду, на наш погляд, є набуття чинності та ухвалення кількох важливих документів, які закріпили нові підходи в державній інформаційній політиці України. Так, 1 січня 2011 р. набув чинності Закон України «Про захист персональних даних», прийнятий у червні 2010 р.

У січні 2011 р. були прийняті закони України «Про інформацію» (нова редакція) та «Про доступ до публічної інформації». У грудні 2010 р. Кабінетом Міністрів України була схвалена Концепція розвитку електронного урядування в Україні. Тобто цей період тривав майже шість років. Оголошені на його початку пріоритети були частково реалізовані у сфері забезпечення свободи слова, модернізації комунікативної політики органів публічної влади. Прикметним є те, що формування правової основи сучасних відносин в інформаційній сфері на європейських засадничих принципах було завершено вже після виборів нового Президента України. Це свідчить, що з принципових політичних питань, які обумовлені прагненням України до європейської інтеграції, державна інформаційна політика має і може бути спадковою.

*П'ятий період (з 2011 р. до 2015 р.)* характеризується насамперед процесами модернізації інформаційної сфери в цілому, що вимагатиме постійного вдосконалення її правового регулювання та, можливо, змін у системі управління її галузями. Його завершальною хронологічною межею, на наш погляд, стане кінець 2015 р. – перша половина 2016 р., коли державна інформаційна політика України зможе набути нових рис, що обумовлюватиметься вищезазначеними процесами, а також традиційними для української політики трансформаціями після президентських і парламентських виборів.

З початку цього періоду було прийнято 4 Закони України та внесено 83 зміни до чинного законодавства в інформаційній сфері. Зокрема, у липні 2013 р. було внесено зміни до деяких законів України щодо забезпечення прозорості відносин власності стосовно ЗМІ. Про введення такої норми мова йшла ще із середини 2000-х рр.

Структура суб'єктів державного управління в інформаційній сфері поки що залишається без змін. Але слід звернути увагу, що в грудні 2012 р. уперше було утворено Комітет Верховної Ради України з інформатизації та інформаційних технологій. Це рішення обґрунтовувалося необхідністю більш посиленої уваги законодавців до цієї галузі, що динамічно розвивається.

У 2012 р. знову активізувалися дискусії щодо реформування державних і комунальних друкованих ЗМІ, що серед іншого передбачає виведення зі складу їх засновників органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Відповідні законопроекти подані до Комітетів Верховної Ради України.

У січні 2013 р. до довічного ув'язнення було засуджено О. Пукача, який здійснив у вересні 2000 р. вбивство журналіста Г. Гонгадзе.

З вересня 2011 р. в Україні почалося тестове, а з початку 2012 р. – постійне мовлення в цифровому стандарті DVB-T2.

Рішеннями Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення у 2011 р. було ліцензовано 28 загальнонаціональних і 84 регіональних мовники для роботи в цьому форматі. Згідно з угодою, підписаною від України в Женеві ще у 2006 р., до 2015 р. українське телебачення має перейти винятково на цифрове мовлення.

У 2012 р. сфера книговидання України досягла за кількістю виданих найменувань книг і сукупним тиражем найвищих показників за період незалежності. Інтенсивно розвивається український сегмент мережі Інтернет. Станом на перший квартал 2013 р. користувачів цієї мережі налічувалося за різними даними від 17,3 млн до 20 млн осіб. У 2013 р. Україна отримала кириличний домен «.укр», заявка на який розглядалася з листопада 2009 р., та почала реєстрацію в ньому.

На користь нашого припущення, що завершальною межею періоду, який зараз триває, може бути 2015 р., свідчить визначення цього року роком виконання ряду амбітних планів, передусім у сфері розвитку інформаційного суспільства, яка стає нині чи не провідним напрямом державної інформаційної політики України. Тобто мають відбутися серйозні зміни об'єкта цієї політики, що вимагатиме від держави формування нових пріоритетів і завдань. Зокрема, найближчим часом можуть постати питання про визначення підходів до регулювання різних аспектів діяльності в мережі Інтернет та інші близькі до нього.

До завершення цього періоду може актуалізуватися і питання про зміну структури державного управління в інформаційній галузі у зв'язку зі змінами структури інформаційної сфери в цілому та розпорошенням функцій щодо галузі інформатизації, яка в цій сфері розвивається найбільш динамічно. Так, А. Семенченко та А. Журавльов вважають, що загальною тенденцією, починаючи з 1995 р., коли вперше в Україні було створено окремий центральний орган виконавчої влади, який здійснював управління сферою інформатизації на загальнодержавному рівні – Національне агентство з питань інформатизації при Президенті України, стали зміни, результатом яких було, зокрема, пониження статусу та кадрового ресурсу головного суб'єкта управління в цій сфері. Сьогодні ні один з існуючих центральних органів виконавчої влади не в змозі самостійно розв'язати проблеми розбудови інформаційного суспільства та впровадження електронного урядування. Як варіант автори розглядають створення Міністерства інформації із залученням до його складу окремих центральних органів виконавчої влади в цій сфері [12]. На думку В. Конах, державне регулювання та державне управління в інформаційній сфері України також потребує оптимізації. Дослідниця обґрунтовує необхідність утворення Національної ради України з питань комунікацій (на базі Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, а також Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері

зв'язку та інформатизації) як незалежного органу з регуляторними та наглядовими повноваженнями і Міністерства з комунікацій, інформації та інформатизації України (на базі Державного комітету телебачення та радіомовлення України з передачею частини повноважень від Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації України) як центрального органу виконавчої влади в інформаційній сфері [6, с. 102].

Такі пропозиції можуть мати високу ймовірність реалізації. До того ж зміни в цьому плані, на наш погляд, можуть відбутися за умови внесення кардинальних змін до Конституції України, де на цей час призначення та звільнення Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення віднесено до повноважень Верховної Ради України. Сьогодні, порівняно із серединою 1990-х рр., цей Державний комітет уже не відіграє такої визначальної ролі в інформаційній сфері держави. Але наявність зазначеної конституційної норми обумовлює поки що необхідність збереження його в структурі державного управління.

Отже, розвиток державної інформаційної політики України з 1991 р. проходив у кілька етапів, у кожному з яких були свої пріоритети, відмінні проблеми та підходи до їх розв'язання, різна структура державного управління (державного регулювання) в інформаційній сфері. Кожен період тривав орієнтовно п'ять років. Етап становлення державної інформаційної політики України тривав, на наш погляд, до 1999 р., охоплюючи два періоди. Потому слід розглядати періоди подальшого розвитку цієї державної політики на основі сформованої правової бази та системи державного управління інформаційною сферою. Таким чином, протягом третього – п'ятого періодів розвитку пріоритет змістився до вдосконалення чинної нормативно-правової бази та структури управління і різних аспектів сфери розвитку інформаційного суспільства (зокрема, на перші позиції виходять електронне урядування, безпека електронних комунікацій, упровадження новітніх технологій тощо). Прикметно, що виокремлені періоди лише частково збігаються з відповідними виборчими циклами, а більшою мірою залежать від стану і темпів розвитку саме об'єкта цієї державної політики.

Подальші дослідження з цієї тематики доцільно зосередити на розробленні методології та здійсненні прогнозування розвитку державної інформаційної політики України.

#### Список використаних джерел

1. **Відданість** демократії і правам людини // Уряд. кур'єр. – 2005. – № 15. – С. 3.
2. **Державний** комітет телебачення і радіомовлення України. – Режим доступу: [comin.kmu.gov.ua](http://comin.kmu.gov.ua).
3. **Дрешпак В. М.** Новий Кримінальний кодекс України у контексті

правового блоку проблем державної інформаційної політики / Валерій Дрешпак // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Д. : ДФ УАДУ, 2001. – Вип. 2 (5). – С. 77 – 83.

4. **Дрешпак В. М.** Становлення державної інформаційної політики України: зміст і хронологічні межі основних періодів / Валерій Дрешпак // Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 4 (19). – С. 3 – 13.

5. **Інформаційний** простір – за європейськими стандартами // Уряд. кур'єр. – 2005. – № 49. – С. 2.

6. **Конах В. К.** Національний інформаційний простір України: проблеми формування та регулювання / Конах Вікторія Костянтинівна // Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 2. – С. 97 – 103.

7. **Мащенко І. Г.** Лики і лиця телерадіопростору / І. Г. Мащенко. – К. : Українська Медіа Спілка, 2003. – 352 с.

8. **Політична** цензура в Україні: Факти. Тенденції. Коментарі / упоряд. О. Палій та ін. – К. : ТДВ Мистецька агенція «Територія А», 2002. – 112 с.

9. **Положення** про Державний комітет інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України : затверджено Указом Президента України від 25 лип. 2000 р. № 919 // Уряд. кур'єр. – 2000. – № 140. – С. 10.

10. **Преса** і влада. Біла книга про утилки засобів масової інформації та окремих журналістів в Україні. – К. : Журналістський фонд України, 2002. – 176 с.

11. **Преса** і влада: хроніка протистояння 2001. – К. : Ін-т масової інформації, 2002. – 86 с.

12. **Семенченко А. І.** Теоретико-методологічні засади інституалізації державного управління у сфері електронного урядування / Семенченко А. І., Журавльов А. В. // Держ. упр.: теорія та практика : електрон. наук. фах. вид. – 2011. – № 2. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2011\\_2/txts/Semenchenko.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2011_2/txts/Semenchenko.pdf).

13. **Чабаненко М.** Возникновение и развитие Интернет-СМИ в Украине / Мирослава Чабаненко // RELGA : науч.-культурол. журн. – 2011. – № 15 (233). – Режим доступа : [www.relga.ru/Environ/WebObjects/tgu-articles](http://www.relga.ru/Environ/WebObjects/tgu-articles).

#### List of references

1. **Viddanist** demokrattii i pravam liudyny // Uriad. kurier. – 2005. – № 15. – С. 3.
2. **Derzhavnyi** komitet telebachennia i radiomovlennia Ukrainy. – Rezhym dostupu : [comin.kmu.gov.ua](http://comin.kmu.gov.ua).
3. **Dreshpak V. M.** Novyi Kryminalnyi kodeks Ukrainy u konteksti pravovoho bloku problem derzhavnoi informatsiinoi polityky / Valerii Dreshpak // Akt. probl. derzh. upr. : zb. nauk. pr. – D. : DF UADU, 2001. – Vyp. 2 (5). – S. 77 – 83.
4. **Dreshpak V. M.** Stanovlennia derzhavnoi informatsiinoi polityky Ukrainy: zmist i khronolohichni mezhi osnovnykh periodiv / Valerii Dreshpak / Derzh. upr. ta mists. samovriadvannia : zb. nauk. pr. / redkol. : S. M. Serohin (holov. red.) [ta in.]. – D. : DRIDU NADU, 2013. – Vyp. 4 (19). – S. 3 – 13.
5. **Informatsiinyi** prostir – za yevropeiskymy standartamy // Uriad. kurier. – 2005. – № 49. – С. 2.
6. **Konakh V. K.** Natsionalnyi informatsiinyi prostir Ukrainy: problemy

formuvannya ta rehuliuвання / Konakh Viktoriia Kostiantynivna // Stratehichni priorytety. – 2013. – № 2. – S. 97 – 103.

7. **Mashchenko I. H.** Lyky i lytsia teleradioprostoru / I. H. Mashchenko. – K. : Ukrainska Media Spilka, 2003. – 352 s.

8. **Politychna** tsenzura v Ukraini: Fakty. Tendentsii. Komentari / uporiad. O. Palii ta in. – K. : TDV Mystetska ahentsiia «Terytorii A», 2002. – 112 s.

9. **Polozhennia** pro Derzhavnyi komitet informatsiinoi polityky, teleshchennia i radiomovlennia Ukrainy : zatverdzheno Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 25 lyp. 2000 r. № 919 // Uriad. kurier. – 2000. – № 140. – S. 10.

10. **Presa** i vlada. Bila knyha pro utysky zasobiv masovoi informatsii ta okremykh zhurnalistiv v Ukraini. – K. : Zhurnalistykyi fond Ukrainy, 2002. – 176 s.

11. **Presa** i vlada: khronika protystoiannia 2001. – K. : In-t masovoi informatsii, 2002. – 86 s.

12. **Semenchenko A. I.** Teoretyko-metodolohichni zasady instytualizatsii derzhavnogo upravlinnia u sferi elektronnoho uriaduvannya / Semenchenko A. I., Zhuravlov A. V. // Derzh. upr.: teoriia ta praktyka : elektron. nauk. fakh. vyd. – 2011. – № 2. – Rezhym dostupu : [www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2011\\_2/txts/Semenchenko.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2011_2/txts/Semenchenko.pdf).

13. **Chabanenko M.** Vozniknovenie i razvitie Internet-SMI v Ukraine / Miroslava Chabanenko // RELGA : nauch.-kulturool. zhurn. – 2011. – № 15 (233). – Rezhym dostupu : [www.relga.ru/Environ/WebObjects/tgu-articles](http://www.relga.ru/Environ/WebObjects/tgu-articles).

*Надійшла до редколегії 09.10.13*

**УДК 351.858**

**Вікторія КЛІМОВИЧ**

*Національна академія державного управління  
при Президентові України*

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

## **РОЗВИТОК ГРОМАДЯНСЬКОСТІ ЯК ОСНОВИ КОНСОЛІДАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА ТА ЗМІЦНЕННЯ ДЕРЖАВИ**

**Розглядається** втілення ідеї громадянськості в реаліях демократичної правової держави.

**Ключові слова:** громадянськість, громадянська активність, громадянська позиція, демократична держава, державне управління.

**Викторія Климович. Развитие гражданственности как основы консолидации общества и укрепления государства**

Рассматривается воплощение идеи гражданственности в реалиях демократического правового государства.

© Клімович В. М., 2014

Ключевые слова: гражданственность, гражданская активность, гражданская позиция, демократическое государство, государственное управление.

**Victoria Klimovich. Development of civicism as basis for the society consolidation and state strengthening**

The implementation of the civicism idea in the realities of a democratic legal state is considered.

Key words: civicism, civic consciousness, civic activity, civic attitude, democratic state, public administration.

XXI ст. характеризується виключною динамічністю у сфері моральних відносин та ціннісних орієнтацій, зміною уподобань та зняттям певних обмежень, що накладаються на життєдіяльність людей. Поступове становлення і розвиток української державності та суспільства активізували формування української нації, а також природним шляхом висунули вимоги до громадянської свідомості українців.

Нині триває пошук загальнонаціональних ідейно-духовних орієнтирів, здатних консолідувати та зміцнити державу. Адже загальновідомо, аби демократія стала реальністю життя, необхідна зацікавленість людей у досягненні суспільно значущих цілей, відповідальність за долю суспільства як за власну, зближення інтересів особи, суспільства, держави та подолання суперечностей між ними.

Вважається, що одним із таких орієнтирів з повним правом може стати ідея громадянськості, яка є ключовою й системоутворювальною ланкою моральної позиції громадян. Ця ідея повинна стати основою взаємодії громадянського суспільства та держави.

Поняття «громадянськість» має багато трактувань, чому сприяє емоційність та певна політизованість його визначення. Серед них: категорія моралі, принцип суспільної взаємодії, соціальний інститут, форма правових відносин тощо.

Серед сучасних дослідників громадянськості можна назвати А. Авраменка, А. Вихруша, Р. Гурову, В. Житневу, Н. Загоренку, М. Козія, І. Марьєнко, Л. Кузнєцову, П. Рогачову, В. Котирла, В. Лисовського, Г. Філіпчука та ін. Більшість науковців визначають поняття «громадянськість» як готовність і здатність громадянина до активної участі у справах суспільства й держави на основі глибокого усвідомлення своїх прав та обов'язків, як сукупність високорозвинених моральних якостей суб'єкта, що передбачає: зрілість політичної і правової свідомості, почуття патріотизму, причетності до історичної долі своєї вітчизни та її народу тощо.

Однак громадянськість як міждисциплінарна категорія майже не розглядається в контексті науки державного управління. Натомість як одне з ключових понять концепції громадянського суспільства і як показник зрілості суспільства та громадянина



формування громадянськості має бути включеним до пріоритетних завдань державного управління. Громадянськість, її сутність та її можливості як соціально-управлінського ресурсу повинні стати предметом виваженого й цілеспрямованого державного впливу.

Мета цієї статті – аналіз поняття «громадянськість» та визначення механізмів державного управління процесами формування громадянськості.

У радянські часи поняття громадянськості пов'язувалося з державною ідеологією. Вона не існувала як самостійне явище, а виявлялася через поняття патріотизму та громадянського обов'язку. Сьогодні також часто порушується питання щодо необхідності формування державної ідеології. На думку деяких дослідників, ефективна система державного управління неможлива без ідеології, оскільки вона легітимізує форми правління, проектує механізми здійснення державної влади та стилю функціонування в цілому [2, с. 46]. Проте, маючи сумний досвід нав'язливої радянської пропаганди, ідеологізація неоднозначно сприймається в суспільстві. Більше того, заідеологізованість суспільства може призвести до безпеліційної віри народу у створення нового суспільства, що з часом перетворює ідеологію на утопію.

Сьогодні існує усвідомлення того, що в демократичному суспільстві громадянськість є необхідним наслідком державницького систематичного, методично та концептуально обґрунтованого, позаідеологічного впливу на всі верстви населення. Практика такого впливу є поширеною в багатьох західних країнах, будучи запорукою збереження демократизму та стабільності.

У західній цивілізації державні інститути та громадські асоціації формувалися в умовах панування конкурентної етики, індивідуалізму та відносної слабкості центральної влади. З появою автономної раціональної бюрократії виникла проблема управління суспільством. Оскільки можливості будівництва управлінської вертикалі обмежені, на Заході ця проблема була вирішена в межах інститутів громадянського суспільства, що виникли з комунальних рухів феодальної епохи. Громадянське суспільство доповнило бюрократичну вертикаль, гарантуючи керованість суспільного організму, здійснюючи периферичне управління, організовуючи і легітимізуючи автономію суспільства від влади.

У східнослов'янській цивілізації виділення влади із суспільства та формування автономної бюрократії відбулося набагато пізніше, ніж у Європі. Масова бюрократія в Російській імперії з'явилася тільки в середині XIX ст., а відносна бідність держави не дозволила їй зрівнятися із західним світом за чисельністю та рівнем забезпечення бюрократії. Рішенням проблеми управління суспільством став неформальний

соціальний інститут і певний тип індивідуальної поведінки в умовах відносин особистості і держави, який визначається як «громадянськість» [5, с. 4]. Суттєво відмінним є і шлях розвитку слов'янської цивілізації порівняно із західною: міцна центральна влада, відсутність договірних відносин між владою та підлеглими, специфічні стосунки православної церкви, ієрархічність влади тощо.

Громадянськість розглядається в різних аспектах: і як здатність людини виконувати певну роль у рамках інституалізованих відносин (як особистісних якостей), і як соціальний інститут, який за допомогою норм, правил, нормативних ролей та статусів упорядковує відносини між владними інститутами та суспільством, погоджує інтереси влади з громадянськими благами, а також виражає морально-правовий стан життя суспільства, члени якого беруть участь у державних та суспільних справах завдяки наявності в них прав та свобод.

Загальними компонентами громадянськості в дослідженнях зазначалися: громадський обов'язок, активність, патріотизм, відповідальність, соціальне новаторство, єдність прав і обов'язків. Змістовна наповнюваність громадянськості відображається через окремі ідеї, такі, наприклад, як «права людини», «гарантії безпеки особистості», «соціальна справедливість», «громадянське суспільство» та ін.

Будучи єдиним цілим із громадянським суспільством, громадянськість включає природні права його членів: гарантії життя, свободи та власності, рівність перед законом. Підкріплена системою громадянського порядку та звичайного права разом із громадянською владою, громадянськість передує державі, яка виражається в правлінні, що стоїть над громадою.

Останнім часом дискусії сучасних філософів, юристів, політологів та соціологів навколо поняття «громадянськість» перенесені в площину «громадянське суспільство – держава».

Громадянське суспільство є сферою реалізації різноманітних приватних інтересів окремих індивідів. Людина в громадянському суспільстві включена в численні соціальні відносини, у яких вона може проявити себе як особистість та знайти соціальний захист. Тут не людина існує заради суспільства, а держава заради людини. Тут люди вступають у незалежні стосунки як приватні особи, які самостійно організують свою життєдіяльність. Однак громадянське суспільство розвивається значно успішніше, коли для цього створені сприятливі умови. На думку ряду науковців, значною мірою їх створює саме суспільство [8, с.19]. Але вважаємо, що сама демократична держава, використовуючи інструменти впливу (адміністративні, організаційні, інформаційні, фінансові тощо), може також створювати умови для збільшення ролі недержавних інституцій у державному управлінні.

На відміну від західних держав, у яких громадянське суспільство як природний результат культурно-історичної еволюції відображає типові характеристики західного соціуму, на пострадянському просторі механізмом вирішення проблеми периферійного управління є інститут громадянськості. Якщо основою інституту громадянського суспільства класичного зразку є субсидіарна ідеологія, яка базується на приматі приватних інтересів, то запорукою існування інституту громадянськості є панування в суспільстві комунітарних принципів життєзабезпечення, згідно з якими інтереси громадян легітимні, оскільки вони збігаються із загальними інтересами та із системою загальноприйнятих цінностей, норм, ідеалів.

В обох принципах джерелом влади є народ, проте якщо згідно із субсидіарною ідеологією народ делегує певні права за ієрархією вищим органам, то згідно із комунітарною – народ приймає або не приймає цілісний комплекс ідей, уявлень, цінностей, ідеалів та норм, який, у свою чергу, надає легітимності всій владній ієрархії.

Головними рисами, що визначають рівень громадянськості, С. Г. Рябов називає: законслухняність, лояльне і вимогливе ставлення людини до органів та інституцій державної влади, згоду перебувати в чинному правовому полі, відповідальне виконання обов'язків перед державою і суспільством, елементарну конституційну освіченість, прийняття порядків своєї держави, готовність та вміння домагатися дотримання конституційних інтересів і вимагати від держави виконання її функцій, шанування цінностей громадянського суспільства, самоідентифікація з державною нацією, її культурою та цінностями тощо [4, с. 23].

Головною ознакою громадянськості, за Б. Чичеріним, є право: «поко́ра закону – це перша вимога правди, перша ознака громадянськості, перша умова свободи» [6, с. 379].

При цьому наявність чи відсутність громадянськості та її рівні залежать не стільки від рівня індивідуального розвитку людини, скільки від ступеня соціальної складності суспільства, у якому вона живе, і від форм його устрою. Ускладнення чи диференціація суспільних відносин є необхідною передумовою виникнення потреби в громадянськості.

Утілення ідеї громадянськості в реаліях демократичної правової держави передбачає обмеження монополії держави на владу та зміну співвідношення між державою і суспільством на користь суспільства та окремої особистості. Адже в суспільстві постійно наголошується на політиці держави та її владі, проте жодним чином не виділяється можлива політика громадянського суспільства. Такий розподіл, вважає О. Полухін, можливий і доцільний. Більше того, сьогодні також необхідний акцент на громадянськості як політиці суспільства.

Вона визначається тим духом, який суспільство вносить у своє ставлення до держави [3, с. 53].

Громадянськість вимагає формування справжніх працівників та власників, які як громадяни володіють соціальною якістю – бути правовими партнерами держави у використанні природних багатств своєї країни. Вона означає не суб'єктивний умонастрій людей, а їх реальну громадянську позицію, що виражається в поведінці чи вчинках. Водночас громадянськість забезпечує єдність суспільства та стабільність держави, будучи одночасно метою, результатом та засобом стійкого соціально-політичного розвитку, що соціалізує вплив усіх інститутів суспільства, а отже, має велике значення для впровадження реформ.

Громадянськість являє собою «арену» реальної участі людей у функціонуванні державної влади та впроваджуваної нею політики. Саме тут встановлюється тісний зв'язок між громадянською позицією людей та вимогами реальної ситуації в країні. Для громадянського суспільства достатньо приватних ініціатив громадян, а для громадянськості необхідне створення управлінського механізму їх реалізації.

Таким чином, можна погодитися з тим, що проблема громадянськості, яка включає аспекти громадянського суспільства, політичної активності мас, підйому народного духу, має виключно актуальне значення стосовно ефективного управління громадськими справами [3, с. 342].

Дослідники виділяють певні рівні розвитку громадянської відповідальності особистості, серед них:

– активна громадянська позиція (високий рівень громадянської відповідальності), яка характеризується соціальною ініціативністю, сформованістю цілісних та системних знань про ідеї громадянського суспільства; відповідальним ставленням до виконання своїх обов'язків; вимогливістю до себе та інших; високим рівнем розвитку самосвідомості, становленням унікальної творчої індивідуальності (Я-громадянин, Я-патріот, Я-член громади, колективу);

– громадянська позиція репродуктивного рівня (середній рівень громадянської відповідальності), яка характеризується знанням і відповідальним ставленням до прав і обов'язків, знанням і дотриманням правил поведінки, наявністю елементарних уявлень про цінності громадянського суспільства, розвиненим прагненням знайти своє місце в житті, хоча активна громадянська позиція стосовно діяльності і вчинків інших членів суспільства, самостійність та ініціатива виявляються не завжди;

– пасивна громадянська позиція (низький рівень розвитку громадянської відповідальності): розрізненість елементів громадянської позиції; наявність загального уявлення про ідеї

громадянського суспільства, розпливчате уявлення про цінності громадянського обов'язку та громадянської відповідальності; низький рівень громадської активності; низький рівень розвитку самосвідомості; відсутність адекватної «Я-концепції»; соціальне поведіння індивіда детермінується актуальною ситуацією [1, с. 41].

У зв'язку з вищевикладеним, завдання державного управління – формування громадянськості, зорієнтованої на відновлення моральності та законслухняності суспільства, оскільки піднятися на вищий щабель розвитку українська державність може лише за допомогою дієвої громадянської свідомості. Саме громадянськість здатна об'єднати націю навколо питання розбудови держави.

Необхідно зазначити, що переважна більшість дослідників розглядають громадянськість у контексті виховання підростаючого покоління. Натомість становлення громадянськості не повинно мати вікових обмежень. Цей процес повинен стати безперервним і охопити всі верстви населення, для чого необхідна зважена державна політика, спрямована на соціальне згуртування людей, популяризацію загальнолюдських цінностей та національної ідеї.

Державне управління процесами формування громадянськості має відбуватися не тільки через освітянські заклади, а й через установи культури, засоби масової інформації та громадські організації – третій сектор. Це повинно сприяти громадянській соціалізації населення, культивуванню відповідних новому суспільству ідеалів, моральних і політичних цінностей.

Таким чином, слід розвивати ефективний суспільний діалог, знаходити або генерувати спільні цінності, спонукати до ідентифікації та самоідентифікації, працювати над поліпшенням взаємин, підвищенням рівня взаємної довіри держави та суспільства.

Вплив органів державної влади на процес формування громадянськості українського суспільства має відбуватися шляхом:

– наповнення реальним змістом правових засад громадянського статусу індивідів та створення механізмів, які б давали можливість громадянам відчувати себе повноправними учасниками політичного процесу;

– створення умов для самоорганізації та вияву самодіяльності населення (економічної чи громадсько-політичної), оскільки елементи громадянськості активніше формуються і засвоюються в процесі практичної діяльності;

– реального включення громадян як діючих суб'єктів у реалізацію цільових державних і регіональних програм, спрямованих на задоволення потреб людей на основі адекватного уявлення про їх потреби та бажання;

– розширення взаємодії держави та суспільства з формату

«підзвітності влади» до формату узгодження (через ЗМІ або під час особистих зустрічей) стратегічних і тактичних цілей розвитку територій;

– більш активного поширення через освіту та засоби масової інформації соціально-політичних знань, знань про історію, традиції та демократичні цінності українського народу;

– формування й підтримки національної науково-технічної та гуманітарно-культурної еліти, яка в будь-якому суспільстві не лише формує майбутню політичну еліту, але й часто сама є активним учасником політичного процесу і переважно носієм демократичної політичної культури тощо.

Сьогодні має йтися про актуальність формування нової культури суспільно-державної взаємодії, яка б урахувала зростання ролі людського капіталу в умовах ринкової економіки і постіндустріального розвитку. Держава повинна більше відповідати потребам своїх громадян. Зрештою, сучасна держава є, насамперед, системою інституційних та управлінських послуг.

Упродовж багатьох століть українське суспільство, що завжди складалося з різних етнічних груп, традиційно розвивалося «знизу догори»: від громадянина, міцної родини через місцеву громаду до державних утворень, що відображає уявлення наших людей про гармонійний устрій суспільного життя. Опора на таку традицію сприяє створенню сильної і комфортної для громадян держави з добре збалансованою системою відносин між громадськими, політичними та владними інститутами.

Сьогодні необхідно вдосконалювати механізм функціонування інституту громадянськості, який би забезпечував узгодженість індивідуальної ініціативи громадян з діями органів влади та соціальними очікуваннями суспільства. Інституалізованим полем для цього може бути система місцевого самоврядування, у якій можна реалізувати ідею громадянськості як інтегративну основу взаємодії громадянського суспільства та держави, оскільки місцеве самоврядування не лише створює сприятливі умови для розвитку громад, а й виконує роль природного каталізатора у формуванні громадянськості, підтверджуючи, що самоврядна громада є важливим інститутом демократії та своєрідним полігоном апробації ідеї громадянського суспільства.

### **Список використаних джерел**

1. **Бичко О. В.** Психологічні засади формування громадянської відповідальності (від теорії моделювання до теорії реалізації) / О. В. Бичко // Вісн. Чернігів. держ. педаг. ун-ту. – Чернігів, 2009. – Вип. 74. – Сер. «Психологічні науки». – Т. 1. – 280 с.

2. **Войтович Р. В.** Ідеологія, технологія та стиль у державному управлінні : навч.-метод. посіб. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 192 с.

3. **Полухин О. Н.** Идея, опыт и идеал гражданственности: философский проект / О. Н. Полухин ; Акад. наук социал. технологий и мест. самоупр. – М. : Муницип. мир, 2003. – 364 с.

4. **Рябов С. Г.** До концепції державної політики у галузі формування культури громадянськості в Україні / С. Г. Рябов // Політична культура демократичного суспільства: стан і перспективи в Україні : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., 26 – 27 лют. 1998 р. – К. : Гнозис, 1998. – 226 с.

5. **Смирнов В. Э.** Гражданственность как социальный ресурс управляемости обществом: социологический анализ : автореф. дис. ... канд. соц. наук : 22.00.04 / В. Э. Смирнов ; ГНУ «Ин-т соц. Нац. акад. наук Беларуси». – Минск, 2011. – 26 с.

6. **Чичерин Б. Н.** Философия права / Б. Н. Чичерин. – СПб. : Наука, 1998. – С. 21 – 261.

7. **Costachi G.** Carta Consiliului Europei privind educatia pentru cetatenie democratica si educatia pentru drepturile omului =Хартия Совета Европы о воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека / Costachi G., Borsevski A. Inst. Nat. Al femeilor din Moldova «Egalitate». – Chisinau : Inst.Nat. al Femeilor din Moldova «Egalitate», 2012 («NICA G.»). – 60 p.

#### List of references

1. **Bychko O. V.** Psykholohichni zasady formuvannia hromadianskoi vidpovidalnosti (vid teorii modeliuvannia do teorii realizatsii) / O. V. Bychko // Visn. Chernihiv. derzh. pedah. un-tu. – Vyp. 74. – Ser. «Psykholohichni nauky». – T. 1. – Chernihiv. – 2009. – 280 s.

2. **Voitovych R. V.** Ideolohiia, tekhnolohiia ta styl u derzhavnomu upravlinni : navch.-metod. posib. – K. : Vyd-vo NADU, 2003. – 192 s.

3. **Poluhin O. N.** Ideya, opyt i ideal grazhdanstvennosti: filosofskiy proekt / O. N. Poluhin ; Akad. nauk sotsial. tehnologiy i mest. samoupr. – M. : Munitsip. mir, 2003. – 364 s.

4. **Riabov S. H.** Do kontseptsii derzhavnoi polityky u haluzi formuvannia kultury hromadianskosti v Ukraini / S. H. Riabov // Politychna kultura demokratychnoho suspilstva: stan i perspektyvy v Ukraini : materialy Vseukr. nauk.-prakt. konf., 26 – 27 liut. 1998 r. – K. : Hnozys, 1998. – 226 s.

5. **Smirnov V. E.** Grazhdanstvennost kak sotsialnyiy resurs upravlyaemosti obschestvom: sotsiologicheskii analiz : avtoref. dis. ... kand. sots. nauk : 22.00.04 / V. E. Smirnov ; GNU «In-t sots. Nats. akad. nauk Belarusi». – Minsk, 2011. – 26 s.

6. **Chicherin B. N.** Filosofiya prava / B. N. Chicherin. – SPb. : Nauka, 1998. – S. 21 – 261.

7. **Costachi G.** Carta Consiliului Europei privind educatia pentru cetatenie democratica si educatia pentru drepturile omului =Hartiya Soveta Evroyi o vospitanii demokraticheskoy grazhdanstvennosti i obrazovanii v oblasti prav cheloveka / Costachi G., Borsevski A. Inst. Nat. Al femeilor din Moldova «Egalitate». – Chisinau : Inst.Nat. al Femeilor din Moldova «Egalitate», 2012 («NICA G.»). – 60 p.

Надійшла до редколегії 27.01.14

Юрій РЕШЕТНИКОВ

Національна академія державного управління  
при Президенті України

### ОРГАНІЗАЦІЙНО-ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНО-КОНФЕСІЙНИХ ВІДНОСИН: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД

Аналізується вітчизняний та закордонний досвід організаційно-інституційного забезпечення державно-конфесійних відносин.

**Ключові слова:** державно-конфесійні відносини, державний орган у справах релігій, організаційно-інституційне забезпечення.

**Юрій Решетников.** Организационно-институциональное обеспечение государственно-конфессиональных отношений: отечественный и зарубежный опыт

Анализируется отечественный и зарубежный опыт организационно-институционального обеспечения государственно-конфессиональных отношений.

Ключевые слова: государственно-конфессиональные отношения, государственный орган по делам религий, организационно-институциональное обеспечение.

**Yuri Reshetnikov.** Organizational and institutional providing of state-church relations: ukrainian and foreign experience

The article is devoted to the comparative analysis of ukrainian and foreign experience of organizational and institutional providing of state-church relations.

Key words: state-church relations, state agency for religions, organizational and institutional providing.

У щорічному посланні Президента України «Модернізація України – наш стратегічний вибір» (2011 р.) зазначається, що Україна підтвердила наміри наслідувати європейські демократичні традиції, готовність провадити рівноправний діалог з усіма зацікавленими сторонами, у тому числі релігійними організаціями [6, с. 44]. Тому є очевидним намір держави розвивати державно-конфесійні відносини за європейськими стандартами, що не скасовує необхідності врахування як вітчизняної історичної традиції формування таких відносин, так і реальної специфіки їх нинішнього стану. Однією з важливих складових цього процесу є належне організаційно-інституційне забезпечення вказаного комплексу відносин, що обумовлює необхідність вивчення та аналізу відповідного європейського досвіду.

Певною мірою спроби такого аналізу містяться в наукових

розробках В. Бондаренка, В. Єленського, С. Сьоміна, Ю. Кальниша, С. Здіорука, В. Петрика, В. Токмана, Н. Белякової, Г. Друзенка, що водночас свідчить про необхідність продовження таких досліджень.

Мета статті – проаналізувати наявний вітчизняний та закордонний досвід у зазначеній сфері, запропонувавши на його основі пропозиції щодо вдосконалення організаційно-інституційного забезпечення державно-конфесійних відносин в Україні.

Як відомо, усе розмаїття моделей державно-конфесійних відносин, зокрема властивих європейським країнам, з певною мірою умовності можна поділити на ідентифікаційну, коопераційну та сепараційну моделі. Водночас на європейському просторі найбільш поширеними є ідентифікаційна та коопераційна моделі, які створюють умови для співпраці між державою і релігійними об'єднаннями. Слід зазначити, що на європейському просторі (зокрема і в пострадянських країнах) відсутні єдині стандарти щодо організаційно-інституційного забезпечення державно-конфесійних відносин.

В Україні існування державного органу у справах релігій передбачено Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації» (ст. 14, 16, 24, 30). Відповідно до вказаних статей закону (з урахуванням змін, внесених у 2012 р.) державний орган України у справах релігій здійснює реєстрацію релігійних організацій, сприяє зміцненню взаєморозуміння і терпимості між релігійними організаціями різних віросповідань; забезпечує релігієзнавчу експертизу за участю представників релігійних організацій та відповідних спеціалістів; здійснює контакти і координаційні зв'язки із відповідними органами інших держав. Також, відповідно до чинного законодавства, на державний орган у справах релігій покладено надання погодження на здійснення релігійної діяльності священнослужителям-іноземцям, що прибувають до України на запрошення релігійних організацій, а також сприяння участі релігійних організацій у міжнародних релігійних рухах, форумах, ділових контактах із міжнародними релігійними центрами та зарубіжними релігійними організаціями [14].

Разом з реалізацією стратегічних завдань щодо забезпечення права громадян на свободу совісті, гармонізації державно-церковних і міжцерковних відносин, державний орган у справах релігій та структурні підрозділи у справах релігій обласних (міських) державних адміністрацій виконували в попередні роки ряд важливих функцій: вивчали та аналізували тенденції релігійних процесів, розробляли поточні та довгострокові прогнози із зазначених питань, готували пропозиції щодо формування та реалізації державної політики у відповідних сферах; сприяли діяльності релігійних організацій, вирішенню питань, пов'язаних з передачею у

користування та повернення у власність релігійних організацій культового майна; надавали відповідну організаційно-методичну та консультаційну допомогу органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування; вели облік релігійних організацій.

За двадцять два роки державний орган у справах релігій пережив п'ять реорганізацій. Так, у липні 1994 р. було ліквідовано Раду у справах релігій при Кабінеті Міністрів України, що діяла з 1991 р. На її основі, а також на основі Міністерства у справах національностей та міграції було утворено Міністерство у справах національностей, міграції та культів, ліквідоване у грудні 1995 р. На його базі було створено Міністерство у справах національностей та міграції та Державний комітет України у справах релігій, який діяв до 2005 р. У 2005 р. Держкомрелігій було ліквідовано та створено Державний департамент у справах релігій як урядовий орган у складі Міністерства юстиції України, що функціонував до листопада 2006 р. Постановою Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2006 р. було утворено Державний комітет України у справах національностей та релігій. Згідно з Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. було, зокрема, передбачено ліквідацію Держкомнацрелігій та покладання функцій з реалізації державної політики у сферах міжнародних відносин, захисту прав національних меншин України, релігії на Міністерство культури України, у складі якого утворено Департамент у справах релігій і національностей.

При цьому слід узяти до уваги, що попередня практика діяльності Державного департаменту у справах релігій як урядового органу з підпорядкуванням Міністерству юстиції (2005 – 2006 рр.) засвідчила недостатність такого статусу і відповідну слабку ефективність виконання визначених завдань в умовах складної міжконфесійної ситуації, необхідності подальшої гармонізації державно-конфесійних відносин, зокрема враховуючи зобов'язання України перед Радою Європи.

Водночас, відповідно до Положення про Міністерство культури України, затвердженого указом Президента України [13], на вказане міністерство не покладено такі важливі повноваження, які раніше мав Держкомнацрелігій:

– вивчення та аналізування тенденцій релігійних процесів у державі, розроблення поточних та довгострокових прогнозів із зазначених питань;

– забезпечення взаємодії органів виконавчої влади під час здійснення ними заходів щодо формування і регулювання відносин між державою, церквою та релігійними організаціями;

– надання організаційно-методичної та консультаційної

допомоги органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у вирішенні питань формування і регулювання відносин між державою, церквою та релігійними організаціями;

– вживання заходів щодо запобігання проявам розпалювання міжконфесійної ворожнечі;

– ведення обліку (реєстру) релігійних організацій, що діють в Україні, та колишніх культових будівель, споруд та іншого майна, які використовуються не за призначенням;

– сприяння вирішенню питань, пов'язаних з передачею у користування та повернення у власність релігійних організацій культових будівель, споруд та іншого майна;

– сприяння досягненню на прохання релігійних організацій домовленостей між ними та органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування;

– забезпечення роз'яснення, у тому числі за допомогою засобів масової інформації, змісту державної політики у сфері релігії, церкви, релігійних організацій, застосування відповідного законодавства.

Відсутність у Міністерства культури вказаних повноважень негативно впливатиме на формування та реалізацію державної політики у сфері забезпечення розвитку державно-церковних відносин та реалізації принципу свободи совісті. Крім того, як і прогнозувалось, ліквідація Державного комітету України у справах національностей та релігій потягла за собою і чергове руйнування системи структурних підрозділів у справах національностей та релігій обласних (міських) державних адміністрацій, що негативно впливатиме на реалізацію державної політики у сфері державно-церковних і міжцерковних відносин, що, у свою чергу, загрожує суспільній стабільності. Слід зазначити, що представниками релігійної спільноти України, зокрема Всеукраїнською Радою Церков і релігійних організацій, не підтримувалась ідея ліквідації державного органу у справах релігій.

У Російській Федерації відсутній спеціальний уповноважений орган виконавчої влади у сфері державно-конфесійних відносин. Водночас існує ряд органів, відповідальних за ті чи інші аспекти формування і реалізації державної політики у сфері вказаних відносин. Так, одне з важливих місць у системі таких органів посідає Рада із взаємодії з релігійними об'єднаннями при Президентові Російської Федерації, яка є консультативним органом, що здійснює попередній розгляд питань і підготовку пропозицій для президента Російської Федерації щодо взаємодії з релігійними інституціями, підвищення духовної культури, удосконалення державно-конфесійних відносин, зокрема їх законодавчого регулювання [16, с. 46 – 48]. Раду було утворено у 1995 р. відповідно до розпорядження

президента Російської Федерації від 24 квітня 1995 р. № 192-рп [17].

Згідно зі ст. 25 Федерального закону Російської Федерації «Про свободу совісті та релігійні об'єднання» від 26 вересня 1997 р., нагляд за виконанням законодавства Російської Федерації про свободу совісті, віросповідання та релігійні об'єднання здійснюють органи прокуратури Російської Федерації. Крім того, органи юстиції, на які, відповідно до ст. 11 Федерального закону Російської Федерації «Про свободу совісті та релігійні об'єднання», покладено повноваження щодо державної реєстрації релігійних організацій (як і інших суб'єктів права), здійснюють контроль за дотриманням ними статуту відносно цілей і порядку їх діяльності [10]. При цьому у складі Міністерства юстиції Російської Федерації діє Департамент у справах громадських і релігійних об'єднань.

Згідно з постановою уряду Російської Федерації від 3 квітня 1992 р., при ньому було утворено Координаційну комісію з питань віросповідань при уряді Російської Федерації (з 1994 р. – Комісія з питань релігійних об'єднань) під головуванням заступника Голови уряду Російської Федерації. До її повноважень було віднесено координацію діяльності державних органів Російської Федерації в цілях формування єдиної політики у сфері відносин держави і релігійних організацій; підготовку пропозицій щодо розроблення нормативних актів, інформаційних і аналітичних матеріалів з відповідних питань; надання релігійним організаціям сприяння в досягненні домовленості з органами державного управління; подання висновків про можливість передачі релігійним організаціям культових будівель та іншого майна [9]. У Державній думі Російської Федерації існує Комітет у справах громадських об'єднань і релігійних організацій.

Водночас слід відзначити існування органів у справах релігій на місцевому рівні. Так, у 23 регіонах Російської Федерації діють змішані структури за участі представників органів влади та релігійних діячів, у 20 регіонах існують спеціальні посадові особи з роботи з релігійними організаціями, у 9 республіках і областях діють експертно-консультаційні ради із взаємодії з релігійними об'єднаннями, у 7 суб'єктах Російської Федерації існують ради у справах релігій, а у 4 регіонах – комісії із взаємодії з релігійними об'єднаннями. При цьому законодавство окремих суб'єктів Російської Федерації (наприклад, Дагестану) передбачає існування місцевих державних органів у справах релігій [4, с. 100 – 103].

Водночас, на думку деяких провідних російських експертів у сфері державно-конфесійних відносин, для чіткішого визначення і реалізації відповідної державної політики було б доцільно утворити Раду у справах релігій при уряді Російської Федерації [5, с. 182]. Слід зауважити, що пункт про подібний орган було включено в підготовлений

Міністерством юстиції в кінці 2001 р. законопроект «Про боротьбу з екстремістською діяльністю», який, проте, так і не був внесений на розгляд Державної думи. Так само положення про утворення такого державного органу містилось і в першому варіанті проекту Концепції державної релігійної політики Російської Федерації, підготовленому Російською академією державної служби [2, с. 88 – 90, 93 – 94].

Натомість у Республіці Білорусь, Республіці Вірменія та Республіці Молдова діють державні органи у справах релігій. Так, ще з 1991 р., відповідно до Постанови Ради Міністрів Білоруської Радянської Соціалістичної Республіки «Про створення в республіці державних органів у справах релігій» № 318 від 16 серпня 1991 р., при облвиконкомах стали створюватися ради у справах релігій [3]. У ст. 10 закону Республіки Білорусь «Про свободу совісті та релігійні організації» передбачається існування республіканського органу державного управління у справах релігій. Серед функцій цього органу можна назвати координаційні, реєстраційні, консультативні, інформаційно-аналітичні, методичні та контрольні [15]. Нині, після чотирьох реорганізацій упродовж двадцяти років, таким республіканським органом державного управління у справах релігій є, відповідно до Указу Президента Республіки Білорусь «Про структуру Уряду Республіки Білорусь» від 5 травня 2006 р. № 289 [12] та постанови Ради Міністрів Республіки Білорусь «Про затвердження Положення про Уповноваженого у справах релігій і національностей та його апарат» від 15 липня 2006 р. № 891, Уповноважений у справах релігій і національностей, який діє на основі закону Республіки Білорусь «Про свободу совісті та релігійні організації» та положення, затвердженого вказаною постановою [8]. Деякі дослідники, зокрема С. Давиденко, вважають послідовне перетворення Державного комітету у справах релігій і національностей Республіки Білорусь у Комітет при Раді Міністрів і далі в Уповноваженого свідченням зниження статусу такого органу [3]. Контроль за виконанням законодавства Республіки Білорусь про свободу совісті, віросповідання і релігійні організації, згідно зі ст. 36 закону, здійснюють на відповідних територіях місцеві ради депутатів, виконавчі й розпорядчі органи. Обласні виконавчі комітети, Мінський міський виконавчий комітет створюють свої підрозділи у справах релігій, підпорядковані їм і республіканському органу державного управління у справах релігій [11].

У Республіці Вірменія відносини держави і релігійних організацій регулює уповноважений урядом орган державного управління, який реєструє статuti релігійних організацій; клопоче у випадку необхідності перед судом з пропозицією розпустити релігійну організацію, що порушує закон; на прохання релігійних організацій

сприяє досягненню згоди з державними органами з окремих питань і надає необхідну допомогу у вирішенні цих питань державними органами; бере участь від імені держави як посередника у вирішенні питань і спорів, що виникають між релігійними організаціями; здійснює інші повноваження, передбачені законом Республіки Вірменія «Про свободу совісті та релігійні організації» 1991 р.<sup>1</sup>

У Республіці Молдова з 1991 р. питання державно-конфесійних відносин перебували у віданні міністерства культури і культів, у складі якого існував відповідний департамент. Проте, як показала практика, департамент і в цілому міністерство не могли вирішити всі питання, пов'язані з діяльністю конфесій, у зв'язку з чим у 1993 р. міністерство культури і культів було перетворене на міністерство культури, а при уряді республіки створено Державну службу з проблем культів. Основними її завданнями є контроль за дотриманням чинного законодавства як з боку представників релігійних об'єднань, так і з боку державних органів, а також сприяння в налагодженні державно-конфесійних і міжконфесійних відносин. У своїй роботі Державна служба з питань культів спирається на консультаційну раду, що діє при ній, до складу якої входять представники всіх зареєстрованих релігійних об'єднань, юристи та фахівці в галузі релігієзнавства [1].

Наявність окремого державного органу у відповідній сфері є характерною і для країн з ідентифікаційною моделлю відносин між державою і церквою (Греція, Данія, Норвегія, Румунія, Фінляндія). Так, у Греції таким органом є міністерство освіти і культів, у Данії – міністерство у справах церкви, Норвегії – міністерство у справах церкви і просвіти. У Румунії діють як міністерство культури та культів, так і спеціально уповноважений державний орган у справах релігій, що відповідає за організаційно-інституційне забезпечення державно-конфесійних відносин – Державний секретаріат з питань культів у складі робочого апарату уряду Румунії.

До функцій таких органів належить, зокрема, розроблення та забезпечення реалізації політики держави у сфері державно-церковних відносин; управління справами державної церкви, призначення священнослужителів державної церкви (Данія, Норвегія) і виплата їм заробітної платні; розроблення законодавчих актів у сфері державно-церковних відносин; внесення пропозицій щодо державних асигнувань на різні форми діяльності церкви, зокрема на збереження, ремонт та будівництво культових будівель,

<sup>1</sup> Щодо регулювання у Республіці Вірменія державно-церковних відносин / Лист Посольства України в Республіці Вірменія від 20 березня 2012 р. № 6134/12-700-360. – Архів автора.

а також на придбання необхідної нерухомості для забезпечення діяльності релігійних інституцій; контроль за цільовим використанням виділених коштів; схвалення спільно з державними органами у сфері освіти навчальних планів та програм з викладання релігії, розроблених визнаними релігійними спільнотами (Румунія); сприяння визнаним релігійним течіям в організації та проведенні релігійної та соціальної діяльності в армії, в'язницях, лікарнях, дитячих будинках та інших установах тощо.

У державах з коопераційною моделлю державно-конфесійних відносин (Естонія, Іспанія, Латвія, Польща, Словаччина, Угорщина, ФРН та ін.), як правило, відсутній окремий орган з питань релігій, водночас у державних органах існують підрозділи, на які покладено реалізацію державної політики у відповідній сфері. Наприклад, в Естонії у складі міністерства внутрішніх справ існує департамент у справах релігій; так само в Польщі при міністерстві внутрішніх справ та адміністрації діє Департамент конфесій; в Іспанії державним органом, що регулює державно-конфесійні відносини, є Генеральна дирекція міжнародного юридичного співробітництва та відносин з конфесіями міністерства юстиції, у Латвії таким органом є також міністерство юстиції, а в Словаччині спеціально уповноваженим державним органом у сфері релігії є міністерство культури.

У ФРН на федеральному рівні відсутній державний орган у справах релігій, водночас органом Федерального уряду з питань нових релігійних громад є Федеральне міністерство у справах родини, людей похилого віку, жінок та молоді [7, с. 221 – 223]. Крім того, на рівні земель діють департаменти міністерства у справах культури, відповідальні за відносини між державою і релігійними спільнотами.

До функцій таких органів належить розроблення і реалізація політики щодо державно-конфесійних відносин; аналіз та моніторинг дотримання свободи віросповідання; координація діяльності інших державних органів у сфері державно-конфесійних відносин та захисту свободи совісті; розроблення нормативно-правових актів з питань здійснення права на свободу релігії та діяльності релігійних організацій; вивчення статутів новостворюваних релігійних організацій; у випадку виділення коштів з державного бюджету на діяльність релігійних організацій (Словаччина) – внесення відповідних пропозицій та контроль за цільовим використанням виділених коштів тощо.

Як правило, такі органи не виконують реєстраційних функцій, а реєстрація релігійних організацій відбувається в спосіб, передбачений для реєстрації неурядових організацій. Так, в Естонії релігійні об'єднання реєструються реєстраційним департаментом

повіту або міськими судами; у Латвії реєстраційні функції покладено на Державний реєстр підприємств. Водночас у Словаччині функції щодо реєстрації релігійних організацій покладено на міністерство культури. В Угорщині рішення про надання публічно-правового статусу релігійним об'єднанням приймає парламент (раніше реєстрацію релігійних організацій здійснювали уповноважені на це судові органи). Останнє певним чином пов'язано з тим, що в Угорщині, з огляду на те що закон «Про право на свободу совісті і віросповідання, правовий статус церков, релігійних конфесій та релігійних організацій» забороняє створення державного органу для управління церквами, існує лише дорадчо-консультативний орган виконавчої влади у сфері державно-конфесійних відносин, яким є Державний секретаріат з питань релігії, національних меншин та громадських зв'язків при міністерстві юстиції та державного управління Угорщини.

Слід зазначити, що в колишніх постсоціалістичних країнах на першому етапі, коли необхідно було здійснити рішучі кроки переходу від соціалістично-сепараційної моделі державно-конфесійних відносин до коопераційної, існували спеціальні державні органи, відповідальні за реалізацію державної політики у сфері відносин із церквою. Так, у Латвії до 2007 р. діяло Управління у справах релігій; у Польщі у 90-х рр. ХХ ст. таким органом було Бюро у справах конфесій (пізніше – Департамент у справах конфесій).

Отже, ураховуючи вищезазначене, можна зробити такі висновки:

1. Наявність окремого державного органу, відповідального за реалізацію державної політики у сфері державно-конфесійних відносин, є характерною насамперед для країн з ідентифікаційною моделлю таких відносин.

2. Для країн з коопераційною і сепараційною моделями державно-конфесійних відносин більш характерною є відсутність спеціально уповноваженого державного органу у сфері таких відносин, а відповідні функції покладено на різні державні інституції.

3. Водночас у період переходу від сепараційної до коопераційної моделі державно-конфесійних відносин у європейських постсоціалістичних країнах, як правило, існували спеціально уповноважені державні органи, відповідальні за реалізацію державної політики у відповідній сфері.

4. В умовах України слід ураховувати наявність нерозв'язаних гострих проблемних питань у сфері як державно-конфесійних (зокрема, питання повернення колишнього церковного майна), так і міжконфесійних відносин, що обумовлює необхідність активізації державної політики у вказаних сферах. Водночас така активізація є



неможливу за відсутності спеціально уповноваженого державного органу, відповідального за участь у формуванні та реалізації зазначеної політики.

5. Ураховуючи зазначене, у процесі подальшої реалізації адміністративної реформи в Україні доцільно:

а) розглянути питання щодо створення Державної служби у справах національностей та релігій як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовував би і координував Міністр культури України;

б) розглянути питання про покладання на Міністерство культури України повноважень:

– щодо вивчення та аналізування тенденцій релігійних процесів у державі, розроблення поточних та довгострокових прогнозів із зазначених питань;

– забезпечення взаємодії органів виконавчої влади під час здійснення ними заходів щодо формування і регулювання відносин між державою, церквою та релігійними організаціями;

– надання організаційно-методичної та консультаційної допомоги органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у вирішенні питань формування і регулювання відносин між державою, церквою та релігійними організаціями;

– уживання заходів щодо запобігання проявам розпалювання міжконфесійної ворожнечі;

– ведення обліку (реєстру) релігійних організацій, що діють в Україні, та колишніх культових будівель, споруд та іншого майна, які використовуються не за призначенням;

– сприяння вирішенню питань, пов'язаних з передачею у користування та повернення у власність релігійних організацій культових будівель, споруд та іншого майна;

– сприяння досягненню на прохання релігійних організацій домовленостей між ними та органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування;

– забезпечення роз'яснення, у тому числі за допомогою засобів масової інформації, змісту державної політики у сфері релігії, церкви, релігійних організацій, застосування відповідного законодавства;

в) ужити заходів щодо збереження та належного забезпечення діяльності регіональних підрозділів у справах національностей та релігій для забезпечення проведення єдиної державної політики у відповідних сферах.

Подальші дослідження даної проблематики, на нашу думку, мають стосуватися аналізу функціонування вітчизняної та закордонних систем органів законодавчої, виконавчої та судової

гілок влади, а також представницьких органів, діяльність яких безпосередньо чи опосередковано стосується питань державно-конфесійних відносин.

### Список використаних джерел

1. **Баширов Л. А.** Конституционно-правовая база государственно-церковных отношений в странах Балтии и СНГ / Л. А. Баширов. – Режим доступа : [orthodoxia.org/lib/1/1/5/13.aspx](http://orthodoxia.org/lib/1/1/5/13.aspx).

2. **Верховский А.** Беспокойное соседство. Русская Православная Церковь и путинское государство / Александр Верховский // Верховский А. М. Россия Путина. Пристрастный взгляд / Верховский А. М., Михайловская Е. В., Прибыловский В. В. – М. : РОО «Центр “Панорама”», 2003. – С. 79 – 134.

3. **Давыденко С. С.** Современная вероисповедная политика в Республике Беларусь (политико-исторические аспекты) : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.01 / Давыденко Светлана Семеновна ; Республикан. ин-т высш. шк. Белгосуниверситета. – Минск, 2002. – Режим доступа : [www.ref.by/refs/70/26445/1.html](http://www.ref.by/refs/70/26445/1.html).

4. **Малашенко А.** Ислам для России / Алексей Малашенко. – М. : РОССПЭН, 2007. – 192 с.

5. **Маслова И. И.** Свобода совести в России: быть или не быть? (о книге А. В. Пчелинцева «Свобода религии и права верующих в современной России». – М. : Юриспруденция, 2007. – 392 с.) / И. И. Маслова // Религиоведение. – 2008. – № 2. – С. 180 – 182.

6. **Модернізація України** – наш стратегічний вибір : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – С. 27 – 44.

7. **Новітні та нетрадиційні релігії, містичні рухи у суспільно-політичній сфері України: монографія** / В. М. Петрик, Є. В. Ліхтенштейн, С. В. Сьомін [та ін.] ; за заг. ред. З. І. Тимошенко. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2002. – 331 с.

8. **Об утверждении Положения об Уполномоченном по делам религий и национальностей и его аппарате** : постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15 июля 2006 г. № 891. – Режим доступа : [laws.newsby.org/documents/sovvetm/pos03/sovmin03700.htm](http://laws.newsby.org/documents/sovvetm/pos03/sovmin03700.htm).

9. **О Координационной комиссии по вопросам вероисповеданий при Правительстве Российской Федерации** : постановление Правительства Российской Федерации от 3 апр. 1992 г. № 214. – Режим доступа : [base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=222925](http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=222925).

10. **О свободе совести и о религиозных объединениях** : Федеральный закон Российской Федерации от 26 сент. 1997 г. № 125-ФЗ. – Режим доступа : [constitution.garant.ru/act/right/171640](http://constitution.garant.ru/act/right/171640).

11. **О свободе совести и религиозных организациях** : Закон Республики Беларусь от 26 сент. 1997 г. № 125-ФЗ. – Режим доступа : [pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=v19202054&p2={NRPA}](http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=v19202054&p2={NRPA}).

12. **О структуре Правительства Республики Беларусь** : Указ Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. № 289. – Режим доступа : [www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=p30600289&p2={NRPA}](http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=p30600289&p2={NRPA}).

13. **Про Положення** про Міністерство культури України : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 388/2011. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/388/2011.

14. **Про свободу** совісті та релігійні організації : Закон України від 23 квіт. 1991 р. № 987-ХІІ. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/987-12.

15. **Религиозный** аспект идеологии белорусского государства. – Режим доступа : otherreferats.allbest.ru/law/00116994\_0.html.

16. **Российская** цивилизация: этнокультурные и духовные аспекты : энцикл. словарь / ред. кол. : Мchedlov M. P. [и др.] ; авт. кол. : Андреев А. Л. [и др.]. – М. : Республика, 2001. – 544 с.

17. **Совет** по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте Российской Федерации. – Режим доступа : ru.wikipedia.org/wiki.

### List of references

1. **Bashirov L. A.** Konstitutsionno-pravovaya baza gosudarstvenno-tserkovnykh otноsheniy v stranah Baltii i SNG / L. A. Bashirov. – Rezhim dostupa : orthodoxia.org/lib/1/1/5/13.aspx.

2. **Verhovskiy A.** Bespokoynoe sosedstvo. Russkaya Pravoslavnaya Tserkov i putinskoe gosudarstvo / Aleksandr Verhovskiy // Verhovskiy A. M. Rossiya Putina. Pristrastnyiy vzglyad / Verhovskiy A. M., Mihaylovskaya E. V., Pribylovskiy V. V. – М. : ROO «Tsentr “Panorama”», 2003. – S. 79 – 134.

3. **Davyidenko S. S.** Sovremennaya veroispovednaya politika v Respublike Belarus (politiko–istoricheskie aspekty) : dis. ... kand. polit. nauk : 23.00.01 / Davyidenko Svetlana Semenovna ; Respublikanskiy institut vysshey shkolyi Belgosuniversiteta. – Minsk, 2002. – Rezhim dostupu : www.ref.by/refs/70/26445/1.html.

4. **Malashenko A.** Islam dlya Rossii / Aleksey Malashenko. – М. : ROSSPEN, 2007. – 192 s.

5. **Maslova I. I.** Svoboda sovesti v Rossii: byit ili ne byit? (o knige A. V. Pchelintseva «Svoboda religii i prava veruyuschih v sovremennoy Rossii». – М. : Yurisprudentsiya, 2007. – 392 s.) / I. I. Maslova // Religiovedenie. – 2008. – № 2. – S. 180 – 182.

6. **Modernizatsiia** Ukrainy – nash stratehichnyi vybir : shchorichne Poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy. – К., 2011. – S. 27 – 44.

7. **Novitni** ta netradytsiini rehlii, mistychni rukhy u suspilno-politychnii sferi Ukrainy: monohrafiia / V. M. Petryk, Ye. V. Likhtenshtein, S. V. Somin [ta in.] ; za zah. red. Z. I. Tymoshenko. – К. : Vyd-vo Yevrop. un-tu, 2002. – 331 s.

8. **Ob utverzhenii** Polozheniya ob Upolnomochennom po delam religiy i natsionalnostey i ego apparate : postanovlenie Soveta Ministrov Respubliki Belarus ot 15 iyulya 2006 g. № 891. – Rezhim dostupa : laws.newsby.org/documents/sovetm/pos03/sovmin03700.htm.

9. **O Koordinatsionnoy** komissii po voprosam veroispovedaniy pri Pravitelstve Rossiyskoy Federatsii : postanovlenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 3 apr. 1992 g. № 214. – Rezhim dostupa : base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=222925.

10. **O svobode** sovesti i o religioznykh ob'edineniyah : Federalnyi zakon

Rossiyskoy Federatsii ot 26 sent. 1997 g. № 125-FZ. – Rezhim dostupa : constitution.garant.ru/act/right/171640.

11. **O svobode** sovesti i religioznykh organizatsiyah : Zakon Respubliki Belarus ot 26 sent. 1997 g. № 125-FZ. – Rezhim dostupa : pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=v19202054&p2={NRPA}.

12. **O strukture** Pravitelstva Respubliki Belarus : Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus ot 5 maya 2006 g. № 289. – Rezhim dostupa : www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=p30600289&p2={NRPA}.

13. **Pro Polozhennia** pro Ministerstvo kultury Ukrainy : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 6 kvit. 2011 r. № 388/2011. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/388/2011.

14. **Pro svobodu** sovisti ta rehliini orhanizatsii : Zakon Ukrainy vid 23 kvit. 1991 r. № 987-ХІІ. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/987-12.

15. **Religioznyiy** aspekt ideologii belorusskogo gosudarstva. – Rezhim dostupa : otherreferats.allbest.ru/law/00116994\_0.html.

16. **Rossiyskaya** tsivilizatsiya: etnokulturniye i duhovnyie aspekty : entsikl. slovar / red. kol. : Mchedlov M. P. [i dr.] ; avt. kol. : Andreev A. L. [i dr.]. – М. : Respublika, 2001. – 544 s.

17. **Совет** по vzaimodeystviyu s religioznyimi ob'edineniyami pri Prezidente Rossiyskoy Federatsii. – Rezhim dostupa : ru.wikipedia.org/wiki.

*Надійшла до редколегії 28.01.14*

### УДК 35.73

Іван КОСТЮК

*Національна академія державного управління*

*при Президентіві України*

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

## НАУКОВІ КОНЦЕПЦІЇ, ПІДХОДИ ТА МЕТОДИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Аналізується доцільність та актуальність реформування державного управління з позиції наукових концепцій, підходів та методів державного управління. Наводиться зарубіжний досвід трансформації державної системи управління та адаптація законодавчої системи під сучасні ринкові відносини в суспільстві. Досліджуються результати реформування державного управління відповідно до національних стратегій розвитку державного управління в Україні.

**Ключові слова:** державне управління, державна служба, теорії державного управління, методологічні принципи державного управління, концепції державного управління.

© Костюк І. К., 2014

**Иван Костюк. Научные концепции, подходы и методы реформирования государственного управления в Украине**

Анализируется целесообразность и актуальность реформирования государственного управления с точки зрения научных концепций, подходов и методов государственного управления. Приводится зарубежный опыт трансформации государственной системы управления и адаптация законодательной системы под современные рыночные отношения. Исследуются результаты реформирования государственного управления в соответствии с национальными стратегиями развития государственного управления в Украине.

Ключевые слова: государственное управление, государственная служба, теории государственного управления, методологические принципы государственного управления, концепции государственного управления.

**Ivan Kostyuk. Scientific conceptions, approaches and methods of public administration reforming in Ukraine**

Expediency and urgency of public administration reforming from the point of scientific conceptions, approaches and methods of public administration view are analyzed. Foreign experience of transformation of the state system of administration and adaptation of the legislative system to the current market relations in society is given. The results of public administration reforming in accordance with national strategies of public administration development in Ukraine are investigated.

Key words: public administration, civil service, public administration theories, methodological principles of government, the concepts of governance.

На засіданні Ради регіонів 21 березня 2013 р. Президент України В. Ф. Янукович зазначив, що «реформа державного управління мусить визначити напрями, механізми, терміни формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також ефективної діяльності державних службовців. Вона повинна бути спрямована на забезпечення надання якісних та доступних публічних послуг, зміцнення інститутів демократії, захист інтересів громадян в усіх сферах життя. Водночас вона має бути гармонійним інструментом, що вибудує якісно нові відносини між державою та територіальними громадами» [4]. Виконання даного завдання неможливо здійснити на основі використання лише практичного досвіду розвинених європейських країн, актуальним питанням постає вивчення сучасних концептуальних, теоретичних і методологічних підходів до реформування державного управління. У зв'язку з недостатньою впорядкованістю теоретичних і методологічних проблем реформування державного управління на підґрунті напрацювань управлінської теорії і практики та потребами наукового аналізу процесу реформування державного управління постає нагальна потреба в більш глибокому вивченні даного питання для визначення шляхів і можливостей подальшого вдосконалення державного адміністрування.

Проблеми сутності, змісту методології та наукових підходів до визначення терміну реформи державного управління досить інтенсивно осмислюються в роботах таких науковців, як Г. Атаманчук, Д. Осборн, Т. Геблер, С. Глазьев, Б. Гурне, Б. Лазарев, Г. Райт, Е. Тоффлер, Ф. Фукуяма, П. Шредер, М. Вебер, А. Файоль, Ф. Гуднау, Л. Уайт, Ф. Тейлор, А. Маслоу, У. Мерфі, М. Фоллет, Д. Макгрегор, а також у дослідженнях українських учених В. Алексєєва, В. Авер'янова, Р. Войтович, В. Бакуменка, В. Лугового, П. Надолішнього, В. Цветкова, В. Шаповала, Л. Шкляра, О. Оржель, О. Палій, І. Кравчук та ін. Однак на даний час залишаються дослідженими не повною мірою питання щодо визначення та аналізу зв'язку між завданням та результатами використання тієї чи іншої наукової концепції, підходів та методів реформування державного управління на практиці та в теорії.

Метою нашого дослідження є аналіз і теоретичне обґрунтування сучасних наукових концепцій, підходів та методів реформування державного управління в Україні та визначення пріоритетності їх використання на сучасному етапі державних перетворень.

Реформування – це цілісний процес, що включає програму дій щодо вирішення системних проблем з метою унеможливлення їх виникнення в майбутньому. Реформування органів влади слід здійснювати в єдності з перетвореннями в інших сферах, спираючись на системний підхід, що враховує причинно-наслідкові взаємозв'язки та взаємозалежності в системі державного управління та в державі загалом [7].

Методологія, як система знань про метод, який зазвичай розуміють як сукупність практичних або розумових прийомів, кроків, інструкцій, дотримання яких забезпечує досягнення бажаних результатів, є основою наукової діяльності. Вона об'єднує знання принципів, підходів, методів та інструментів діяльності. Тому кардинальне оновлення якого-небудь виду діяльності передбачає відповідні кардинальні зміни її методології.

Системний підхід є методом, який дозволяє подати процес реформування державного управління у вигляді системної цілісності, де кожен етап реформ виконує певні функції і завдання. На думку В. Алексєєва, системний підхід у державному управлінні полягатиме у формуванні на підставі довгострокових пріоритетів науково-технологічного розвитку державної політики, для чого державні органи влади використовуватимуть державницький потенціал наукової спільноти (академії наук, наукові ради при суб'єктах державного регулювання), забезпеченні ефективного управління науково-технічною та інноваційною сферою на основі поєднання управлінських, координаційних функцій, фінансових і матеріально-технічних ресурсів [1].

Вітчизняна дослідниця Р. В. Войтович ще одним визначним чинником нинішнього державотворення називає глобалізацію, що обумовлює необхідність вироблення адекватної геополітики держави на основі національної стратегії та подальшого реформування системи державного управління [5, с. 607]. Для успішного реформування вітчизняної системи державного управління необхідно здійснювати децентралізацію й делегування функцій державного управління нижчим рівням влади [5].

Системна модернізація та реформування системи державного управління, як вважають відомі дослідники О. Ю. Оржель, О. М. Палій, І. В. Кравчук, мають зосереджуватися на трьох складових державного управління: інституціях, процесах та людському ресурсі (кадрах) [6].

Принципами реформування державного управління в країнах Західної Європи є: демократизація (відкритість, інформованість, комунікабельність), орієнтації на клієнта, орієнтація на кінцевий результат, рентабельність, простота управління (підвищення оперативності, спрощення управлінських структур), що є притаманним засадам стратегічного планування розвитку сфери суспільної діяльності. Так, із досвіду провідних країн світу відомо, що адміністративний підхід (побудова вертикально інтегрованої структури державного управління) є ефективним для природних монополій, програмно-цільовий підхід (децентралізація державного управління з передачею частини державних функцій безпосередньо суб'єктам діяльності) є доцільним для конкурентного середовища. Оскільки наукова діяльність повинна здійснюватись у конкурентному середовищі, то реформування доцільно проводити паралельно та поетапно [2].

Паралельний підхід означає забезпечення державою процесу реформ у взаємопов'язаних сферах державного управління науково-технічним прогресом (освіта – наука – економіка – «трикутник знань») на спільних засадах. Такими засадами є: 1) реформування системи центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів; 2) удосконалення стратегічного планування в діяльності органів виконавчої влади, поєднання середньострокового планування з бюджетним процесом, упровадження методу управлінської діяльності, що базується на оцінці результатів.

Поетапний підхід передбачає реформування відповідно до готовності суспільства та можливостей влади на здійснення таких структурних реформ. Першим кроком у цьому напрямі може стати модернізація розробленого проекту Стратегії інноваційного розвитку України на 2010 – 2020 рр. з урахуванням завдань прийнятої європейської стратегії «Європа-2020» [6; 12].

Д. Осборн і Т. Геблер, як автори сучасної теорії нового публічного менеджменту (англ. new public management – новий публічний менеджмент), визначили головну ідею теорії, що полягає в зменшенні кількості апарату при підвищенні ефективності його діяльності. На цій основі вони визначили 10 основних принципів реформ для досягнення модернізації державного управління на центральному і місцевому рівнях. Серед основних принципів: партнерство між державним та приватним секторами; надання послуг громадськості; підвищення спроможності забезпечення більш ефективної управлінської діяльності. Основні постулати концепції нового державного управління – це використання в практиці державного управління ринкових моделей регулювання. Мотивація й оцінка діяльності державних службовців будується так, наче вони є учасниками операцій на ринку. Сама структура організації управління публічним сектором розглядається за аналогією зі структурою організації бізнесу. Незважаючи на різні трактування концепції нового публічного менеджменту та розбіжність конкретних форм її практичного застосування, пов'язаних з особливостями окремих країн, головні напрями змін можна звести до такого:

– орієнтування на результати під час ухвалення державно-управлінських рішень (ефективність, результативність, рентабельність та якість послуг);

– скорочення управлінських витрат, штату, ресурсів та урядових функцій через приватизацію та інші ринкові механізми [9].

Також популярним напрямом реформування на сьогодні стала концепція демократичного врядування (концепція «governance» у західній політичній теорії) та концепція суспільно-політичних мереж.

Концепція суспільно-політичних мереж відштовхується від тієї самої основної ідеї, що і новий державний менеджмент: сучасній державі не вдасться забезпечити задоволення суспільних потреб. Але якщо державний менеджмент у пошуках нових управлінських підходів базується на засадах ринкової економіки, то теорія суспільно-політичних мереж виходить із моделі управління публічними справами, що відкриває адміністративні структури не лише перед асоціаціями приватного бізнесу, а й для акторів громадянського суспільства загалом.

Для характеристики та аналізу складних структурних відносин у концепції мереж як ключове введене поняття «суспільно-політична мережа» – сукупність інтегрованих державних та недержавних утворень у різних сферах суспільного життя, учасники яких взаємодіють між собою на підставі спільного інтересу, ресурсної залежності, горизонтальних формальних та неформальних відносин,

просякнених особливою культурою консенсусу з метою спільного вирішення суспільно значущих проблем [8].

Мережевий підхід до державного управління змінює погляд на роль і місце держави в системі виробництва суспільних благ. На відміну від ідеї домінування та незалежності ієрархічно побудованої системи державного управління, у теорії суспільно-політичних мереж державні інститути розглядаються в ситуації рівноправності, тісної взаємозалежності, координації інтересів і обміну ресурсами з іншими громадськими та приватними агентами, залученими у процес ухвалення та реалізації політичних рішень, які б задовольнили всі сторони колективних дій [10].

Отже, аналізуючи причинно-наслідковий зв'язок між проведенням реформ у сфері державного управління та їх результативністю, необхідно зазначити, що наукові концепції, підходи та методи реформування державного управління обумовлювались нагальною потребою політичної еліти держав щодо вдосконалення управлінських функцій, досягнення більшої ефективності у сфері державного управління та, як наслідок цього, уникнення так званого застою у сфері державного управління. Перспективою вдосконалення державного управління в Україні повинно бути ефективне впровадження у практику сучасних концепцій державного управління, що відбудеться в разі реалізації таких передумов: формуванні гнучкої, стабільної та ефективної системи органів виконавчої влади; децентралізації системи державного управління, розвитку партнерства з приватним сектором та багатоаспектної взаємодії з громадськістю; упровадженні електронного врядування; професіоналізації державної служби. Усе це неминуче передбачає реформування системи державного управління, а успіх у реалізації цих реформ потребує досконалої методологічної основи.

### Список використаних джерел

1. **Алексєєв В.** Передумови реформування системи державного управління в Україні / Алексєєв Валерій // Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 2 (2). – С. 35 – 42.
2. **Баштанник В. В.** Реформування державного управління в Україні в умовах розвитку сучасних інтеграційних процесів / Віталій Баштанник // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 1 (31). – С. 21 – 29.
3. **Бублик С.** Стратегічні напрями реформування державного управління у сфері науково-технологічної діяльності / Сергій Бублик // Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 1 (8). – С. 152 – 157.

4. **Виступ** Президента України на засіданні Ради регіонів 21 берез. 2013 р. – Режим доступу : [www.president.gov.ua/news/27195.html](http://www.president.gov.ua/news/27195.html).
5. **Войтович Р. В.** Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз) : монографія / Р. В. Войтович ; за заг. ред. В. М. Князєва. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 680 с.
6. **Європейський** досвід державного управління : курс лекцій / уклад. : О. Ю. Оржель, О. М. Палій, І. В. Кравчук [та ін.]. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 76 с.
7. **Кульчій І. О.** Теоретичні основи процесу реформування органів виконавчої влади в Україні / І. О. Кульчій // Статистика України. – 2008. – № 4. – С. 86 – 90.
8. **Надолішній П.** Концепція демократичного урядування: сутність і проблеми формування та реалізації / П. Надолішній // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 2 (30). – С. 46 – 55.
9. **Решота О.** Основні концепції реформування державного управління США та Європейського союзу / О. Решота, В. Решота // Демократичне врядування : наук. вісн. – 2010. – Вип. 6. – Режим доступу : [www.lvivacademy.com/visnik6/fail/Reshota.pdf](http://www.lvivacademy.com/visnik6/fail/Reshota.pdf).
10. **Сурмін Ю. П.** Теория социальных технологий : учеб. пособие / Ю. П. Сурмін, Н. В. Туленков. – К. : МАУП, 2004. – 608 с.
11. **Стратегія** інноваційного розвитку України на 2010 – 2020 роки в умовах глобалізаційних викликів / автори-упоряд. : Г. О. Андрощук, І. Б. Жилияєв, Б. Г. Чижєвський, М. М. Шевченко. – К. : Парламент. вид-во, 2009. – 632 с.
12. **Europe 2020:** A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. – Access mode : [ec.europa.eu/eu2020/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/eu2020/index_en.html).

### List of references

1. **Aleksieiev V.** Peredumovy reformuvannia systemy derzhavnoho upravlinnia v Ukraini / Aleksieiev Valerii // Derzh. upr. ta mists. samovriadvannia : zb. nauk. pr. – D. : DRIDU NADU, 2009. – Vyp. 2 (2). – S. 35 – 42.
2. **Bashtannyk V. V.** Reformuvannia derzhavnoho upravlinnia v Ukraini v umovakh rozvytku suchasnykh intehratsiinykh protsesiv / Vitalii Bashtannyk // Akt. probl. derzh. upr. : zb. nauk. pr. – D. : DRIDU NADU, 2008. – Vyp. 1 (31). – S. 21 – 29.
3. **Bublyk S.** Stratehichni napriamy reformuvannia derzhavnoho upravlinnia u sferi naukovy-tekhnolohichnoi diialnosti / Serhii Bublyk // Derzh. upr. ta mists. samovriadvannia : zb. nauk. pr. – D. : DRIDU NADU, 2011. – Vyp. 1 (8). – S. 152 – 157.
4. **Vystup** Prezydenta Ukrainy na zasidanni Rady rehioniv 21 berez. 2013 r. – Rezhym dostupu : [www.president.gov.ua/news/27195.html](http://www.president.gov.ua/news/27195.html).
5. **Voitovich R. V.** Vplyv hlobalizatsii na systemu derzhavnoho upravlinnia (teoretyko-metodolohichniy analiz) : monohrafiia / R. V. Voitovich ; za zah. red. V. M. Kniazieva. – K. : Vyd-vo NADU, 2007. – 680 s.
6. **Yevropeiskiy** dosvid derzhavnoho upravlinnia : kurs lektsii / uklad. : O. Yu. Orzhel, O. M. Palii, I. V. Kravchuk [ta in.]. – K. : Vyd-vo NADU, 2007. – 76 s.

7. **Kulchii I. O.** Teoretychni osnovy protsesu reformuvannia orhaniv vykonavchoi vlady v Ukraini / I. O. Kulchii // Statystyka Ukrainy. – 2008. – № 4. – S. 86 – 90.

8. **Nadolishnii P. P.** Kontseptsiiia demokratychnoho uriaduvannia: sutnist i problemy formuvannia ta realizatsii / P. Nadolishnii // Akt. probl. derzh. upr. : zb. nauk. pr. – O. : ORIDU NADU, 2007. – Vyp. 2 (30). – S. 46 – 55.

9. **Reshota O.** Osnovni kontseptsii reformuvannia derzhavnoho upravlinnia SShA ta Yevropeiskoho soiuzu / O. Reshota, V. Reshota // Demokratychnе vriaduvannia : nauk. visn. – 2010. – Vyp. 6. – Rezhym dostupu : [www.lvivacademy.com/visnik6/fail/Reshota.pdf](http://www.lvivacademy.com/visnik6/fail/Reshota.pdf).

10. **Surmin Yu. P.** Teoriya sotsialnyih tehnologiy : ucheb. posobie / Yu. P. Surmin, N. V. Tulenkov. – K. : MAUP, 2004. – 608 s.

11. **Stratehiia** innovatsiinoho rozvytku Ukrainy na 2010 – 2020 roky v umovakh hlobalizatsiinykh vyklykiv / avtory-uporiad. : H. O. Androshchuk, I. B. Zhyliaiev, B. H. Chyzhevskiy, M. M. Shevchenko. – K. : Parlament. vyd-vo, 2009. – 632 s.

12. **Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth.** – Access mode : [ec.europa.eu/eu2020/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/eu2020/index_en.html).

*Надійшла до редколегії 09.01.14*

**УДК 502.5:303.732.4**

**Юрій СОХА**

*Львівський коледж будівництва, архітектури та дизайну*

### **ФОРМУВАННЯ ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ ТЕОРІЇ ПРИРОДНО-ТЕХНОГЕННОЇ БЕЗПЕКИ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ**

**Здійснюється системний аналіз визначальних понять теорії природно-техногенної безпеки. Розкривається суть управління природно-техногенною безпекою.**

**Ключові слова:** безпека, загроза, ризик, система, управління безпекою.

**Юрий Соха. Формирование понятийно-категориального аппарата теории природно-техногенной безопасности: государственно-управленческий аспект**

Осуществляется системный анализ определяющих понятий теории природно-техногенной безопасности. Раскрывается суть управления природно-техногенной безопасностью.

**Ключевые слова:** безопасность, угроза, риск, система, управление безопасностью.

**Yuriy Soha. Formation of the conceptual category apparatus of the theory of natural technological safety: public-administrative aspect**

© Соха Ю. І., 2014

The system analysis of the determinant concepts of the theory of natural technological safety is made. The essence of natural technological safety management is exposed.

**Key words:** safety, danger, risk, system, security management.

Проблема безпеки людини має глибокі історичні корені й безпосередньо пов'язана з появою людини розумної та необхідністю забезпечення життєдіяльності цього біологічного виду вже на етапі його становлення. Історичний досвід переконливо доводить, що потреба забезпечення безпеки належить до першочергових, основних мотивів діяльності людей і співтовариств. Потреба в безпеці належить до базисних і мотиваційних механізмів людської життєдіяльності, як у будь-яких інших живих істот [9].

Безпека – складне соціальне явище, що виявляється в таких аспектах, як: потреба, інтерес, відчуття, мета і результат спеціалізованої діяльності тощо. У процесах функціонування соціальних систем безпека має істотне значення, оскільки небезпечні умови не сприяють продуктивній праці, спричиняють необхідність витратити зусилля і ресурси на боротьбу з небезпеками [5]. Не випадково Ш. Монтеск'є у своїй фундаментальній праці «Про дух законів» ще у 1748 р. зауважував, що безпека – перша форма свободи, створює необхідні передумови для творчої діяльності людей, поліпшення їх добробуту і збільшення суспільного багатства. Як правило, витрати на безпеку становлять вагомий частку в державному бюджеті, бюджетах корпорацій і приватних осіб, але вони завжди виправдані й необхідні.

На початку ХХІ ст., незважаючи на великі досягнення науково-технічного прогресу, безпека залишається однією з центральних проблем цивілізаційного розвитку. Це обумовлено активізацією небезпечних природних і техногенних процесів, порушенням екологічного балансу і деградацією природного середовища, зростанням масштабів негативних наслідків техногенних катастроф. Значне погіршення природно-техногенної ситуації спостерігається не тільки на локальному й регіональному, але й на глобальному рівнях. Тому пріоритетною постає проблема забезпечення безпеки життєдіяльності людини, суспільства й держави в умовах можливої реалізації природних і техногенних загроз.

Вітчизняними та зарубіжними науковцями розроблено теоретико-методологічні основи якісної та кількісної оцінки природно-техногенних ризиків, методи їх мінімізації. Проблемам управління ризиками надзвичайних ситуацій природно-антропогенного походження присвячені наукові доробки В. Акімова, Н. Асамбаєва, Б. Данилишина, В. Ковтуна, А. Степаненко, А. Качинського, Ю. Холмогорова, Б. Порфир'єва. Водночас аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про фрагментарність

застосування результатів системного аналізу під час формування теоретичних основ теорії безпеки.

Мета статті полягає в системному аналізі понятійно-категоріального апарату теорії природно-техногенної безпеки з позицій переходу господарювання на принципи сталого розвитку, обґрунтуванні необхідності формування науково-методичних підходів до вдосконалення механізмів управління у сфері природно-техногенної безпеки.

Необхідно зазначити, що до цього часу відсутня цілісна теорія загальної безпеки в різних сферах життєдіяльності: державній, економічній, соціальній тощо. Аналіз численних джерел та літератури з проблем безпеки свідчить про те, що на сьогодні сформувалися різні теоретико-методологічні підходи до дослідження цієї складної та багатоаспектної проблеми. У наукових колах уже тривалий час відбуваються дискусії щодо визначень та розуміння таких базових понять, як «національні інтереси», «національна безпека», критеріїв і методів оцінки безпеки, характеристик можливих небезпек та їх структуризації, принципів побудови ефективного механізму забезпечення безпеки тощо [3; 7; 10; 11].

Формування понятійно-категоріального апарату теорії безпеки сьогодні ще не завершено, існують різні тлумачення визначальних категорій безпеки, суть та зміст багатьох термінів у науковому плані повною мірою ще не досліджені. Одночасно сучасні трансформаційні процеси спричинили докорінну зміну уявлень про безпеку, а головне – обумовили радикальне переосмислення місця безпеки в ієрархії потреб та інтересів людини [1].

Ми вважаємо, що першочерговими завданнями формування загальної теорії природно-техногенної безпеки є:

- формування базових понять і категорій (створення відповідного понятійно-категорійного апарату);
- установлення структурно-функціональних зв'язків між базовими поняттями і категоріями;
- вибір підходів до формалізації процесів забезпечення безпеки складних систем і розробка на цьому підґрунті методів дослідження, які б забезпечили поглиблене дослідження та виявлення відповідних закономірностей;
- розробка методів формування механізмів забезпечення безпеки складних систем різної природи.

Питання про впорядкування термінології в галузі забезпечення природно-техногенної безпеки виникло наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. Аналіз визначень і підходів до формування механізмів забезпечення природно-техногенної безпеки свідчить про те, що визначення базових категорій перебуває на стадії становлення, немає

загальноновизнаного підходу. Це простежується навіть на рівні самого поняття «безпека». Комплексний аналіз застосування поняття «безпека» засвідчив існування неоднозначного тлумачення цього терміна. На сьогодні однозначно не визначено, ця категорія є системним процесом чи показником стійкості функціонування системи [6].

Безпека розглядається також як здатність об'єкта, явища або процесу зберігати свої основні характеристики, параметри в разі руйнівних впливів з боку інших об'єктів, явищ або процесів. У цьому випадку здебільшого йдеться про властивості об'єкта, що виявляються у відносинах, зв'язках і взаємодії з іншими об'єктами, явищами і процесами.

Використання терміна «безпека» в більшості випадків має подвійний характер. По-перше, він розглядається як діяльнісне поняття, що відображає системну взаємодію, яка поєднує в єдине ціле як ідеальні, так і матеріальні компоненти. По-друге, безпека відображає певний стан, за якого об'єкт отримує можливість існувати без деградації і руйнувань, що важливо як для біотичних, так і для абіотичних систем, у яких відсутній соціальний суб'єкт. У цьому сенсі можна говорити про безпеку систем неживої природи, яка полягає в збереженні стійкості та рівноваги. У природно-антропогенних системах головним аспектом у розгляді проблем безпеки є діяльнісний підхід, який відображає в інтегрально-комплексному вигляді суб'єкт-об'єктні зв'язки й інші функціональні відносини компонентів системи.

Безпеку не можна розглядати як категорію, що існує сама по собі, окремо від людської діяльності, спрямованої на самозбереження й розвиток. Аналізуючи вживання цього терміна різними авторами, можна окреслити широкий спектр його застосування. Це можуть бути: сукупність певних властивостей складної системи; здатність системи адекватно адаптуватись до нових умов функціонування; загальна міра задоволення суспільства ресурсами життєдіяльності; соціальні блага; міра захищеності і спроможність до захисту від внутрішніх і зовнішніх загроз; властивість системи, комплекс станів процесів системи; відсутність загроз руйнування екосистем; компонент системи національної безпеки тощо.

Як філософська категорія безпека не є чимось матеріальним, це певна абстрактна форма виявлення життєздатності і життєстійкості різних об'єктів. Наукове трактування цього терміна крізь призму філософського бачення основ безпеки індивіда, держави та власності було визначено ще Г. Гегелем. Так, у роботі «Філософія права» він вводить одне з головних базових положень теорії безпеки – «загроза

суспільній безпеці», а також зазначає, що завдяки державі в людини «звичка до безпеки стала її другою натурою». Гегель розглядав як загальний характер, так і головну роль держави в забезпеченні безпеки: «Держава є організм, тобто розвиток ідеї у своєму розмаїтті. Ці різні сторони утворюють, таким чином, різні влади, їх функції й сфери діяльності, через які загальне невпинно породжує себе... і зберігає себе» [4, с. 248]. Таким чином, державі відводилася домінуюча функція у забезпеченні безпеки індивіда, суспільства та держави.

Суб'єктивне усвідомлення будь-якої потреби виявляється у формі багатопланових і багаторівневих інтересів, що стимулюють і спрямовують діяльність людей у межах соціальних систем. Як зазначає А. Б. Качинський, канонічним у світовій науковій літературі є таке визначення безпеки: безпека – стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства й держави, а також довкілля в різних сферах життєдіяльності від внутрішніх і зовнішніх загроз [7].

Крім безпосередніх інтересів безпеки (особистості, суспільства, держави), пов'язаних з наявністю різних загроз виживанню й існуванню цих суб'єктів, існують життєво важливі інтереси індивідів, соціальних спільнот, народів, націй, які обмежуються іншими суб'єктами й обумовлюють потребу в захисті. Їх реалізація і невразливість забезпечує необхідні умови для повноцінного існування та успішного розвитку індивідів і соціальних суб'єктів, що відповідає в тому числі потребам їх безпеки. В особливу групу виділяються інтереси забезпечення безпеки, пов'язані зі спеціалізованими органами й силами, що здійснюють відповідні функції, а також із застосовуваними засобами й заходами безпеки.

Більшість учених погоджуються, що безпека є загальним системним поняттям, що відображає існування ряду функціональних сфер, у яких відбувається розвиток її ключових параметрів, а наявність системи взаємозв'язків між ними обумовлює розвиток цілісної системи безпеки, що констатується і забезпечується державою як координатором соціально-економічних процесів і явищ у суспільстві. Безпека є невід'ємною властивістю будь-якої системи, яка відображається в таких системних ознаках, як цілісність, відносна самостійність і стійкість. Утрата будь-якої з цих ознак веде до загибелі системи, що зумовлює необхідність їх захисту від руйнівних впливів. Усі біологічні системи чинять опір своєму руйнуванню, а людину відрізняє те, що за збереження свого життя, забезпечення своєї безпеки вона, як істота розумна, має можливість боротися свідомо, на випередження.

З огляду на сказане вище будемо надалі використовувати такий понятійно-категорійний апарат методології дослідження природно-техногенної безпеки складних систем. *Небезпечний фактор* – фізичні, хімічні, біотичні й абіотичні елементи системи чи навколишнього

середовища, внутрішні й зовнішні умови функціонування системи, здатні спричинити несприятливі ефекти та негативні наслідки в об'єктах впливу під час реалізації небезпеки. *Вплив* – дія небезпечного фактору навколишнього середовища на рівні, що створює несприятливі ефекти та негативні наслідки для структури й характеру функціонування системи. *Об'єкт впливу* – система чи її елемент, на які впливає небезпечний фактор. *Навколишнє середовище* – сукупність природних, економічних, соціальних, техногенних та інших умов, у яких перебуває об'єкт впливу. *Небезпечна система* – концептуальна сукупність навколишнього середовища, що формує небезпеку, й об'єкта впливу, що перебуває під дією небезпечного фактора середовища, який з часом забезпечує появу в даного об'єкта несприятливих ефектів і негативних наслідків.

З безпекою тісно пов'язані поняття «*небезпека*» та «*ризик*». Небезпека, будучи основною категорією під час розгляду проблем безпеки, зазвичай розглядається як об'єктивно існуюча можливість негативного впливу на суспільство, особистість, природне середовище, у результаті чого їм можуть бути завдані будь-які збитки. З аналізу визначень випливає, що небезпеку можна розглядати як деякий особливий стан природної чи техногенної системи.

Усі небезпеки можна розділити на такі три класи:

- природно-екологічні, спричинені порушенням природних циклів міграції речовини;
- техногенно-виробничі, пов'язані з можливістю небажаних викидів енергії і шкідливої речовини, нагромаджених у технологічних об'єктах;
- антропогенно-соціальні, обумовлені відсутністю та/або спотворенням інформації.

Прояв природно-техногенних небезпек пов'язаний зі спільним функціонуванням природних і технічних систем. Техносфера має певні принципи розвитку, які значно відрізняються від принципів розвитку природного світу, у тому числі й від соціальних. Діючі в техносфері системні тенденції або закони тільки починають досліджуватись. Водночас необхідно зазначити, що сьогодні існують розробки в оцінці ризику в разі аварій на атомних станціях, експлуатації авіаційної та космічної техніки, під час будівництва автошляхів і залізниць тощо. Але, як правило, ідеться про окремі види техніки, а не про техносферу в цілому.

Під час аналізу різного роду небезпек доцільно розрізняти потенційну і ситуаційну небезпеки. Під потенційною небезпекою ми будемо розуміти можливість реалізації процесів, що призводить до небажаних наслідків. Залежно від того, у якій, на даний момент часу, ситуації це буде реалізовуватись, параметри наслідків будуть



різними. Небезпеку, обумовлену ситуацією, що сприяє тією чи іншою мірою розвитку небезпечних процесів, будемо визначати як ситуаційну небезпеку. Слід зазначити, що залежно від ситуації можливі абсолютно протилежні реакції системи на розвиток подій – від миттєвого захисту, що є реагуванням на потенційну реалізацію небезпеки, до провокування важких наслідків.

Наявність ситуаційної небезпеки є дестабілізуючим чинником, що впливає на безпеку людей, середовище проживання й економіку. У зв'язку з цим необхідний більш повний аналіз та урахування факторів, що формують ситуаційну небезпеку (антропогенного, природного або комбінованого характеру) з метою можливості організації процесу управління ними.

Кількісне вимірювання рівня небезпеки зазвичай ґрунтується на оцінці ризику. *Ризик* – імовірність виникнення несприятливих ефектів або негативних наслідків в об'єкта через дію шкідливих чи небезпечних факторів навколишнього середовища. У загальному випадку можна вважати, що ризик являє собою ймовірність реалізації особливих станів системи, визначених як небезпечні. Тобто ризик – імовірність існування особливих станів складної системи, за яких в об'єкта, що зазнає впливу, під дією небезпечного чинника виникають несприятливі ефекти та негативні наслідки.

Сьогодні можна говорити про формування теорії ризику як науки про прийняття рішень в умовах імовірнісної невизначеності. З математичного погляду вона є розділом теорії імовірності, а результати теорії ризику знаходять усе більше застосування під час вирішення прикладних проблем. Найбільше застосовується вона в банківській справі та страхуванні, управлінні ринковими та кредитними ризиками, інвестиціями, бізнес-ризиками. Результати теорії ризиків усе більше застосовуються в галузях, пов'язаних із загрозами здоров'ю, навколишньому середовищу, ризиками аварій та екологічних катастроф тощо.

У теорії ризику досить часто вживається термін «*управління ризиком*», який сприймається досить неоднозначно. Головним аргументом супротивників уживання цього терміна є те, що ризик трактується як міра небезпеки. А мірою не можна управляти (не можна керувати автомобілем шляхом керування спідометром) – міру вибирають. Поділяючи таку думку, ми вважаємо, що термін «управління ризиком» несе раціональне смислове навантаження. Абстрагуючись від терміна «міра» у визначенні ризику і водночас акцентуючи увагу на терміні «імовірність», ми в такий спосіб можемо надати терміну «управління ризиком» цілком конкретного змісту. Дійсно, використовуючи ті чи інші механізми управління в різних ситуаціях, людина спроможна зменшити ймовірність реалізації

небезпечної ситуації (але не звести ймовірність її появи до нуля). У цьому сенсі цілком правомірно застосування терміна «управління ризиком». Водночас, на нашу думку, для запобігання дискусій навколо понятійного апарату, більш аргументованим є використання терміна «управління безпекою». При цьому безпеку ми будемо визначати як сукупність станів тієї чи іншої системи, які зводять до мінімуму реалізацію небезпеки. Суть управління безпекою зводиться до прийняття рішень, які забезпечують нормальне функціонування системи впродовж певного часового інтервалу [5 – 8].

З теоретичного і практичного боку дослідження функціонування систем важливим є поняття «*оцінка ризику*». Оцінка ризику будується, перш за все, на фундаментальному дослідженні джерела ризику (наприклад, хімічного об'єкта) та факторів ризику (наприклад, забруднювальних речовин з урахуванням особливостей конкретної технології та екологічного стану) та механізму взаємодії між ними. Оцінка ризику є основою для дослідження й вироблення заходів управління безпекою [2].

Категорія «ризик» тісно пов'язана з невизначеністю. Досить часто ці поняття вживаються як синоніми. Проте їх слід розрізняти, оскільки вони не тотожні. *Невизначеність* – об'єктивна умова існування ризику, одне з джерел ризику. Головна причина невизначеності – неповнота, недостатність наших знань про навколишній світ. Управління ризиком можна трактувати як процес мінімізації невизначеності за допомогою пізнання навколишнього світу, аналізу наявної інформації.

Управління природно-техногенною безпекою ми будемо розуміти як частину системного підходу до прийняття рішень, процедур і практичних заходів у вирішенні завдань з попередження або зменшення небезпеки появи промислових аварій і катастрофічних природних процесів для життя людини, захворювань чи травм, завдання шкоди матеріальним цінностям та навколишньому природному середовищу, зменшення негативних наслідків катастрофічних природних процесів.

Існуючі тенденції в розвитку природно-техногенних процесів в Україні обумовлюють необхідність подальшої розробки та наукового обґрунтування заходів з удосконалення та поліпшення функціонування систем захисту від наслідків надзвичайних ситуацій як важливої ланки національної безпеки. Аналіз праць провідних науковців свідчить про відсутність сформованої теорії природно-техногенної безпеки. Побудова теорії природно-техногенної безпеки повинна базуватись на понятійно-категоріальному апараті, який охоплює найсуттєвіші аспекти процесів, пов'язаних із забезпеченням безпеки складних систем.

Формування понятійно-категоріального апарату є важливим аспектом створення загальної теорії природно-техногенної безпеки. Системний аналіз базових визначень дозволяє сформулювати наукове

підгрунтя вирішення створення механізмів управління природно-техногенною безпекою. Тому в подальшому постає потреба в удосконаленні методологічного інструментарію системного аналізу і основних положень синергетики, що дозволить моделювати динаміку функціонування складних систем і на цьому підґрунті завчасно прогнозувати й попереджувати виникнення дестабілізуючих факторів, а також вживати заходів щодо нейтралізації їх дії.

#### Список використаних джерел

1. **Акимов В. А.** Методический аппарат исследования природного и техногенного риска / Акимов В. А. // Безопасность жизнедеятельности. – 2001. – № 2. – С. 34 – 38.
2. **Асамбаев Н.** Оценка, анализ, измерение и управление рисками / Н. Асамбаев // Управление риском. – 2002. – № 1. – С. 9 – 18.
3. **Возженников А. В.** Национальная безопасность: теория, практика, стратегия / А. В. Возженников. – М. : Модуль, 2000. – 240 с.
4. **Гегель Г. В. Ф.** Философия права / Г. В. Ф. Гегель. – М. : Мысль, 1990. – 524 с.
5. **Данилишин Б. М.** Наукові основи прогнозування природно-техногенної (екологічної) безпеки України / Б. М. Данилишин, В. В. Ковтун, А. В. Степаненко. – К. : Лекс Дім, 2004. – 552 с.
6. **Іляш О. І.** Наукові передумови ідентифікації категорії «соціальна безпека регіону» / О. І. Іляш // Екон. науки. Сер. «Регіональна економіка» : зб. наук. пр. Луцький нац. техн. ун-т. – Вип. 7 (27). Ч. 3. – Луцьк, 2010. – С. 37 – 62.
7. **Качинський А. Б.** Засади системного аналізу безпеки складних систем / А. Б. Качинський ; за заг. ред. В. П. Горбуліна. – К. : Євroatлантикінформ, 2006. – 336 с.
8. **Кириленко В. І.** Інвестиційна складова економічної безпеки / В. І. Кириленко. – К. : КНЕУ, 2005. – 232 с.
9. **Маслоу А.** Мотивация и Личность / А. Маслоу. – СПб. : Питер, 2006. – 352 с.
10. **Порфирьев Б. Н.** Управление безопасностью в природно-техногенной сфере на основе концепции риска / Б. Н. Порфирьев // Управление риском. – 2002. – № 2. – С. 36 – 42.
11. **Холмогоров Ю. П.** Риск и управление / Ю. П. Холмогоров. – Режим доступа : zhurnal.lib.ru/h.

#### List of references

1. **Akimov V. A.** Metodicheskiy apparat issledovaniya prirodnogo i tehnogennoy riska / Akimov V. A. // Bezopasnost zhiznedeyatel'nosti. – 2001. – № 2. – S. 34 – 38.
2. **Asambaev N.** Otsenka, analiz, izmerenie i upravlenie riskami / N. Asambaev // Upravlenie riskom. – 2002. – № 1. – S. 9 – 18.
3. **Vozzhennikov A. V.** Natsionalnaya bezopasnost: teoriya, praktika, strategiya / A. V. Vozzhennikov. – M. : Modul, 2000. – 240 s.
4. **Gegel G. V. F.** Filosofiya prava / G. V. F. Gegel. – M. : Myisl, 1990. – 524 s.

5. **Danylyshyn V. M.** Naukovi osnovy prohnozuvannya pryrodno-tekhnogennoi (ekolohichnoi) bezpeky Ukrainy / V. M. Danylyshyn, V. V. Kovtun, A. V. Stepanenko. – K. : Leks Dim, 2004. – 552 s.
6. **Ilyash O. I.** Naukovi peredumovy identyfikatsii katehorii «sotsialna bezpeka rehionu» / O. I. Ilyash // Ekon. nauky. Ser. «Rehionalna ekonomika» : zb. nauk. pr. Lutskyi nats. tekhn. un-t. – Vyp. 7 (27). Ch. 3. – Lutsk, 2010. – S. 37 – 62.
7. **Kachynskiy A. B.** Zasady systemnoho analizu bezpeky skladnykh system / A. B. Kachynskiy ; za zah. red. V. P. Horbulina. – K. : Yevroatlankyinform, 2006. – 336 s.
8. **Kyrylenko V. I.** Investytsiina skladova ekonomichnoi bezpeky / V. I. Kyrylenko. – K. : KNEU, 2005. – 232 s.
9. **Maslou A.** Motivatsiya i Lichnost / A. Maslou. – SPb. : Piter, 2006. – 352 s.
10. **Porfirev B. N.** Upravlenie bezopasnostyu v prirodno-tehnogennoy sfere na osnove kontseptsii riska / B. N. Porfirev // Upravlenie riskom. – 2002. – № 2. – S. 36 – 42.
11. **Holmogorov Yu. P.** Risk i upravlenie / Yu. P. Holmogorov. – Rezhim dostupa : zhurnal.lib.ru/h.

*Надійшла до редколегії 05.02.14*

#### УДК 35

Ганна ГОЛУБЧИК

*Національна академія державного управління*

*при Президентові України*

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

#### «ПУБЛІЧНА ІСТОРІЯ» ЯК СФЕРА ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Розкривається сутність поняття «публічна історія» і його зв'язок із суспільною пам'яттю. Висвітлюється інституалізація публічної історії та її місце в публічному управлінні на прикладі зарубіжних країн. Доводиться необхідність інституалізації публічної історії в Україні.

**Ключові слова:** публічна історія, культурно-історична складова державного управління, суспільна пам'ять.

*Анна Голубчик.* «Публичная история» как сфера государственно-управленческой деятельности: зарубежный опыт

Раскрывается сущность понятия «публичная история» и его связь с общественной памятью. Освещается институализация публичной истории и ее место в публичном управлении на примере зарубежных стран. Доказывается необходимость институализации публичной истории в Украине.

© Голубчик Г. Д., 2014

Ключевые слова: публичная история, культурно-историческая составляющая государственного управления, общественная память.

**Ganna Golubchuk. «Public history» as a sphere of state administrative activity: foreign experience**

The essence of the term «public history» and its relationship to social memory revealed. The institutionalization of public history and its place in public administration as an example of foreign countries highlighted. The necessity of institutionalization of public history in Ukraine proved.

Key words: public history, cultural and historical part of public administration, public memory.

Виділивши культурно-історичну складову серед засад державного управління, Г. В. Атаманчук дав їй характеристику та визначив проблеми функціонування. Так, до культурно-історичної спадщини належать об'єкти матеріальної і духовної культури, традиційні форми життєдіяльності людей, що апробовані віковим досвідом. Але цей досвід не завжди відповідає вимогам сучасності й вимагає «розумного включення в процеси побудови майбутнього». Важливо навчитись обирати з минулого необхідний і міцний «будівельний матеріал» [2, с. 91 – 92]. Актуальність дослідження питань культурно-історичної складової й суспільної свідомості в державному управлінні зумовлена також їх належністю до соціального знання – сфери «найбільшої кількості помилок, оман, ілюзій» [2, с. 512].

Важливим управлінським ресурсом і чинником державотворення є суспільна пам'ять, що, будучи конструкцією минулого в інтересах сьогодення, стає об'єктом дослідження науки державного управління. Стан і вектор розвитку суспільної пам'яті залежить, перш за все, від цілеспрямованих зусиль з боку держави; дослідженню мають підлягати механізми і закономірності її функціонування. Як суб'єкт формування масових уявлень про минуле, держава використовує комунікативні можливості й форми ретрансляції пам'яті.

Оскільки колективна пам'ять – відносно новий об'єкт досліджень, спостерігається невизначеність і неузгодженість понять «суспільна», «соціальна», «колективна», «історична», «національна» пам'ять [9]. Феномен, про який йдеться, є частиною суспільної свідомості, тому пропонуємо вживати термін саме «суспільна пам'ять». Суспільна пам'ять – об'єкт державного управління, орієнтований на вирішення значущих соціально-політичних завдань: реалізацію національного проекту, становлення політичної нації, формування національної ідентичності, інтеграції в наднаціональні утворення тощо. Процеси державотворення та зміна соціально-політичного контексту впливають на формат, обсяг і вектор суспільної пам'яті. Суспільства коригують своє ставлення до

минулого, аби мати можливість опертися на нього у вирішенні завдань сьогодення або реалізації проектів майбутнього [2; 9]. Науковий інтерес до суспільної пам'яті має бути спрямований у першу чергу на її інтегративні можливості [6; 9].

«Руйнація минулого» (його переоцінка) або соціальних механізмів, що пов'язують сучасність із досвідом попередніх поколінь, визнана одним із характерних явищ у суспільній свідомості ХХ ст. Кризовий же стан суспільної пам'яті призводить до негативних наслідків існування й розвитку суспільства. Указані тенденції і необхідність їх подолання викликали сплеск наукового інтересу до колективних уявлень про минуле у Європі (див. [3]).

Серед перших дослідників суспільної пам'яті слід назвати М. Альбракса, П. Коннертона, П. Нору. Відтоді різні галузі науки (філософія, історія, політологія, соціологія, психологія) звертаються до вивчення колективної пам'яті.

Новітній етап українського державотворення обумовив інтерес до колективної пам'яті серед вітчизняних фахівців: аспектам колективної пам'яті присвячено роботи політологів О. Волянук, М. Гона, Ю. Зерній; істориків І. Колесник, Г. Корж, В. Солдатенка, О. Удада.

У державах пострадянського простору процеси державо- і націєтворення спираються на суспільну пам'ять, тоді як «розколата» або «кризова» пам'ять, фрагментація образу минулого, різне в ціннісному вимірі його розуміння всередині національних спільнот створюють загрозу соціокультурній і політичній єдності й ідентичності. Названі проблеми суспільної пам'яті можуть вирішуватись також за допомогою публічної історії (Public History).

Публічна історія охоплює велике практичне поле й пов'язана з музеями, заповідниками й пам'ятними місцями, архівами різних рівнів і відомств, всіма рівнями влади, управлінням культурною спадщиною і її інтерпретацією, охороною пам'яток історії і культури, теорією колективної пам'яті, суспільними організаціями й рухами історичного та історико-патріотичного напрямку, а також з відображенням історії в сучасній популярній культурі (історична белетристика, історична реконструкція як хобі, масові публічні культурно-історичні акції, науково-популярні й просвітницькі медіа-проекти, позакласна й позааудиторна робота з молоддю, кінематограф). У вітчизняній науці й управлінській практиці публічна історія поки що не представлена як концепт, отже, метою нашого дослідження є вивчення можливостей публічної історії для державного управління в Україні на прикладі зарубіжних країн.

Будучи сферою діяльності, що розвивається в багатьох напрямках, публічна історія не може бути визначена досить точно, однак серед її ключових характеристик – прикладна й наочна

суспільна користь, на протигагу фундаментальним дослідженням академічної історичної науки, що спрямовані, головним чином, на фахівців. «Публічна історія описує численні й різноманітні способи, якими історія служить суспільству ... це історія, що застосовується до реальних проблем» [16] і має на меті сприяти корисності історичного знання в суспільстві через професійну практику (діяльність). Підкреслимо, що професіонали цієї сфери висловлюють думку про державу як основу публічної історії, про зв'язок публічної історії зі становленням національної держави [14].

Публічна історія як професійна діяльність інституалізується в США і Канаді з кінця 1970-х рр. У 1976 р. Університет Санта-Барбари за ініціативою історика Р. Келлі вперше прийняв студентів на бакалаврську програму зі спеціальності «Публічна історія», а в 1979 р. було створено Національну раду США з публічної історії (National Council on Public History, НРПІ США) [16]. Нова галузь набула підтримки з боку державних і великих комерційних структур.

Публічна історія як діяльність фахівців існує також в Австралії, меншою мірою інституційно та з іншим суспільним призначенням – у Європі. Останні десятиріччя розвитку публічної історії відзначено не лише успішними суспільними проектами гуманітарного, соціального та соціально-економічного спрямування, а й відкриттям магістерських і докторських програм з цього напрямку в різних навчальних закладах.

Між 1980 та 2008 рр. НРПІ США проводить кілька опитувань для уточнення професійного складу, соціального статусу та професійної самоідентифікації «публічних істориків». З'ясовано, що більш ніж третина практиків публічної історії працюють у музеях, є викладачами коледжів та університетів. Для решти представників публічної історії найбільшим роботодавцем є держава (центральний, федеральний та місцевий рівні влади). За останніми даними, у федеральних органах влади працюють 8,5 %, у регіональних (провінційних) – 9 %, у місцевих – ще 3 % респондентів. Крім того, серед роботодавців-практиків з публічної історії вказано історичні (8,9 %) і науково-дослідні організації, архіви і бібліотеки (5,1 %), неприбуткові організації (4,5 %), а також консалтингові фірми (3,4 %). Більшість публічних істориків ідентифікують свою професійну діяльність з функціями «захисту», «архівування», а також «адміністрування», інформування і підтримки інших фахівців [13]. Досягнення й методи публічної історії враховують під час ухвалення політичних рішень, у громадських обговореннях. У структурі публічних служб США і Канади у 1970-х рр. існувала категорія посад «історичні дослідники» [14].

У розвитку публічної історії є принципова різниця між

американським і європейським підходами. Перший передбачає пошук застосування компетенцій істориків-професіоналів поза академічними межами (й на це була низка причин, зокрема – диспропорції на ринку праці професійних істориків). За європейським підходом публічна історія стала альтернативою консервативним підходам академічної науки й шукала передусім шляхи подолання ідеологічних і психологічних криз, вирішення проблем травматичної повоєнної суспільної пам'яті, реконструкції національної ідентичності в повоєнних державах.

Останнім часом російські вчені розглядають публічну історію як важливу умову розвитку сучасного російського суспільства. Так, А. Л. Зорін визначає сферу і завдання публічної історії як «сферу обігу і життя в історичній спадщині, в якій живе суспільство в повсякденності. Офіційні церемонії і державні свята – це те, що пов'язує країну з історією, завжди реконструює якийсь історичний досвід, звернено до тих або інших пам'ятних дат» [15]. На його думку, ця сфера не потрапляє до кола інтересів академічної історії, утім є надзвичайно важливою для повсякденного існування, розвитку й інтеграції суспільства. Особливо важливим дослідник бачить розвиток публічної історії у зв'язку з вітчизняною специфікою ставлення до минулого, яке коливається від консервативного прагнення точного опису (перестороги пострадянської суспільної свідомості проти фальсифікації і «переписання» історії, розчарування і стомленість від зміни історичних парадигм на пам'яті одного-двох поколінь сучасників) до заперечення відповідальності суспільства перед минулим і пам'яттю. Окреслення цих «полосів» ставлення до минулого і їх подальше дослідження, на наш погляд, є одним із шляхів подолання проблеми суб'єктивного чинника в державному управлінні – «розриву мислення», ідеологічної невизначеності в лавах інтелектуальної еліти, позначеної Г. В. Атаманчуком [2, с. 100].

Перший у Росії центр з підготовки публічних істориків і магістерська програма «Public history. Історичне знання в сучасному суспільстві» були відкриті у 2012 р. у Московській вищій школі соціальних і економічних наук [11]. Ініціатори програми усвідомлюють поки що низький ступінь визнання публічної історії як поля професійної діяльності й частини суспільного життя в Росії [5]. Діяльність публічного історика – не розмивання професійних критеріїв, не вульгаризація чи спотворення історичного знання, а застосування експертних оцінок у публічній управлінській практиці. На думку російських фахівців, поява такої навчальної програми відповідає вимогам часу, підвищеному інтересу до минулого в політичному і культурному просторі держави [15], що є актуальним також і для України.

Вважаємо, що досягнення публічної історії можуть бути використаними у сфері публічного управління в Україні. Перш за все, на загальнодержавному рівні йдеться про комеморативні практики (які вже існують та/або потребують перегляду) – способи репрезентації минулого, що мають на меті підкреслити значущість минулого для сучасного стану даного суспільства [1; 7; 8]. США, Канада і Австралія демонструють досвід здійснення комеморативних практик за допомогою публічної історії: держава фінансує заходи й пам'ятні дати, проводяться різноманітні мультикультурні проекти, стимулюється суспільний інтерес до генеалогії тощо. Цікавим і менш відомим досвідом практики публічної історії є урядова підтримка проектів, спрямованих на поліпшення соціально-економічного становища депресивних територій: на хвилі деіндустріалізації місцеву історію і культуру використовують як основу ребрендинга територій, що підвищує їх туристичну привабливість і спричиняє економічне піднесення.

Сьогодні публічна історія перетинається з цифровою історією, чим завданням є розширення доступу до інформації, залучення громадян до створення історичного знання, широка публічна презентація історії. Прикладом такої діяльності є проект і акції громадської ініціативи «Безсмертний полк» – створення інформаційної бази зі спільним доступом для вшанування й увічнення пам'яті учасників і жертв Великої Вітчизняної війни (див. [3]).

Ключові організації і центри публічної історії у світі – Каліфорнійська рада пропаганди історії (California Council for the Promotion of History), Канадське національне історичне товариство (Canada's National History Society), Національна рада публічної історії (National Council on Public History), Група публічної історії Канадської історичної асоціації (Public History Group, Canadian Historical Association), Ресурсний центр публічної історії (Public History Resource Center) та ін. Ці організації загалом і визначають шляхи розвитку публічної історії – перебувають у діалозі з урядами й громадськістю, проводять теоретичні дослідження, видають періодичні видання, проводять комунікативні заходи, розробляють програмні й методичні документи, сприяють підготовці фахівців і популяризації публічної історії.

Структуру публічної історії, що формується в Україні, окрім елементів наукової інфраструктури, складають органи охорони культурної спадщини, центри патріотичного виховання, національні й міжнародні громадські організації, пошуковий рух, а також нормативна база й програмні документи розвитку публічної історії [10; 12]. Розв'язання ряду соціально-економічних і духовно-культурних проблем українського суспільства потребує врахування

в державному управлінні специфіки функціонування суспільної пам'яті, а також розвитку й використання методів і прийомів публічної історії. Для цього, на наш погляд, існують достатні передумови (соціальний запит на звернення до минулого в інтересах сучасного розвитку; організації і заклади, що складають інфраструктуру публічної історії, людський ресурс – висококваліфіковані фахівці і зацікавлені аматори, благодійники тощо). Необхідні розвиток нормативної і економічної бази, методів публічної історії, професіоналізація і популяризація цього виду діяльності, міждержавне співробітництво у сфері публічної історії. Елементи публічної історії як виду публічної діяльності наявні в Україні, тому існує потреба презентувати основи публічної історії публічним службовцям, започаткувавши відповідні навчальні модулі в межах програми підготовки магістрів з державного управління й у підвищенні кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в системі Національної академії державного управління при Президентіві України.

#### **Список використаних джерел**

1. **Аникин Д. А.** Пространство социальной памяти : автореф. дис. ... канд. филос. наук : 09.00.11 / Аникин Даниил Александрович. – Саратов, 2008. – 16 с.
2. **Атаманчук Г. В.** Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2006. – С. 91 – 92.
3. **Бессмертный полк** // Бессмертный полк : Днепропетровск. Гражданская инициатива «Бессмертный полк». – Режим доступа : [www.nashpolk.dp.ua/index.php](http://www.nashpolk.dp.ua/index.php).
4. **Вельцер Х.** История, память и современность прошлого: память как арена политической борьбы / Харальд Вельцер. – Режим доступа : [www.magazines.russ.ru/nz/2005/2/vel3.html](http://www.magazines.russ.ru/nz/2005/2/vel3.html).
5. **Вера Дубина** об опыте реализации первой магистерской программы по Public History. – Режим доступа : [www.msses.ru/about/news/708/](http://www.msses.ru/about/news/708/).
6. **Волянюк О. Я.** Суспільна пам'ять в контексті розвитку політичної свідомості у сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.01 / Волянюк Ольга Ярославівна. – К., 2012. – 20 с.
7. **Голубчик Г. Д.** Комеморативні практики в управлінні соціальним розвитком / Г. Д. Голубчик // Проблеми управління соціальним та гуманітарним розвитком : матеріали VII регіон. наук.-практ. конф. за міжнар. участю 29 лист. 2013 р., м. Дніпропетровськ. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – С. 20 – 23.
8. **Гон М. М.** Особливості формування української історичної пам'яті в час демократичного транзиту / М. М. Гон. – Режим доступу : [www.archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/fps/2012\\_2/gon.pdf](http://www.archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/fps/2012_2/gon.pdf).
9. **Зерній Ю.** Державна політика пам'яті в Україні: становлення та сучасний стан / Ю. Зерній. – Режим доступу : [www.old.niss.gov.ua/book/](http://www.old.niss.gov.ua/book/)

StrPryor/8/7.pdf.

10. **Концептуальні** засади державної політики пам'яті в Україні : аналітична записка. – Режим доступу : [www.old.niss.gov.ua/Monitor/January2010/03.htm](http://www.old.niss.gov.ua/Monitor/January2010/03.htm).

11. **Московская** высшая школа социальных и экономических наук : программа курса. – Режим доступа : [www.msses.ru/about/faculties/129/programma-kursa](http://www.msses.ru/about/faculties/129/programma-kursa).

12. **О проекте** Соглашения об увековечении памяти о мужестве и героизме народов государств-участников Содружества Независимых Государств в Великой Отечественной войне 1941 – 1945 годов : решение Совета министров иностранных дел Содружества Независимых Государств от 2 сент. 2011 г. – Режим доступа : [www.e-cis.info/page.php?id=21992](http://www.e-cis.info/page.php?id=21992).

13. **Dichtl J.** A Picture of Public History Preliminary Results from the 2008 Survey of Public History Professionals / John Dichtl, Robert B. Townsend. – Access mode : [www.historians.org/Perspectives/issues/2009/0909/0909pub1.cfm](http://www.historians.org/Perspectives/issues/2009/0909/0909pub1.cfm).

14. **Public history.** – Access mode : [www.wikipedia.org/wiki/Public\\_history](http://www.wikipedia.org/wiki/Public_history).

15. **Public history** как дисциплина. Историк Андрей Зорин о фальсификации исторических фактов, способах понимания и пространстве публичной истории. – Режим доступа : [www.postnauka.ru/video/18165](http://www.postnauka.ru/video/18165).

16. **What is Public History?** – Access mode : [www.ncph.org/cms/what-is-public-history](http://www.ncph.org/cms/what-is-public-history).

#### **List of references**

1. **Anikin D. A.** Prostranstvo sotsialnoy pamyati : avtoref. dis. ... kand. filos. nauk : 09.00.11 / Anikin Daniil Aleksandrovich. – Saratov, 2008. – 16 s.

2. **Atamanchuk G. V.** Teoriya gosudarstvennogo upravleniya : kurs lektsiy / G. V. Atamanchuk. – M. : Omega-L, 2006. – S. 91 – 92.

3. **Bessmertnyiy polk** // Bessmertnyiy polk : Dnepropetrovsk. Grazhdanskaya initsiativa «Bessmertnyiy polk». – Режим доступа : [www.nashpolk.dp.ua/index.php](http://www.nashpolk.dp.ua/index.php).

4. **Veltser H.** Istoriya, pamyat i sovremennost proshlogo: pamyat kak arena politicheskoy borby / Harald Veltsler. – Режим доступа : [www.magazines.russ.ru/nz/2005/2/vel3.html](http://www.magazines.russ.ru/nz/2005/2/vel3.html).

5. **Vera Dubina** ob opyite realizatsii pervoy magisterskoy programmy po Public History. – Режим доступа : [www.msses.ru/about/news/708/](http://www.msses.ru/about/news/708/).

6. **Volianiuk O. Ya.** Suspilna pamiat v konteksti rozvytku politychnoi svidomosti u suchasniy Ukraini : avtoref. dys. ... kand. polit. nauk: 23.00.01 / Volianiuk Olha Yaroslavivna. – K., 2012. – 20 s.

7. **Holubchyk H. D.** Kommemoratyvni praktyky v upravlinni sotsialnym rozvytkom / H. D. Holubchyk // Problemy upravlinnia sotsialnym ta humanitarnym rozvytkom: materialy VII rehion. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu 29 lyst. 2013 r., m. Dnipropetrovsk. – D. : DRIDU NADU, 2013. – S. 20 – 23.

8. **Hon M. M.** Osoblyvosti formuvannia ukrainskoi istorychnoi pamiaty v chas demokratychnoho tranzytu / M. M. Hon. – Режим доступа :

[www.archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/fps/2012\\_2/gon.pdf](http://www.archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/fps/2012_2/gon.pdf).

9. **Zernii Yu.** Derzhavna polityka pamiaty v Ukraini: stanovlennia ta suchasnyi stan / Yu. Zernii. – Режим доступа : [www.old.niss.gov.ua/book/StrPryor/8/7.pdf](http://www.old.niss.gov.ua/book/StrPryor/8/7.pdf).

10. **Kontseptualni** zasady derzhavnoi polityky pamiaty v Ukraini : analitychna zapyska. – Режим доступа : [www.old.niss.gov.ua/Monitor/January2010/03.htm](http://www.old.niss.gov.ua/Monitor/January2010/03.htm).

11. **Moskovskaya** vysshaya shkola sotsialnyih i ekonomicheskikh nauk : programma kursa. – Режим доступа : [www.msses.ru/about/faculties/129/programma-kursa](http://www.msses.ru/about/faculties/129/programma-kursa).

12. **О проекте** Soglasheniya ob uvekovechenii pamyati o muzhestve i geroizme narodov gosudarstv-uchastnikov Sodruzhestva Nezavisimyyih Gosudarstv v Velikoy Otechestvennoy voyne 1941 – 1945 godov : reshenie Soveta ministrov inostrannyih del Sodruzhestva Nezavisimyyih Gosudarstv ot 2 sent. 2011 g. – Режим доступа : [www.e-cis.info/page.php?id=21992](http://www.e-cis.info/page.php?id=21992).

13. **Dichtl J.** A Picture of Public History Preliminary Results from the 2008 Survey of Public History Professionals / John Dichtl, Robert B. Townsend. – Access mode : [www.historians.org/Perspectives/issues/2009/0909/0909pub1.cfm](http://www.historians.org/Perspectives/issues/2009/0909/0909pub1.cfm).

14. **Public history.** – Access mode : [www.wikipedia.org/wiki/Public\\_history](http://www.wikipedia.org/wiki/Public_history).

15. **Public history** kak distsiplina. Istoric Andrey Zorin o falsifikatsii istoricheskikh faktov, sposobah ponimaniya i prostranstve publichnoy istorii. – Режим доступа : [www.postnauka.ru/video/18165](http://www.postnauka.ru/video/18165).

16. **What is Public History?** – Access mode : [www.ncph.org/cms/what-is-public-history](http://www.ncph.org/cms/what-is-public-history).

*Надійшла до редколегії 24.02.14*

# **МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

УДК 351:371.1'438

Ірина ДЕГТЯРЬОВА

*Національна академія державного управління  
при Президенті України*

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

## **КОНФЕРЕНЦІЯ РЕКТОРІВ ЯК СУБ'ЄКТ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ ПОЛЬЩІ**

Аналізуються організаційно-правові засади функціонування Конференції ректорів академічних шкіл Польщі як представницького органу академічного самоврядування. Показуються її місце і роль у системі державно-громадського управління вищою освітою Польщі, структура, завдання, діяльність і досягнення.

**Ключові слова:** Конференція ректорів академічних шкіл Польщі, академічне самоврядування, вища освіта, вищий навчальний заклад.

***Ірина Дегтярева. Конференция ректоров как субъект государственного-общественного управления высшим образованием Польши***

Анализируются организационно-правовые основы функционирования Конференции ректоров академических школ Польши как представительского органа академического самоуправления. Показываются ее роль и место в системе государственного-общественного управления высшим образованием в Польше, структура, задачи, деятельность и достижения.

**Ключевые слова:** Конференция ректоров академических школ Польши, академическое самоуправление, высшее образование, высшее учебное заведение.

© Дегтярєва І. О., 2014

*Державне управління та місцеве самоврядування, 2014, вип. 1(20)*

***Iryna Degtiarova. Conference of rectors as the body of state governance and public management in higher education in Poland***

The organizational and legal principles of activities of the Conference of Rectors of Academic Schools in Poland as a representative body of academic self-government are analyzed. It's place and role in the system of state governance and public management of higher education in Poland structure, objectives, activities and achievements are revealed.

**Key words:** Conference of Rectors of Academic Schools in Poland, academic self-government, higher education, higher education institution.

У ХХІ ст. філософія державного управління суспільними процесами зазнала серйозних трансформацій, парадигма командно-адміністративного врядування змінилася, акцент тепер робиться на ідеях суспільного діалогу, стратегічного планування, стратегічного менеджменту, громадського врядування. Вища освіта як одна з найважливіших суспільних сфер відтворення інтелектуального й творчого потенціалу людини повинна бути пріоритетом державної політики, а її основні стейкхолдери – університети, студенти, науково-педагогічні працівники, працедавці – мають стати не тільки об'єктом, а й активним суб'єктом управління, які незалежно від органів державної влади беруть участь у функціонуванні вищої освіти на системному та інституційному рівнях, у вирішенні питань організації та змісту вищої освіти, у підготовці та обговоренні проектів нормативно-правових актів тощо. Очевидно, це безпосередньо пов'язано з питаннями автономії, регуляції та дерегуляції системи вищої освіти. Система державного управління вищою освітою в Україні недосконала, її законодавче забезпечення не відповідає вимогам часу та європейським стандартам і реаліям. Більшість «болонських» понять просто відсутні в тексті чинного Закону України «Про вищу освіту» 2002 р., самоврядування й автономія вищих навчальних закладів (ВНЗ) суттєво обмежені порівняно з європейськими університетами. Завдяки численним європейським програмам мобільності та академічного співробітництва з країнами Європи (що фінансуються здебільшого з джерел ЄС) сьогодні поступово відбувається реформування системи державного управління вищою освітою, і на цьому шляху важливо оцінювати позитивний досвід зарубіжних країн та брати до уваги ефективні моделі управління. Тут важливо акцентувати на двох аспектах: по-перше, автономія ВНЗ має бути чітко регламентована законом, який буде реально застосовуватись на практиці; по-друге, психологія академічного самоврядування та автономії має бути пов'язана з поняттям відповідальності й повинна сформуватись всередині самої академічної спільноти. Завдяки сильній позиції академічних лідерів, ректорів університетів, голос

яких ураховується не формально, а реально під час вироблення політики чи прийняття управлінських рішень, формується модель державно-громадського управління вищою освітою. Вважаємо за потрібне дослідити роль і позиції громадських об'єднань ректорів в управлінні вищою освітою в зарубіжних країнах, близьких географічно та історично, зокрема Польщі.

Польський досвід організації державного управління освітою, умови реформування системи вищої освіти в Польщі аналізували Ф. Андрушкевич, І. Беганська, А. Василюк, А. Вишневський, Л. Гриневиц, О. Карпенко, М. Карпуленко, К. Корсак, В. Щербаченко, Н. Яковець, Е. Адамчик, А. Богай, Є. Возницький, М. Квієк, Т. Матуш, Л. Ожеховська, Ф. Шльосек, Ю. Яблецька та ін. Модернізації вищої освіти Польщі в контексті інтеграції до Європейського освітнього простору присвячено праці Ю. Соколович-Алтуніної, М. Карпуленко, О. Шеломовської, Л. Прокопенка та ін. Систему й механізми управління освітою, і вищою зокрема, досліджували Я. Гречка, О. Карпенко.

Водночас об'єднання ректорів як орган академічного самоврядування та суб'єкт системи державно-громадського управління Польщі, їх функції та роль у формуванні державної освітньої політики детально не були проаналізовані.

Мета статті – проаналізувати основні організаційно-правові параметри діяльності Конференції ректорів академічних шкіл Польщі (КРАШП) як суб'єкта державно-громадського управління вищою освітою Польщі.

Слід зауважити, що автономність і самоврядність є одними з ключових характеристик системи управління вищою освітою Польщі. Академічна спільнота, зокрема ректори ВНЗ відіграли ключову роль у реформуванні як системи вищої освіти Польщі, так і державного управління галуззю. КРАШП офіційно діє з 1997 р., будучи рушійною силою системних реформ, одним із ключових зацікавлених гравців у системі вищої освіти Польщі. Статус, права та обов'язки КРАШП закріплено в законі про вищу освіту 2005 р. у ст. 54 – 55 [3].

КРАШП – це добровільне громадське об'єднання ректорів ВНЗ, яке було утворено ВНЗ Польщі, що мають право присуджувати ступінь доктора як мінімум з однієї наукової дисципліни. КРАШП є представницьким органом у системі вищої освіти. Сьогодні ректори, які входять до КРАШП, також працюють у межах 10 конференцій ректорів різних типів закладів: університетів, технічних університетів, аграрних ВНЗ, педагогічних, медичних, мистецьких, закладів фізичного виховання, богословських (теологічних), військових або державних служб, недержавних академічних закладів.

Членами КРАШП можуть бути як державні, так і приватні ВНЗ, але неакадемічні навчальні заклади професійного спрямування, які мають право тільки на навчання магістрів, можуть претендувати лише на статус закладу-партнера. Конференції, що об'єднують професійні школи, можуть набути статусу асоційованої конференції. КРАШП була створена 7 червня 1997 р. ректорами 73 ВНЗ – членів конференцій ректорів за типами закладів, що діяли на той час. Сьогодні до складу КРАШП входять ректори 107 університетів, у тому числі 11 приватних університетів, у яких загалом навчається понад 70 % студентів. Крім того, 9 закладів мають статус партнера, а Конференція ректорів державних професійних шкіл має статус асоційованої конференції.

Після набуття чинності в липні 2005 р. закону про вищу освіту та прийняття у вересні 2005 р. на Пленарному засіданні КРАШП Статуту, вона набула визнаного на найвищому державному та суспільному щаблі статусу, а також отримала права та обов'язки, зазначені в положеннях закону. З 1 жовтня 2006 р. КРАШП функціонує як самостійна юридична особа, зареєстрована в Національному державному реєстрі суб'єктів господарювання та податковій інспекції.

Правові відносини КРАШП з міністерством науки та вищої освіти визначено у п. 4. ст. 54 закону: міністерство виконує наглядові функції стосовно її діяльності. Крім того, КРАШП співпрацює з іншими міністерствами, Головною Радою науки та вищої освіти, Польською акредитаційною комісією, іншими агенціями, що акредитують академічні інституції.

Мета КРАШП – ініціювання, підтримка та координація співпраці ВНЗ Польщі, а також представлення спільних інтересів академічних інституцій, у тому числі на рівні міжнародних асоціацій ректорів або університетів. Ця організація виконує діяльність, спрямовану на створення ефективної та інтегрованої системи освіти, та працює для розвитку вищої освіти, науки і культури. Вона має на меті згуртувати ректорів і забезпечити дотримання інтересів усіх типів навчальних закладів, незалежно від типу власності, профілю підготовки, місця розташування, академічних традицій. Президент КРАШП 2008 – 2012 рр. професор Катажина Халашінська-Мацуков, ректор Варшавського університету зазначила, що завдяки КРАШП академічна спільнота може активно впливати на суспільну і політичну реальність у державі [1, s. 2].

КРАШП стоїть на варті традиційних академічних цінностей, принципів професійної етики, відповідальності та конституційного принципу автономії університетів, що гарантує їм право визначати власну позицію з усіх питань, які становлять інтерес для наукового



співтовариства. Зокрема, відповідно до положень закону про вищу освіту (ст. 55) КРАШП:

– звертається до органів державної влади в істотних питаннях вищої освіти, науки і культури, а також у життєво важливих для академічного середовища справах;

– висловлює власну позицію та з власної ініціативи подає пропозиції щодо питань, які належать до сфери інтересів вищої освіти, науки і культури [1].

Крім того, діяльність КРАШП зосереджена на забезпеченні збалансованого розвитку системи вищої освіти, інформаційної та експертно-наукової підтримки ректорів; співпраці з органами державної влади та іншими організаціями з питань, що стосуються освіти і науки, з колегіальними органами, асоціаціями і корпораціями, що представляють польські академічні та наукові співтовариства; на питаннях підвищення якості освіти, гнучкості та диверсифікації доступних форм навчання.

Органи державної влади консультуються, ураховують позицію КРАШП та думку ректорів стосовно таких питань:

– принципів і напрямів розвитку системи вищої освіти, системи організації наукових досліджень, навчання та фінансової підтримки студентів та докторантів, управління навчальними закладами, підготовки кадрів та наукової політики, а також матеріально-технічної бази вищої освіти;

– проекту закону про державний бюджет, зокрема в частині про вищу освіту;

– проектів нормативно-правових актів з питань вищої освіти, науки та просування польської науки за кордоном;

– інших питань, що стосуються ВНЗ і вищої освіти загалом.

Законом визначено, що термін формування позиції конференцій ректорів не повинен перевищувати один місяць [3].

Діяльність КРАШП реалізується в кількох напрямках: 1) законотворчі ініціативи, експертиза нормативних актів (проект закону про вищу освіту, розроблений конференцією та фундацією ректорів, став основою ухваленого парламентом; Стратегія розвитку вищої освіти на 2010 – 2020 рр.); 2) створення ідеологічних засад розвитку вищої освіти і науки, ініціатив та проектів розвитку академічного лідерства (наприклад, Кодекс добрих практик у ВНЗ, 2007; Школа ректорів, канцлерів університетів; проект з бенчмаркінгу у вищій освіті); 3) наукові дослідження в галузі вищої освіти і науки (праці «Польська вища освіта. Стан, ситуація та перспективи», 2009; «Фінансування та дерегуляція у вищій освіті», 2013).

Слід зауважити, що вагому роль у реалізації функцій КРАШП

відіграє Фундація польських ректорів, яка була заснована у 2000 р. з метою зміцнення академічної позиції ректорів, проведення системних наукових досліджень у галузі вищої освіти і науки, освітньої політики та інновацій. У 2003 р. також було утворено Інститут суспільства знань. Ці дві ключові недержавні, незалежні інституції працюють на громадських засадах. Президентом Фундації польських ректорів та директором Інституту є професор Єжи Возницький, колишній ректор Варшавського технічного університету та президент КРАШП у 1999 – 2002 рр., якого на період 2014 – 2017 рр. обрано президентом Головної Ради науки та вищої освіти Польщі. Завданнями Фундації польських ректорів є: діяльність, спрямована на розвиток освіти, науки і культури в Польщі з особливим акцентом на вищу освіту; підтримка наукової, освітньої та культурної державної політики, осіб та установ, що працюють для розвитку освіти, науки і культури; підтримка студентів і молодих учених; проведення досліджень та надання експертної допомоги в наукових дослідженнях для потреб академічної спільноти та інших зацікавлених організацій у Польщі; проведення, організація та підтримка досліджень з освітньої політики; моніторинг процесів і явищ, що відбуваються у сфері вищої освіти; сприяння і вживання заходів щодо створення умов для розвитку інформаційного суспільства та економіки, заснованої на знаннях; організація публічної дискусії з питань науки, освіти й національної культури; надання допомоги приватним особам та установам, що беруть участь у поліпшенні освіти і наукових досліджень; співпраця з національними та міжнародними установами, що розглядають питання вищої освіти і науки; організація конференцій, семінарів, навчання (наприклад, Школа ректорів); постійне видання наукових публікацій з питань вищої освіти і науки.

Ефективну діяльність КРАШП забезпечує її струнка структура, яка відповідає структурі громадських організацій і підпадає під дію закону про громадські об'єднання [2]. До складу організації входять: пленарні Збори (загальне зібрання членів КРАШП, представників усіх навчальних закладів-членів і членів президії); президія; президент; ревізійна комісія, що є органом внутрішнього контролю. Каденція органів КРАШП відповідає терміну повноважень керівних органів державних ВНЗ Польщі і становить 4 роки (наразі триває каденція 2012 – 2016 рр.).

До структури КРАШП входять 7 комісій за напрямками діяльності: комісія з питань інформаційної інфраструктури; комісія з організаційних питань та законодавчої діяльності; комісія з питань навчальної діяльності; комісія з економічних питань; комісія з питань науки; комісія з питань міжнародної співпраці; комісія з питань

інноваційної діяльності та співпраці з підприємцями. Крім того, у складі КРАШП діє Болонська група і так званий Комітет з добрих практик.

Комісії реалізують завдання, які стосуються діяльності організації, аналізують та висловлюють свою позицію стосовно нормативно-правових актів; поширюють досвід і результати своєї діяльності; готують проекти законів (переважно така діяльність зосереджена в Комісії з організаційних питань та законодавчої діяльності). Засідання комісій, у складі яких можуть бути як чинні, так і колишні ректори, відбуваються згідно з планом і відповідно до потреб академічного середовища.

У межах КРАШП працює Комітет з добрих практик, метою якого є сприяння дотриманню правил професійної етики академічної спільноти, у тому числі Кодексу добрих практик у ВНЗ, який було ухвалено на засіданні пленарних зборів КРАШП 26 квітня 2007 р. Цей комітет збирається не рідше ніж 1 раз на 2 роки.

Пленарні збори скликаються за потреби президентом або з дозволу президії його заступником не рідше ніж 1 раз на рік, в інший час повноваження зборів делегуються президією. Саме на засіданні пленарних зборів ухвалюються важливі стратегічні рішення стосовно напрямів діяльності КРАШП, відбуваються вибори керівних органів, розглядається та затверджується звіт про діяльність президента, фінансова звітність, ухвалюються рішення щодо офіційної позиції організації з певних законодавчих ініціатив та висновки з питань, що стосуються правового регулювання сфери вищої освіти і науки.

До складу президії КРАШП входять: президент, почесний президент, 2 заступники президента, голови конференцій ректорів різних типів ВНЗ, голови постійних комісій та голова Болонської групи, який є ректором або колишнім ректором університету-члена КРАШП. Крім того, постійним учасником у роботі президії зі статусом асоційованого членства є президент КРАШП державних професійних навчальних закладів. У роботі президії з правом дорадчого голосу беруть участь генеральний секретар КРАШП, голова Комітету з аудиту КРАШП або його заступник, чи уповноважений головою член комісії, інші особи, запрошені президією або президентом КРАШП. Сьогодні склад президії налічує 22 особи та 3 – з правом дорадчого голосу.

Президента КРАШП та його двох заступників обирають на спеціально організованому виборному засіданні шляхом таємного голосування абсолютною більшістю голосів за присутності більше ніж 50 % представників закладів-членів Конференції. Вибори на новий термін відбуваються протягом останніх чотирьох місяців поточного

терміну та здійснюються ректорами, яких обрано на нову каденцію. Президент керує діяльністю КРАШП, президії та репрезентує конференцію на рівні зовнішніх відносин. На період 2012 – 2016 рр. президентом КРАШП є професор, доктор габілітований Веслав Баниш, ректор Сілезького університету в Катовіцах.

Порядок набуття ВНЗ членства в КРАШП ректорів визначено у § 6, 7 статуту. Заклад подає запит і долучає такі документи: 1) що підтверджують наявність права присуджувати ступінь доктора або рівнозначного йому; 2) опис академічної та наукової діяльності навчального закладу, що підтверджується відповідними документами; 3) інші дані і документи, які засвідчують дидактичну та наукову позицію закладу, у тому числі результати параметричної оцінки; 4) щодо інформації про заходи, вжиті закладом з метою забезпечення дотримання етичних принципів, академічних цінностей та етики університетського викладача [2].

Рішення стосовно набуття членства у КРАШП приймається президією після проголошення висновку комісії, до складу якої входять 3 ректори закладів-членів організації з урахуванням специфіки навчального закладу, який набуває членства; комісія подає висновок протягом 2 місяців від дня подання документів. Якщо пакет документів не повний, комісія має право звернутися до навчального закладу з проханням надати потрібну інформацію. У випадку недотримання принципів КРАШП, порушення навчальним закладом етичних норм, академічних цінностей та етики викладача членство у КРАШП може бути призупинено.

Втрата членства відбувається в разі: заяви ректора про вихід навчального закладу зі складу КРАШП; втрати статусу ВНЗ відповідно до закону; ліквідації закладу; несплати членських внесків до кінця календарного року, незважаючи на письмове попередження; грубого порушення статуту організації. Рішення про втрату статусу членства приймається ухвалою президії КРАШП.

КРАШП обирає представників академічного середовища (визнаних учених, професорів, але не ректорів), кандидатури яких подають університети, до Головної Ради науки та вищої освіти – найвищого представницького виборного громадського органу в системі вищої освіти і науки (квота для двох конференцій ректорів – академічних шкіл Польщі та професійно-технічних навчальних закладів – 14 осіб пропорційно до загальної чисельності студентів становить 12 і 2 відповідно).

Фінансові питання діяльності КРАШП визначено в розділі 7 статуту: джерелом основних коштів для реалізації повноважень є членські внески, сплачені ВНЗ, у тому числі й закладами, які мають статус партнера, та партнерськими конференціями. Суму внеску,

фінансово-господарський план визначає президія КРАШП [2].

Слід зауважити, що серйозну громадську позицію КРАШП характеризують її партнерські зв'язки, як усередині самої Республіки Польща, так і за її межами. Серед партнерів – сейм, сенат і президент Польщі, канцелярія Голови Ради міністрів, міністерства (науки і вищої освіти, народної освіти, культури та національної спадщини, економіки, регіонального розвитку, здоров'я), інші інституції – Головна Рада науки і вищої освіти, Польська акредитаційна комісія, Польська академія наук, Національний центр науки, Національний центр досліджень і розвитку, Національне представництво докторантів, Парламент студентів Польщі; фундації, бізнес-організації, конференції ректорів інших країн.

У Польщі, на нашу думку, вдалося згуртувати академічне середовище, усі їх різноманітні представницькі громадські організації навколо ідей академічного самоврядування, лідерства та відповідальності за стан і політику у сфері вищої освіти і науки, що дозволяє консолідовано формувати позицію академічної громадськості та створювати партнерські відносини з органами державної влади, зокрема на найвищому рівні. Усі документи КРАШП, резолюції засідань президії, аналіз та висновки щодо нормативних актів, у тому числі проектів бюджету, розміщуються на сайті, що свідчить як про відкритість і прозорість діяльності самої організації, самоврядність і незаангажованість ректорської спільноти, так і про наявність широкого публічного діалогу представників академічного середовища з державою.

За останні 15 років відбулося понад 100 засідань президії та пленарних засідань, надіслано близько 200 висновків щодо нормативно-правових актів, які стосуються науки та вищої освіти, щороку ухвалюється близько 30 резолюцій. Досягненнями організації за 15 років визнано такі:

- створення КРАШП, нормативно-правової бази її функціонування, у тому числі статуту;
- інтеграція академічного середовища, формування інституційної культури, концепції діяльності та публічної позиції КРАШП;
- утворення Фундації польських ректорів, Інституту суспільства знань, Фундації з питань якості освіти;
- зміцнення позиції у Європейській асоціації університетів;
- створення міжінституційних партнерських зв'язків з Польською академією наук, Найвищою контрольною палатою, Конференцією професійних навчальних закладів, а також діалогу з Президентом Польщі;
- просування досліджень та інновацій, проведення наукових досліджень у сфері вищої освіти, управління галуззю, освітньої

політики, видання монографій та збірників праць за результатами цих досліджень;

– розроблення нового закону про вищу освіту, Стратегії розвитку вищої освіти на 2010 – 2020 рр., ухвалення Кодексу добрих практик у ВНЗ [1, с. 9].

Таким чином, проаналізувавши історію, організаційно-правові засади діяльності КРАШП, можна зробити висновок, що сильна суспільна позиція, широкі права і відповідальність академічних лідерів, перетворення об'єднання ректорів на потужний суб'єкт управління системою вищої освіти і партнера влади є відмінною рисою системи державно-громадського управління та запорукою успішного реформування державного управління вищою освітою Польщі.

Перспективи подальших розвідок полягають, по-перше, у дослідженні організаційно-правових засад діяльності об'єднань ректорів в інших країнах, по-друге, у глибшому аналізі документів КРАШП, зокрема їх діалогу з органами державної влади (публічні документи, звернення до міністра, президента, парламенту) тощо.

#### **Список використаних джерел**

1. **Rektorzy** pro publico bono, 15-lecie Konferencji Rektorow Akademickich Szkol Polskich / Warszawa 24 – 26 maja 2012 r. – Warszawa : Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 2012. – 84 s.
2. **Statut** Konferencji Rektorow Akademickich Szkol Polskich uchwalony przez Zgromadzenie Plenarne KRASP w dniu 13 pazdziernika 2011 r., ze zmianami dokonanymi w dniu 26 maja 2012 r. oraz w dniu 23 listopada 2012 r. – Режим доступу : [www.krasp.org.pl/pl/statut/statut](http://www.krasp.org.pl/pl/statut/statut).
3. **Ustawa** Prawo o szkolnictwie wyzszym z dnia 27 lipca 2005 r. – Режим доступу : [www.nauka.gov.pl/szkolnictwo-wyzsze/reforma-szkolnictwa-wyzszego/tekst-ujednolicony-prawo-o-szkolnictwie-wyzszym](http://www.nauka.gov.pl/szkolnictwo-wyzsze/reforma-szkolnictwa-wyzszego/tekst-ujednolicony-prawo-o-szkolnictwie-wyzszym).

*Надійшла до редколегії 28.01.14*

Борис КОЛЕСНИКОВ

Донецький державний університет управління

## ДЕРЕГУЛЯЦІЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ГАЛУЗІ ЕКОНОМІКИ ЯК ЗАПОРУКА ПОЛІПШЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОГО КЛІМАТУ

Аналізується державне регулювання будівельної галузі економіки в частині будівництва та експлуатації будівель і споруд. Формуються шляхи та надаються практичні пропозиції щодо здійснення заходів з дерегуляції будівельної галузі, які полягають у створенні законодавчого підґрунтя для діяльності саморегулюючих організацій у будівництві, що знизить навантаження органів державного архітектурно-будівельного контролю та поліпшить інвестиційний клімат в Україні.

**Ключові слова:** будівельна галузь економіки, державне регулювання, дерегуляція, державний архітектурно-будівельний контроль.

**Борис Колесников. Деререгуляция строительной отрасли экономики как залог улучшения инвестиционного климата**

Анализируется государственное регулирование строительной отрасли экономики в части строительства и эксплуатации зданий и сооружений. Формируются пути и даются практические предложения по осуществлению мероприятий относительно дерегуляции строительной отрасли, заключающиеся в создании законодательной основы для деятельности саморегулируемых организаций в строительстве, что снизит нагрузку органов государственного архитектурно-строительного контроля и улучшит инвестиционный климат в Украине.

**Ключевые слова:** строительная отрасль экономики, государственное регулирование, дерегуляция, государственный архитектурно-строительный контроль.

**Borys Kolesnikov. Deregulation of the construction industry as the pledge of investment climate improvement**

State regulation of the construction industry within the building process and putting into operating is examined. The author suggests theoretical issues and practical recommendations for the implementation of the activities for deregulation of the construction industry, which are grounded upon the creating of the legal basis for self-regulating organizations' functioning in the construction sphere, which will facilitate state architectural and building control bodies' work and improve the investment climate in Ukraine.

**Key words:** building sector of the economy, state regulation, deregulation, state architectural-building control.

Найсуттєвішим для національної економіки є інвестування в будівництво. Нове будівництво, реконструкція та реставрація

будівель та споруд забезпечує функціонування інших галузей економіки, створення нових виробничих потужностей, будівництво допоміжних об'єктів інфраструктури, поліпшує життєдіяльність громадян та створює сприятливе середовище для підвищення інвестиційного потенціалу територій. Поміж тим наявні вади в системі державного регулювання будівельної галузі не дозволяють ефективно розвиватися територіям. Наявні механізми державного регулювання галузі стримують розвиток ринку будівельних послуг, адміністративні затрати на будівництво значно перевищують технологічні процеси, мають місце зайві втрати фінансових ресурсів на допоміжні процеси будівництва, окрім того певні вади має і система нормативного регулювання будівельної діяльності. Органи державної влади через значну кількість функцій та похідних від них завдань не забезпечують належний нагляд та контроль за будівництвом і дотриманням містобудівного законодавства суб'єктами галузі. У зв'язку з цим постає необхідність у дослідженні існуючих механізмів та винайденні альтернативних шляхів, які дозволять поліпшити інвестиційну привабливість населених пунктів і територій нашої держави, дозволять на сучасному рівні забезпечити якісне та безпечне будівництво, зменшать навантаження на органи державного регулювання будівельної галузі та державного архітектурно-будівельного контролю.

Мета дослідження полягає у знаходженні альтернативних шляхів регулювання будівельної галузі на етапах проектування, початку та завершення будівельних робіт, які б дозволили зменшити навантаження на органи, що виконують функцію практичної реалізації державної політики у сфері будівництва, отже, завданням дослідження є надання практичних рекомендацій органам державної влади щодо поліпшення існуючого порядку регулювання процесу будівництва.

Дослідженню державного регулювання галузей національної економіки приділяли увагу багато науковців: О. Амосов, В. Бабаєв, М. Білинська, В. Воротін, О. Дацій, А. Дегтяр, Н. Віденко, О. Долгальова, Д. Карамішев, М. Іжа, Ю. Ковбасюк, М. Корецький, М. Латинін, С. Майстро, О. Поважний, Л. Приходченко, С. Сergyгін, А. Стойка, І. Ситнік, В. Толкованов та ін.

Вивчення різних аспектів державного управління у сфері містобудування здійснювали: Д. Барзилович, А. Беломесяцев, О. Віннік, В. Глеба, Е. Захаров, Д. Ісаєнко, Ю. Казанський, Г. Калетнік, М. Коломієць, А. Матвійчик, І. Миронець, Г. Михайлов, Б. Муромцев, Н. Мушинська, О. Непомнящий, К. Пивоваров, Р. Пинда, О. Рибак, В. Ромасько, А. Савченко, Г. Смолин, О. Тимофєєва, А. Хряпинський, М. Шанькова, С. Юрченко та ін.

Проте, незважаючи на велике різноманіття порушених наукових проблем та глибину їх дослідження в сучасній науці державного управління, недостатньо уваги приділяється вивченню дерегуляції будівельної галузі та створенню ефективно діючої системи саморегулювання в будівництві, що спонукає нас до проведення такого дослідження.

Одним з основних завдань держави є регулювання економічних та соціальних процесів. Державне регулювання – це сукупність інструментів, за допомогою яких держава встановлює вимоги до підприємств і громадян. Воно включає закони, формальні і неформальні розпорядження і допоміжні правила, що встановлюються державою, а також недержавними організаціями або організаціями саморегулювання, яким держава делегувала регуляторні повноваження. Виділяють дві сфери державного регулювання: тарифне (цінове) регулювання, що охоплює економічні аспекти, які впливають безпосередньо на ринкові рішення; нетарифне (нецінове) регулювання, що охоплює соціальні та адміністративні аспекти. Стосовно будівельної галузі економіки застосовується нетарифне регулювання, це пов'язано, насамперед, з тим, що будівництво є потенційно небезпечною сферою економічної діяльності [2]. Нетарифне регулювання спрямоване на захист життя, здоров'я, майна, охорону довкілля, а також на встановлення способів організації чи ведення діяльності, правил ліцензування, місця і часу провадження діяльності, обсягу випуску продукції чи надання послуг тощо. Найважливішим елементом нетарифного регулювання є контрольні та наглядові функції. У сфері технічного нормування нетарифне регулювання охоплює як аспекти встановлення обов'язкових вимог до продукції та процесів, так і правила здійснення, перевірок і вживання заходів у разі факту порушення [2].

Державне регулювання будівельної галузі здійснюється шляхом встановлення обов'язкових вимог та порядків провадження діяльності, пов'язаної з будівництвом. Вимоги до суб'єктів будівельної галузі встановлюються за допомогою законодавчих та підзаконних нормативних актів. За видами регулювання вказані нормативні документи можна розподілити на загальні і технічні нормативно-правові акти. Загальні нормативно-правові акти встановлюють основні засади щодо адміністрування, організації, ліцензування, контролю та нагляду, відповідальності за порушення містобудівного законодавства. Технічні нормативно-правові акти встановлюють технічні стандарти, норми щодо якості і безпечності виконання будівельних робіт та подальшої експлуатації будівель і споруд, будівельних виробів та матеріалів тощо.

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва, архітектури та містобудування є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Основними завданнями цього міністерства є формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах будівництва, архітектури, містобудування, промисловості будівельних матеріалів, збереження традиційного характеру середовища населених пунктів, архітектурно-будівельного контролю, забезпечення технічного регулювання у сфері будівництва, містобудування, промисловості будівельних матеріалів, житлово-комунального господарства. Міністерство визначає пріоритетні напрями розвитку вищезазначених сфер державного управління, затверджує державні будівельні норми, галузеві програми, методологію проектування, будівництва та реконструкції об'єктів будівництва. Також міністерство затверджує нормативно-правові акти з питань архітектурно-будівельного контролю, приймає рішення щодо делегування саморегулювним організаціям у сфері архітектурної діяльності повноважень щодо проведення професійної атестації виконавців робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури тощо [7].

Центральним органом виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю, контролю у сфері житлово-комунального господарства є Державна архітектурно-будівельна інспекція України. Діяльність Державної архітектурно-будівельної інспекції України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [9].

Таким чином, державне регулювання будівельної галузі здійснюється Кабінетом Міністрів України та Міністерством регіонального розвитку будівництва та житлово-комунального господарства України. Вказані центральні органи виконавчої влади держави в межах своїх повноважень формують та реалізують державну політику у сфері регулювання будівельної галузі, з цією метою розробляються, схвалюються та подаються на затвердження до Верховної Ради України проекти законодавчих актів, схвалюються та вводяться в дію на виконання законів України підзаконні нормативно-правові акти, що затверджуються постановами Кабінету Міністрів України та наказами Міністерства регіонального розвитку будівництва та житлово-комунального господарства України.

Важливе місце в системі центральних органів виконавчої влади

займає Державна архітектурно-будівельна інспекція та її територіальні органи. Вказані органи забезпечують реалізацію державної політики у сфері регулювання будівельної галузі та безпосередньо забезпечують державний архітектурно-будівельний контроль на території України.

Державний архітектурно-будівельний контроль – це сукупність заходів, спрямованих на дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил [10]. Основними завданнями органів державного архітектурно-будівельного контролю є :

- здійснення в межах своїх повноважень державного контролю за дотриманням законодавства, стандартів, нормативів, норм, порядків і правил у сфері будівництва;

- виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві, ліцензування господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури;

- внесення Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України пропозицій щодо формування політики з питань здійснення державного архітектурно-будівельного контролю [9].

На виконання вказаних завдань Державна архітектурно-будівельна інспекція здійснює такі заходи:

- узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції та подає пропозиції щодо вдосконалення системи нормативно-правових актів, які регулюють здійснення державного архітектурно-будівельного контролю;

- здійснює організацію та забезпечення виконання нормативно-правових актів у сфері державного архітектурно-будівельного контролю;

- виконує реєстраційні та дозвільні функції в будівництві;
- приймає в експлуатацію завершених будівництвом об'єктів;
- провадить ліцензійну діяльність у сфері будівництва;
- забезпечує виконання заходів державного архітектурно-будівельного контролю шляхом проведення відповідних перевірок;
- вживає заходи щодо припинення та усунення порушень містобудівного законодавства;

- притягає порушників містобудівного законодавства до відповідальності, передбаченої чинними нормативно-правовими актами [9].

Таким чином, вважаємо, що основне місце в державному регулюванні будівельної галузі належить системі нормативно-правових актів у сфері містобудування та системі органів державного архітектурно-будівельного контролю.

На сьогодні процедура будівництва в Україні здійснюється таким чином. Інвестор (замовник-забудовник) після одержання в користування земельної ділянки з метою будівництва проходить таку процедуру:

- замовляє в проектній організації, яка має відповідну ліцензію (акредитацію), проект будівництва об'єкта;

- проектна організація отримує у місцевого органу містобудування та архітектури містобудівні умови та обмеження на забудову земельної ділянки, відповідні технічні умови, виконує проект будівництва;

- розроблена проектна документація проходить державну будівельну експертизу;

- інвестор затверджує проект будівництва та до органу державного архітектурно-будівельного контролю подає відповідну декларацію (для об'єктів IV та V категорії архітектурної складності пакет документів на отримання дозволу);

- після отримання зареєстрованої декларації або дозволу інвестор повідомляє органи з питань державного техногенної безпеки та пожежного нагляду і органи місцевого самоврядування про початок виконання будівельних робіт;

- розпочинається процес будівництва, поточний нагляд за якістю робіт, що виконує підрядник, здійснює відповідальний акредитований за технічний нагляд спеціаліст, автор проекту здійснює авторський нагляд, у разі виявлення певних порушень відповідальні за нагляд мають повідомляти органи державного архітектурно-будівельного контролю та інвестора;

- під час будівництва орган державного архітектурно-будівельного контролю здійснює планові та в разі підстав позапланові перевірки дотримання містобудівного законодавства;

- за результатами перевірки в разі порушення вимог містобудівного законодавства, державних будівельних норм тощо видається обов'язковий до виконання припис, складається протокол про порушення вимог містобудівного законодавства, вноситься постанова про накладення штрафних санкцій;

- після завершення процедури будівництва акредитований фахівець здійснює технічну інвентаризацію, до органу державного архітектурно-будівельного контролю подається відповідна декларація про готовність об'єкта до експлуатації (для об'єктів IV та V категорії архітектурної складності документи на отримання відповідного сертифікату);

- орган з питань державної техногенної безпеки та пожежного нагляду і органи місцевого самоврядування інформуються про введення об'єкта в експлуатацію;

– інвестор звертається до органу Державної реєстраційної служби за місцем розташування завершеного будівництвом об'єкта та подає пакет документів, на підставі яких реєструється право власності.

Водночас слід зазначити, що експлуатація не прийнятих в експлуатацію об'єктів забороняється.

Відповідно до статистичної інформації Державної архітектурно-будівельної інспекції України [3] у 2013 р. у Єдиному державному реєстрі зареєстровано 116 199 документів на початок будівельних робіт, що на 6 % більше ніж у 2012 р. У тому числі зареєстровано 55 730 повідомлень про початок виконання будівельних робіт (що становить 48 % від загальної кількості дозвільних документів), 59 476 декларацій про початок будівельних робіт (51% від загальної кількості дозвільних документів) та 1 017 дозволів на виконання будівельних робіт (майже 1 % від загальної кількості документів).

В експлуатацію введено 66 951 об'єкт I – III категорії складності, що на 5 % більше ніж у 2012 р., та 861 об'єкт IV – V категорії складності, що відповідає показнику минулого року. У рамках «будівельної амністії» протягом 2013 р. зареєстровано 30 271 декларацію про готовність до експлуатації об'єктів, збудованих без отримання дозволу.

Результатом роботи органів державного архітектурно-будівельного контролю в напрямку послаблення тиску контролюючих структур на учасників будівельного ринку стало зменшення кількості планових перевірок об'єктів будівництва. Так, у 2013 р. кількість контрольних заходів порівняно з минулим роком скоротилася більше ніж удвічі: якщо в минулому році було проведено 10 886 планових перевірок, то у 2013 р. – 4 359. При цьому за результатами проведених у 2013 р. територіальними органами державного архітектурно-будівельного контролю планових перевірок (за оперативними даними) видано 4 157 приписів про усунення порушень містобудівного законодавства, з яких виконано 3 010 (72 % від виданих). Накладено більше ніж 54 млн грн штрафних санкцій.

У 2013 р. територіальні органи державного архітектурно-будівельного контролю провели 49 830 позапланових перевірок об'єктів будівництва, у тому числі 35 124 перевірки щодо фізичних осіб і 14 706 перевірок щодо юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. Це на 11 % менше від кількості позапланових перевірок, проведених у 2012 р., загальна кількість яких дорівнювала 55 306. Виявлені порушення містобудівного законодавства на 15 476 об'єктах будівництва (31 % від загальної кількості перевіраних). За результатами виявлених порушень видано 14 526

приписів про усунення порушень у сфері містобудівної діяльності, з яких виконано 7 536 (52 % від виданих), не надійшов термін виконання за 6 478 приписами (45 %), 3 % виданих приписів перебувають на оскарженні або вже оскаржені. Накладено штрафних санкцій на суму 312 млн грн, стягнуто – 37 млн (12 %), передано до Державної виконавчої служби – 99 млн грн (31 %).

У 2013 р. органами державного архітектурно-будівельного контролю видано 4 919 ліцензій, що майже вдвічі менше порівняно з 2012 р. (було видано 8 704 ліцензії). Це пов'язано з тим, що порядок ліцензування поширюється на господарську діяльність, пов'язану з будівництвом об'єктів архітектури, які за складністю архітектурно-будівельного рішення та (або) інженерного обладнання належать до IV і V категорії складності. У 2013 р. територіальними органами державного архітектурно-будівельного контролю проведено 4 374 перевірки суб'єктів господарювання щодо дотримання ліцензійних вимог, з яких 3 830 планових і 544 позапланових. За результатами перевірок анульовано 994 ліцензії. Порівняно з 2012 р., у якому територіальні органи державного архітектурно-будівельного контролю України провели 2 006 перевірок суб'єктів господарювання, з яких 1 858 планових і 148 позапланових, кількість перевірок зросла більше ніж удвічі [3].

Значна кількість виявлених органами державного архітектурно-будівельного контролю порушень під час перевірок свідчить про неналежний рівень технічного та авторського нагляду в будівництві.

Програма економічних реформ на 2010 – 2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентноспроможна економіка, ефективна держава», що впроваджується в Україні, передбачає п'ять напрямів стратегічних перетворень:

1. Створення базових передумов економічного зростання завдяки утриманню низького рівня інфляції, стабілізації державних фінансів і створенню стійкої фінансової системи.

2. Формування режиму максимального сприяння бізнесу шляхом зменшення втручання держави в економіку, зниження адміністративних бар'єрів для його розвитку, модернізації податкової системи й поглиблення міжнародної економічної інтеграції України.

3. Модернізація інфраструктури й базових секторів шляхом усунення усталених структурних проблем в енергетичній, вугільній, нафтогазовій галузях і ЖКГ, а також розвитку транспортної інфраструктури й ринку землі. Перехід від дотацій до самоокупності виробництва й соціальних послуг.

4. Збереження й розвиток людського і соціального капіталу шляхом підвищення ефективності й стабільності соціального

захисту, поліпшення якості й доступності освіти й медичного обслуговування.

5. Підвищення ефективності державного управління шляхом реформування державної служби й виконавчої влади [11].

Реалізація вказаних напрямів має забезпечити побудову сучасної, стійкої, відкритої й конкурентоспроможної у світовому масштабі економіки, формування професійної й ефективної системи державного управління, і зрештою – підвищити добробут українських громадян.

Одним з основних завдань програми є дерегуляція і розвиток підприємництва. Деретулювання – це сукупність заходів, спрямованих на зменшення державного регулювання або втручання державних органів у певну сферу суспільної діяльності, усунення правових, адміністративних, економічних, організаційних та інших перешкод у розвитку цієї сфери, зменшення кількості регулювань і спрощення їх змісту, створення передумов для запровадження саморегулювання у визначеній сфері [2].

Потенціал підприємництва не може реалізуватися повною мірою в Україні через незадовільний бізнес-клімат. Несприятливий бізнес-клімат є основним чинником, що стримує інвестиції. Крім того, криза значно звузила внутрішні джерела для інвестицій, а міжнародні фінансові ресурси стали майже недоступними. Багато міжнародних інвесторів вимушені обережніше ставитися до ризиків країни. Водночас низький інвестиційний імідж України зробиць країну менш привабливою для міжнародного капіталу у посткризовий період [2].

Програмою визначено ряд основних кроків у цьому напрямі, зокрема:

1. У сфері дозвільної системи:

– істотне скорочення кількості видів діяльності й робіт, що вимагають одержання дозволів;

– спрощення процедур видачі документів дозвільного характеру;

– зменшення часових і грошових витрат під час одержання дозвільних документів;

– збільшення переліку робіт (послуг), що можуть виконуватися на підставі заяви.

2. У сфері ліцензування:

– скорочення строків одержання ліцензій;

– скорочення кількості видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, як за рахунок безпосереднього скасування, так і за рахунок застосування інших форм державного контролю й ширшого використання саморегулювання.

3. У сфері державного нагляду й контролю:

– завершення розробки й упровадження критеріїв оцінювання ступеня ризику від ведення суб'єктами господарської діяльності й періодичності проведення планових заходів державного нагляду (контролю);

– зміна підходів до здійснення державного нагляду з прямого контролю до профілактики й запобігання порушень законодавства;

– скасування дублюючих контролюючих функцій з подальшим скасуванням контролюючих органів, у діяльності яких зникла необхідність.

4. У сфері технічного регулювання:

– створення адаптованої до вимог ЄС і СОТ сучасної системи технічного регулювання, здатної підвищити конкурентоспроможність вітчизняної продукції, забезпечити ефективний контроль за безпекою продукції й домогтися взаємного визнання результатів оцінювання відповідності продукції з торговельними партнерами України [11].

Слід зазначити, що окрім завдань щодо дерегуляції галузі будівництва та зміни системи державного регулювання в цій сфері визначено також ряд заходів, спрямованих на поліпшення інвестиційного та бізнес-середовища в державі, комплексне впровадження яких має сприяти залученню інвестицій та розвитку національної економіки. У будівельній галузі здійснено дерегуляцію в частині поліпшення дозвільних та погоджувальних процедур у будівництві, зокрема зменшено кількість ліцензованих видів робіт у будівництві. Проте дерегуляція будівельної галузі разом з поліпшенням бізнес-клімату, зменшенням затрат у часі та лібералізацією галузі несе й загрозу зменшення якості, надійності, довговічності, екологічності й безпечності об'єктів будівництва. Усвідомлюючи це, державою здійснено ряд перетворень системи державного архітектурно-будівельного контролю та підвищено відповідальність за порушення містобудівного законодавства, розширено перелік порушень, за допущення яких передбачені санкції.

Ураховуючи вищевикладене, з метою подальшої дерегуляції будівельної галузі, на наш погляд, потрібно здійснити дерегуляцію ліцензійної діяльності в будівництві шляхом розробки та прийняття закону про саморегульовані організації в будівництві, яким потрібно передбачити основні засади створення та функціонування саморегульованих організацій у будівництві.

Функцію саморегульованих організацій мають виконувати асоціації архітекторів, будівельників, інженерів з технічного нагляду, інженерів з технічної інвентаризації. Вони мають існувати за рахунок членських внесків, мати власний компенсаційний фонд. Зазначені



організації мають здійснювати акредитацію фахівців, видавати відповідні акредитаційні сертифікати, проводити перевірки додержання акредитованими суб'єктами містобудівного законодавства, у тому числі державних будівельних норм та правил, скасовувати акредитацію в разі здійснення грубих порушень законодавства у сфері будівництва. Окрім того, доцільним є створення системи компенсації заподіяних збитків третім особам та збитків за неякісно виконані роботи у сфері будівництва інвесторам (замовникам-забудовникам), взяття обов'язкових гарантійних зобов'язань перед інвестором. Водночас можливим є перегляд деяких положень у сфері державного архітектурно-будівельного контролю шляхом підвищення ролі інженерів із технічного нагляду за будівництвом через дерегуляцію певних повноважень державного архітектурно-будівельного контролю під час будівництва будівель та споруд.

Водночас контроль за діяльністю вказаних саморегулюючих асоціацій має здійснюватись органами державного архітектурно-будівельного контролю.

Дерегуляція будівельної галузі в частині відмови від функцій ліцензування та створення діючої системи саморегулюючих організацій шляхом запровадження змін до чинної нормативно-правової бази дозволить зменшити кількість надання державних послуг, підвищити рівень відповідальності суб'єктів будівельної галузі, зменшить втручання органів державної влади в діяльність підприємств будівельної галузі та зменшить навантаження на органи державного архітектурно-будівельного контролю. Такі дії в поєднанні з іншими заходами державного регулювання будівельної галузі дозволять створити передумови для подальшої дерегуляції будівельної галузі та наближення до засад регулювання процесів будівництва за кордоном.

З метою дерегуляції будівельної галузі шляхом створення саморегулюючих організацій Державній архітектурно-будівельній інспекції та Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України потрібно розробити пропозиції та підготувати проекти щодо внесення змін до чинних нормативно-правових актів.

#### **Список використаних джерел**

1. **Державне регулювання економіки** : навч. посіб / [С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін.]. – 2-ге вид., доопрацьов. і доповн. – К. : КНЕУ, 2005. – 440 с.

2. **Енциклопедія державного управління** : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. колегія : М. М. Іжа (співголова) [та ін.]. – 2011. – 648 с.

3. **Інформаційно-аналітичні матеріали** (звіт) про підсумки роботи Державної архітектурно-будівельної інспекції України та її територіальних органів у 2013 році та виконання Плану роботи Державної архітектурно-будівельної інспекції України на 2013 рік : довідка засідання Колегії Державної архітектурно-будівельної інспекції України 26.01.2012 р. – Режим доступу : [dabi.uss.gov.ua/colgia.shtm](http://dabi.uss.gov.ua/colgia.shtm).

4. **Кодекс України про адміністративні правопорушення** : Закон України від 7 груд. 1984 р. № 8073-X // Відом. Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51 (додаток). – Ст. 1122.

5. **Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності** : Законі України від 14 жовт. 1994 р. № 208/94-ВР. – Режим доступу : [zakon1.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80).

6. **Про затвердження Порядку віднесення об'єктів будівництва до IV і V категорій складності** : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 квіт. 2011 р. № 557. – Режим доступу : [zakon2.rada.gov.ua/laws/show/557-2011-%D0%BF](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/557-2011-%D0%BF).

7. **Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України** : Указ Президента України від 8 лип. 2011 р. № 742/2011. – Режим доступу : [search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/U633\\_11.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U633_11.html).

8. **Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю** : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 трав. 2011 р. № 553 – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=553-2011-%EF](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=553-2011-%EF).

9. **Про Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України** : Указ Президента України від 8 квіт. 2011 р. № 439/2011. – Режим доступу : [zakon2.rada.gov.ua/laws/show/439/2011/print1332852326416685](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/439/2011/print1332852326416685).

10. **Про регулювання містобудівної діяльності** : Закон України від 17 лют. 2011 р. № 3038-VI. – Режим доступу : [zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=3&nreg=3038-17](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=3&nreg=3038-17).

11. **Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»** : Програма Президента України від 2 черв. 2010 р. – Режим доступу : [www.president.gov.ua/documents/14581.html](http://www.president.gov.ua/documents/14581.html).

#### **List of references**

1. **Derzhavne rehuliuвання ekonomiky** : navch. posib / [S. M. Chystov, A. Ye. Nykyforov, T. F. Kutsenko ta in.]. – 2-he vyd., doopratsov. i dopovn. – K. : KNEU, 2005. – 440 s.

2. **Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia** : u 8 t. / nauk.-red. kolehiia : Yu. V. Kovbasiuk (holova) [ta in.] ; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. – K. : NADU, 2011. – Т. 4 : Haluzeve upravlinnia / nauk.-red. kolehiia : M. M. Izha (spivholova) [ta in.]. – 2011. – 648 s.

3. **Informatsiino-analitychni materialy** (zvit) pro pidsumky roboty Derzhavnoi arkhitekturno-budivelnnoi inspektsii Ukrainy ta yii terytorialnykh orhaniv u 2013 rotsi ta vykonannia Planu roboty Derzhavnoi arkhitekturno-

budivelnii inspektsii Ukrainy na 2013 rik : dovidka zasidannia Kolehii Derzhavnoi arkhitekturno-budivelnii inspektsii Ukrainy 26.01.2012 r. – Rezhym dostupu : [dabi.uss.gov.ua/colegia.shtm](http://dabi.uss.gov.ua/colegia.shtm).

4. **Kodeks** Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia : Zakon Ukrainy vid 7 hrud. 1984 r. № 8073-Kh // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainiskoi RSR. – 1984. – № 51 (dodatok). – St. 1122.

5. **Pro vidpovidalnist** za pravoporushennia u sferi mistobudivnoi diialnosti : Zakoni Ukrainy vid 14 zhovt. 1994 r. № 208/94-VR. – Rezhym dostupu : [zakon1.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80).

6. **Pro zatverdzhennia** Poriadku vidnesennia ob'ektiv budivnytstva do IV i V katehorii skladnosti : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 27 kvit. 2011 r. № 557. – Rezhym dostupu : [zakon2.rada.gov.ua/laws/show/557-2011-%D0%BF](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/557-2011-%D0%BF).

7. **Pro zatverdzhennia** Polozhennia pro Ministerstvo rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 8 lyp. 2011 r. № 742/2011. – Rezhym dostupu : [search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/U633\\_11.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/U633_11.html).

8. **Pro zatverdzhennia** Poriadku zdiisnennia derzhavnoho arkhitekturno-budivelnogo kontroliu : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 23 trav. 2011 r. № 553 – Rezhym dostupu : [zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=553-2011-%EF](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=553-2011-%EF).

9. **Pro Polozhennia** pro Derzhavnu arkhitekturno-budivelnii inspektsii Ukrainy : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 8 kvit. 2011 r. № 439/2011. – Rezhym dostupu : [zakon2.rada.gov.ua/laws/show/439/2011/print1332852326416685](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/439/2011/print1332852326416685).

10. **Pro rehuliuвання** mistobudivnoi diialnosti : Zakon Ukrainy vid 17 liut. 2011 r. № 3038-VI. – Rezhym dostupu : [zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=3&nreg=3038-17](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=3&nreg=3038-17).

11. **Prohrama** ekonomichnykh reform na 2010 – 2014 roky «Zamozhne suspilstvo, konkurentospromozhna ekonomika, efektyvna derzhava» : Prohrama Prezydenta Ukrainy vid 2 cherv. 2010 r. – Rezhym dostupu : [www.president.gov.ua/documents/14581.html](http://www.president.gov.ua/documents/14581.html).

*Надійшла до редколегії 14.02.14*

УДК 315: [314.15:343.6] 477

Олександра ПАЛАГНЮК

*Чорноморський державний університет ім. Петра Могили*

## **АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НЕЛЕГАЛЬНОЇ МІГРАЦІЇ В УКРАЇНІ У ПРАЦЯХ СУЧАСНИХ ДОСЛІДНИКІВ**

**Розглядаються механізми державного регулювання нелегальної міграції; характеризується стан наукової розробки проблеми.**

**Ключові слова:** нелегальна міграція, механізми державного регулювання, державна міграційна політика.

**Олександра Палагнюк. Анализ механизмов государственного регулирования нелегальной миграции в Украине в работах современных исследователей**

Рассматриваются механизмы государственного регулирования нелегальной миграции; характеризуется состояние научной разработки проблемы.

Ключевые слова: нелегальная миграция, механизмы государственного регулирования, государственная миграционная политика.

**Oleksandra Palagnyuk. The analysis of the mechanisms of public regulation of illegal migration in Ukraine in the papers of contemporary researchers**

The mechanisms of state regulation of illegal migration are considered; the condition of scientific research of the problem is characterized.

Key words: illegal migration, mechanisms of state regulation, state migration policy.

На сьогодні у зв'язку з інтенсифікацією процесів нерегульованої (нелегальної) міграції перед урядами більшості держав постала гостра необхідність більш глибокого осмислення міграції як соціально-економічного феномену розвитку людства та активного пошуку якісно нових концептуальних положень щодо контролю за територіальними переміщеннями населення. Так, посилення негативного впливу нелегальних міграційних процесів на суспільно-політичне та економічне життя сьогодення вимагає впровадження цілеспрямованої міграційної політики як засобу регулювання територіального руху населення та інструменту забезпечення інтересів держави, ефективність якого визначається та регламентується Концепцією державної міграційної політики, неухильним дотриманням обраних урядом пріоритетів, наявністю надійного правового, організаційного, матеріального та інформаційного забезпечення заходів державного регулювання міграцій.

Існування на теренах України нелегальної міграції та відсутність

ефективної системи державного регулювання міграційних процесів становлять пряму загрозу національній безпеці країни, створюють додаткове навантаження на державний бюджет, сприяють зростанню криміналізації, утворенню організованих злочинних груп, знижують асиміляційний потенціал некорінного населення, сприяють загостренню соціальної, етнічної та етнонаціональної напруги, посиленню впливу тіньової економіки тощо. Безперечно, незаконна міграція – це проблема, що завдає значної шкоди економічному, соціальному і демографічному розвитку та добробуту нашої країни. Так, неконтрольовані міграційні процеси розглядаються як потенційна загроза національній безпеці згідно з Концепцією національної безпеки України, схваленою Верховною Радою України 16 січня 1997 р. [7, с. 21].

Дослідженню понять «нелегальна міграція» та «механізми державного регулювання процесів нелегальної міграції» присвячені праці багатьох провідних вітчизняних науковців, зокрема С. Алексєєва, С. Денисюка, І. Лукашука, М. Мойсеєнка, Т. Петрової, В. Хропанюка, В. Попкової, М. Романюка, І. Серової, Ю. Тихомирова, В. Колпакова, І. Колісниченка, А. Мухтарової, В. Казимірчука, А. Хомри, Л. Юзькова та ін.

Щодо визначення терміна «нелегальна імміграція», то більшість вітчизняних і зарубіжних учених не досягають консенсусу у зв'язку з тим, що по-різному тлумачать саму суть цього явища. У цілому під нелегальною міграцією розуміють загальноприйнятий у всьому світі процес, що характеризує рух осіб через державні кордони з порушенням нормативно-правових норм. Слід зазначити, що зазвичай терміни «нелегальна міграція» та «незаконна міграція» в науковій літературі вживають як синоніми. Проте між ними існує відмінність стосовно сфери вживання: термін «незаконна міграція» найчастіше вживають в офіційних документах, тоді як поняття «нелегальна міграція» більш характерне для наукових досліджень і публіцистичних текстів [9, с. 126].

Основними завданнями статті є надання вичерпного визначення терміна «нелегальна міграція», тлумачення механізмів державного регулювання цього явища та характеристика стану наукової розробки.

В офіційній термінології ООН замість терміна «нелегальна міграція» (illegal migration) переважно вживають термін «неврегульована міграція» (irregular migration), а замість терміна «нелегальний мігрант» (illegal migrant) – «неврегульований мігрант» (irregular migrant), чи «мігрант або іноземець без належних документів» (undocumented migrant or alien) [16]. На нашу думку, такий підхід є логічним та прийнятним, оскільки він відображає

гуманістичне сприйняття явища нелегальної міграції в сучасному світі з огляду на необхідність поважати права людини та заборону дискримінації. Більш того, в основі цієї парадигми лежить принцип особистої свободи та недоторканності, свободи переміщення, свободи вибору місця проживання тощо. Міжнародна організація з міграції також відмовилася від вживання терміна «нелегальна міграція» на користь формулювання «неврегульована міграція» як переміщення осіб, що відбувається з порушенням нормативно-правових норм країн виїзду, транзиту та призначення. На думку провідного вітчизняного дослідника М. Романюка, якщо розглядати вищезазначений процес з перспективи країни призначення, тоді нелегальна або нелегальна міграція становить в'їзд та перебування особи в іноземній державі на несанкціонованих (незаконних) підставах, тобто без належного дозволу та з порушенням норм імміграційного законодавства країни призначення. Стосовно ж країни походження це перетин особою державного кордону з недотриманням або порушенням чинних адміністративно-правових вимог виїзду з країни [9, с. 130].

На відміну від міжнародного права в національних законодавствах країн-членів ЄС у більшості випадків привалює пріоритетність безпекових та економічних інтересів держави, що вступає в безпосередній конфлікт з правом людини на свободу пересування та вибору місця проживання, маючи певною мірою дискримінаційний характер. Так, у переважній більшості юридичних документів ЄС, зокрема у «Спільній політиці з протидії нелегальній імміграції», вживається саме поняття «нелегальна імміграція» і визначається як нелегальний в'їзд та перебування осіб у країнах-членах. Відповідно до цього нормативно-правового акта нелегальна міграція має місце за фактом: перетину іноземною особою кордону однієї з країн-членів ЄС з фальшивими (підробленими) документами або ж за відсутності офіційного дозволу на перебування в країні; у разі прострочення терміну дії дозволу на перебування після санкціонованого в'їзду; у разі, коли особа працює або займається підприємницькою діяльністю, якщо це заборонено в'їзною візою або дозволом на перебування [15].

Відповідно до визначення, що надає Концепція державної міграційної політики України, «незаконна (нелегальна) міграція – це незаконне перетинання державного кордону іноземцями та особами без громадянства (крім випадків, коли особа, яка здійснила такий перетин, захищена ст. 31 Конвенції «Про статус біженців» 1951 року та ч. 5 ст. 9 Закону України «Про біженців» та має обґрунтовану мету набуття захисту в Україні, через надання статусу біженця чи притулку, допоміжного чи тимчасового захисту в

установленому законодавством порядку), а також перебування та ухилення від виїзду з України після закінчення визначеного терміну законного перебування та втрати підстав для подальшого перебування» [8].

З метою визначення взаємодіючих частин одного цілого фахівцями багатьох галузей знань використовується термін «механізм». Щодо поняття «механізм регулювання міграційних процесів» у сучасній науковій думці існує велике різноманіття визначень, підходів і тлумачень. Наприклад, провідний вітчизняний дослідник міграції М. Моїсеєнко розглядає міграційну політику як вплив держави на міграційні процеси шляхом їх прямого врегулювання [5]. А. Хомра, у свою чергу, дає таке визначення: «міграційна політика – це комплекс розробок і заходів, спрямованих на формування необхідних потоків і необхідної інтенсивності міграції населення» [12, с. 112] (тут і далі переклад автора. – *О. П.*). С. Денисюк стверджує, що «міграційна політика – це комплекс заходів, які належать до сфери державного управління і включають процес прийняття рішень, врегульований правовими нормами, контрольований представницькою владою і спрямований на впорядкування міграційних процесів» [3]. На думку Т. Петрової, «міграційна політика – це система правових, фінансових, адміністративних і організаційних заходів держави та недержавних установ щодо регулювання міграційних процесів з позицій міграційних пріоритетів, кількісного та якісного складу міграційних потоків, їх соціальної, демографічної та економічної структури» [6, с. 2]. У Концепції державної міграційної політики України надано більш широке поняття. Відповідно до даного нормативно-правового акта державна міграційна політика становить собою сукупність заходів, що здійснюються державою з метою регулювання міграційних процесів, створення умов для реалізації інтелектуального і трудового потенціалу мігрантів, побудови демографічного правового суспільства, забезпечення належного соціально-економічного та демографічного розвитку, дотримання принципів захисту національних інтересів, безпеки і територіальної цілісності України [8].

Ю. Тихомиров аналізує механізм соціального управління та характеризує його як «спосіб організації та функціонування управління, що виражається у визначенні обґрунтованих цілей, створенні та розвитку керуючої системи, покликаної здійснювати в ході управлінського процесу досягнення цілей. У широкому розумінні механізм управління являє собою процес погодженого впливу суб'єктів управління на явища навколишньої соціальної дійсності. Він є своєрідним зовнішнім і до того ж динамічним проявом управління, що без цього перебуває ніби в потенції» [13, с. 12]. Так, на думку вищезазначеного автора, кожен механізм управління

складається з окремих елементів. По-перше, це безпосередньо система управління, яка характеризується складним суб'єктом при взаємодії більш простих суб'єктів як сполучення демократії та управління, що виражається в характері та формах участі працюючих у функціях управління. По-друге, соціальні та особливо правові норми, за допомогою яких забезпечується безпосереднє застосування владного впливу в процесі державного управління. По-третє, способи визначення мети на основі пізнання керованих процесів. По-четверте, управлінський процес як цикл, де етапи послідовно змінюють один одного, дії керуючої системи щодо досягнення цих цілей, які завершуються оцінкою ефективності управлінського впливу [11].

Л. Юзьков під механізмами державного управління розуміє сам процес здійснення управління на практиці. Ця організація, на думку автора, є складною функціонуючою системою і включає в себе три найважливіших елементи: суб'єкти управління; об'єкти управління; взаємодія суб'єктів і об'єктів. Більш того, ці елементи безпосередньо впливають на статику і динаміку механізму державного управління. Так, статику визначають, у першу чергу, суб'єкти й об'єкти управління, які становлять його матеріально-структурну основу. А от комплексна взаємодія суб'єктів і об'єктів, яка зазвичай відбувається за принципом прямого і зворотного зв'язків, становить собою функціональну (динамічну) основу [14].

Важливо зазначити, що велику кількість визначень і тлумачень терміна «механізм регулювання» ми знаходимо в доктринальних розробках із теорії держави та права. Зокрема, С. Алексєєв визначає його як «... сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини» [2, с. 17]. При цьому автор наголошує, що поняття «механізму правового регулювання» повинно охоплювати всі правові засоби та може містити і характеристику стадій правового впливу. Таким чином, С. Алексєєв до елементів механізму правового регулювання відносить такі: юридичні норми, правовідносини, акти реалізації суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, нормативні юридичні акти, правову культуру та правосвідомість [5].

В. Хропанюк, у свою чергу, характеризує «механізм регулювання» як систему правових засобів, за допомогою яких здійснюється впорядкованість суспільних відносин відповідно до цілей та завдань правової держави. Дослідник наполягає на думці, що ефективність впровадження даного механізму на практиці залежить саме від правильного тлумачення норм права та чіткого усвідомлення правосвідомості суб'єктів правового регулювання [13].

Сучасна наука міжнародного права зробила суттєвий внесок у

вивчення механізму регулювання та його основних елементів – принципів та норм. Базисні дослідження з питань механізму міжнародно-правового регулювання належать автору І. Лукашуку. Він характеризує цей механізм як сукупність міжнародно-правових засобів та методів впливу на міждержавні відносини. Першим елементом механізму міжнародно-правового регулювання автор вважає міжнародно-правову норму. Юридична функція норм у цьому механізмі знаходить своє вираження в нормативному регламентуванні відносин між суб'єктами. Другим елементом механізму міжнародно-правового регулювання є міжнародно-правові відносини. Ідеться про специфічний різновид міжнародних відносин, які являють собою взаємозв'язок прав та обов'язків, що впливають із міжнародно-правових норм. Окрім того, І. Лукашук пов'язує механізм міжнародно-правового регулювання з міжнародно-правовою свідомістю, під впливом якої створюються та впроваджуються в життя міжнародні норми. Загалом під міжнародно-правовою свідомістю дослідник розуміє сукупність поглядів, уявлень, ідей держав стосовно міжнародного правопорядку. Воно існує незважаючи на відмінність між державами [4].

Однією з основних відмінностей механізму міжнародно-правового регулювання є тісний взаємозв'язок із суверенною владою держав, за допомогою якого цей механізм діє. Крім того, І. Лукашук відокремлює зв'язок між механізмом міжнародно-правового регулювання та міжнародними організаціями, який полягає переважно в тому, що останні впливають на держави, організують співпрацю суверенної влади держав у процесі створення та дії норм міжнародного права.

Слід зазначити, що окрім механізму правового регулювання, існують й інші загальновідомі правові механізми: механізм дії права, механізм правотворчості, механізм правового впливу, механізм державного управління, механізм забезпечення правових режимів тощо [4]. В. Казимірчук характеризує механізм дії права як систему впливу соціальних факторів і методів соціально-правового впливу на суспільні процеси, що відбуваються в державі. А. Мухтарова окреслює механізм правотворчості як конструкцію складного порядку, що включає в себе безпосередньо механізм здійснення правотворчої діяльності, суб'єкт правотворчості, правила й основні напрями його роботи, критерії оцінки ефективності тощо. І. Голосніченко, у свою чергу, механізм правового впливу аналізує як систему взаємопов'язаних елементів, які поділяються на три групи: засоби впливу, проміжні ланки й об'єкти впливу. До першої з них, на думку автора, належать правові принципи, норми,

правовідносини; до другої – правосвідомість та правова культура; до третьої – акти реалізації правових норм [1].

Цікавим і доцільним до розгляду є підхід Л. Юзькова, який характеризує механізм державного управління як безпосередній процес здійснення управління на практиці. Ця організація, на думку вищезазначеного автора, є складною функціонуючою системою і включає три найважливіших елементи: суб'єкти управління, об'єкти управління, взаємодія суб'єктів та об'єктів управління [14].

Зазначимо, що вперше у вітчизняній науковій думці дослідження механізму протидії нелегальній міграції з точки зору адміністративного права запропонувала О. Кузьменко, яка визначила, що адміністративно-правовий механізм протидії нелегальній міграції містить у собі такі елементи: систему правових актів; організаційно-структурні формування механізму (тобто суб'єкти, що здійснюють протидію); організаційно-правові способи (тобто види діяльності суб'єктів протидії). В. Колпаков звертає увагу на механізм забезпечення правового режиму як невід'ємної частини дотримання режиму законності, що містить у собі: організаційно-структурні формування та організаційно-правові методи [1].

Важливо зазначити, що більшість дослідників та науковців у сфері вивчення міграційних процесів зазвичай вживають термін «міграційний режим». На нашу думку, міграційний режим – це адміністративно-правовий режим, у рамках якого здійснюється регулювання міграційних потоків і попередження незаконного в'їзду іноземців на територію України. Так, міграційний режим встановлюється задля ефективного регулювання міграційних потоків, попередження нелегальної міграції, запобігання вчинення злочину «торгівля людьми», усунення негативних наслідків міграції, створення сприятливих умов для безперешкодної реалізації прав мігрантів, а також забезпечення гуманного ставлення до осіб, які шукають притулку на території України. У рамках міграційного режиму регламентуються правила в'їзду, тимчасового перебування та пересування на території України іноземних громадян а також виїзду та в'їзду громадян, України за межі батьківщини та повернення до неї.

Встановлення і підтримка дієвості вищезазначеного режиму забезпечується за допомогою різних механізмів, серед яких, на нашу думку, найефективнішим є саме механізм протидії нелегальній міграції. Так, він містить у собі такі елементи:

1) систему нормативно-правових актів, які становлять основу функціонування даного механізму;

2) організаційно-структурні формування механізму;

3) організаційно-правові способи протидії нелегальній міграції [10].

На основі вищенаведених визначень і характеристик провідних

вітчизняних дослідників та науковців хотілося б надати авторське бачення «міжнародно-правового механізму протидії нелегальній міграції», який, на нашу думку, становить собою сукупність нормативно-правових засобів та методів цілеспрямованого впливу на міжнародно-правові відносини у сфері протидії нелегальній міграції, що здійснюється суб'єктами міжнародного права спільно або індивідуально за допомогою міжнародно-правових норм та принципів. Так, міжнародно-правовий механізм протидії нелегальній міграції складається з таких незамінних елементів, як: міжнародно-правові норми та принципи; суб'єкти міжнародного права; міжнародно-правові відносини з протидії нелегальній міграції.

На сьогоднішній день одна з найнагальніших проблем, які визначають потребу України здійснити кардинальні перетворення у сфері власної міграційної політики, є необхідність плідно та ефективно виконувати свої міжнародні зобов'язання щодо запобігання процесів нелегальної міграції та створення на міжнародній політичній арені іміджу держави, яка здатна контролювати власну територію, захищати державний кордон та забезпечувати національні інтереси в міграційній сфері в умовах зростаючої світової глобалізації та інтенсифікації міжнародних економічних процесів.

#### **Список використаних джерел**

1. **Адміністративно-правове** регулювання міграційних процесів. – Режим доступу : [lawdiss.org.ua/books/213.doc.html](http://lawdiss.org.ua/books/213.doc.html).
2. **Алексеев С. С.** Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. л-ра, 1966. – 30 с.
3. **Денисюк С.** Напрямки розвитку міграційної політики в Україні / С. Денисюк. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08dsfprvu.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08dsfprvu.pdf).
4. **Лукашук И. И.** Международное право / И. И. Лукашук. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – 164 с.
5. **Моисеенко В.** Актуальные проблемы миграционной политики в СССР / В. Моисеенко // Проблемы демографической политики в социалистическом обществе : тез. докл. Всесоюз. конф. – М., 1982. – 119 с.
6. **Петрова Т. П.** Концепція державної міграційної політики України: цільова орієнтація і основні напрямки / Т. П. Петрова. – К., 1991. – С. 27.
7. **Попкова В.** Нелегальна міграція і торгівля людьми: співвідношення, причини розвитку і проблеми протидії / В. Попкова // Юриспруденція: теорія і практика. – 2009. – № 6. – С. 20 – 27.
8. **Про Концепцію** державної міграційної політики : Указ Президента України від 30 трав. 2011 р. № 622/2011. – Режим доступу : [www.president.gov.ua/documents/13642.html?PrintVersion](http://www.president.gov.ua/documents/13642.html?PrintVersion).
9. **Романюк М. Д.** Міграції населення України за умов перехідної економіки. (Методологія і практика регулювання) / М. Д. Романюк. – Л. : Світ, 1999. – 292 с.

10. **Серова І.** Теоретико-концептуальні проблеми міжнародно-правового визначення нелегальної міграції та механізмів протидії даному явищу / І. Серова // Юрид. журн. Юстиніан. – 2006. – № 3. – С. 16 – 21.
11. **Тихомиров Ю. А.** Механизм управления в развитом социалистическом обществе / Ю. А. Тихомиров. – М. : Наука, 1978. – 236 с.
12. **Хомра А. У.** Миграция населения: вопросы теории, методики исследования / А. У. Хомра. – К. : Наук. думка, 1979. – 146 с.
13. **Хропанюк В. Н.** Теория государства и права : учеб. пос. для высш. учеб. заведений / В. Н. Хропанюк ; под ред. В. Г. Стрекозова. – М. : Дабахов, Ткачев, Димов, 1995. – 384 с.
14. **Юзьков Л.** Государственное управление в политической системе развитого социализма / Л. Юзьков. – К. : Вища шк., 1983. – 57 с.
15. **Communication** from the Commission to the Council and the European Parliament on a Common Policy on Illegal Immigration. COM (2001) Brussels, 2001. – Access mode : [eurlex.europa.eu](http://eurlex.europa.eu).
16. **International Migration Law** : glossary on Migration / International Organization for Migration, 2004. – 78 p. – Access mode : [www.demoscope.ru/weekly/2004/0183/biblio06.php](http://www.demoscope.ru/weekly/2004/0183/biblio06.php).

#### **List of references**

1. **Administrativno-pravove** rehulivannia mihratsiinykh protsesiv. – Rezhym dostupu : [lawdiss.org.ua/books/213.doc.html](http://lawdiss.org.ua/books/213.doc.html).
2. **Alekseev S. S.** Mehanizm pravovogo regulirovaniya v sotsialisticheskom gosudarstve / S. S. Alekseev. – M. : Yurid. l-ra, 1966. – 30 s.
3. **Denysiuk S.** Napriamky rozvytku mihratsiinoi polityky v Ukraini / S. Denysiuk. – Rezhym dostupu : [www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08dsfprvu.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08dsfprvu.pdf).
4. **Lukashuk I. I.** Mezhdunarodnoe pravo / I. I. Lukashuk. – M. : Izd-vo BEK, 1996. – 164 s.
5. **Moiseenko V.** Aktualnyie problemy migratsionnoy politiki v SSSR / V. Moiseenko // Problemy demograficheskoy politiki v sotsialisticheskom obschestve : tez. dokl. Vsesoyuz. konf. – M., 1982. – 119 s.
6. **Petrova T. P.** Kontseptsiiia derzhavnoi mihratsiinoi polityky Ukrainy: tsilova oriientatsiia i osnovni napriamky / T. P. Petrova. – K., 1991. – S. 27.
7. **Popkova V.** Nelehalna mihratsiia i torhivlia liudmy: spivvidnoshennia, prychny rozvytku i problemy protydii / V. Popkova // Yurysprudentsiia: teoriia i praktyka. – 2009. – № 6. – S. 20 – 27.
8. **Pro Kontseptsiiu** derzhavnoi mihratsiinoi polityky : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 30 trav. 2011 r. № 622/2011. – Rezhym dostupu : [www.president.gov.ua/documents/13642.html?PrintVersion](http://www.president.gov.ua/documents/13642.html?PrintVersion).
9. **Romaniuk M. D.** Mihratsii naseleattia Ukrainy za umov perekhidnoi ekonomiky. (Metodolohiia i praktyka rehulivannia) / M. D. Romaniuk. – L. : Svit, 1999. – 292 s.
10. **Sierova I.** Teoretyko-kontseptualni problemy mizhnarodno-pravovoho vyznachennia nelehalnoi mihratsii ta mekhanizmiv protydii danomu yavysychu / I. Sierova // Yuryd. zhurn. Yustynian. – 2006. – № 3. – S. 16 – 21.

11. **Tihomirov Yu. A.** *Mehanizm upravleniya v razvitom sotsialisticheskom obschestve* / Yu. A. Tihomirov. – M. : Nauka, 1978. – 236 s.

12. **Homra A. U.** *Migratsiya naseleniya: voprosy teorii, metodiki issledovaniya* / A. U. Homra. – K. : Nauk. dumka, 1979. – 146 s.

13. **Hropanyuk V. N.** *Teoriya gosudarstva i prava : ucheb. pos. dlya vyssh. ucheb. zavedeniy* / V. N. Hropanyuk ; pod red. V. G. Strekozova. – M. : Dabahov, Tkachev, Dimov, 1995. – 384 s.

14. **Yuzkov L.** *Gosudarstvennoe upravlenie v politicheskoy sisteme razvitogo sotsializma* / L. Yuzkov. – K. : Vischa shk., 1983. – 57 s.

15. **Communication** from the Commission to the Council and the European Parliament on a Common Policy on Illegal Immigration. COM (2001) Brussels, 2001. – Access mode : eurlex.europa.eu.

16. **International Migration Law** : glossary on Migration / International Organization for Migration, 2004. – 78 p. – Access mode : www.demoscope.ru/weekly/2004/0183/biblio06.php.

*Надійшла до редколегії 17.10.13*

**УДК 502.35**

Аліна ЯКИМЧУК

*Національний університет водного господарства  
та природокористування*

## **ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗБЕРЕЖЕННЯ БІОРІЗНОМАНІТТЯ В УКРАЇНІ**

Розглядаються основні інструменти державного регулювання, організаційна структура державного управління збереженням біорізноманіття України. Аналізується ефективність державного управління збереженням біорізноманіття в Україні.

**Ключові слова:** державне управління, біорізноманіття, держава, система.

**Алина Якимчук. Инструменты государственного регулирования сохранения биоразнообразия в Украине**

Рассматриваются основные инструменты государственного регулирования, организационная структура государственного управления сохранением биоразнообразия в Украине. Анализируется эффективность государственного управления сохранением биоразнообразия.

**Ключевые слова:** государственное управление, биоразнообразия, государство, система.

**Alina Yakymchuk. Instruments of state regulation of biodiversity conservation in Ukraine**

The main instruments of state regulation, organizational structure of public

© Якимчук А. Ю., 2014

administration of biodiversity conservation of Ukraine have been investigated. The government biodiversity conservation effectiveness has been analyzed. The best practices of public administration and recommendations for its implementation in Ukraine have been learned.

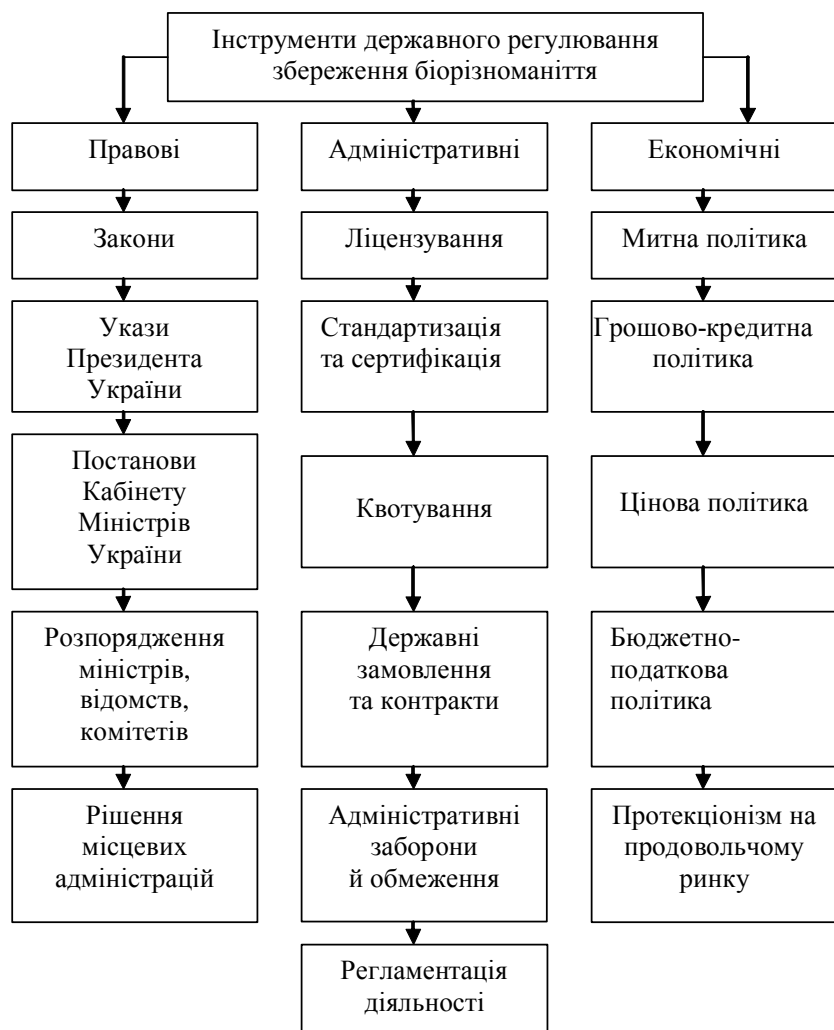
**Key words:** public administration, biodiversity, state, system.

Відносини у сфері охорони навколишнього природного середовища в більшості країн світу є предметом державного регулювання. У зв'язку із погіршенням стану навколишнього природного середовища й зменшенням біорізноманіття необхідна імплементація інноваційних інструментів державного регулювання, які добре себе зарекомендували в розвинених країнах і дають можливість підвищити ефективність управління. Тому вивчення такого досвіду з метою вдосконалення організаційної структури державного управління збереженням біорізноманіття набуває особливої актуальності.

Державному регулюванню збереження біорізноманіття, переважно як складової агроєкосистем, приділялась увага в працях М. Корецького, В. Андрійчука, Б. Данилишина, М. Долішнього, Ю. Шпака та багатьох інших. Проблема збереження біорізноманіття широко висвітлювалася у працях вітчизняних та зарубіжних науковців, таких як Т. Андрієнко-Малюк, А. Александрової, О. Веклич, О. Врублевської, Л. Гринів, Ю. Грищенко, П. Гамана, Л. Мельника, І. Синякевича, А. Сохнич та інших, в основному з позиції підтримання екологічного стану екосистем. Але праці С. Бобильова, Г. Моткина, А. Тулупова, Е. Джеймса, М. Гріна, Дж. Пейна, Дж. Діксона, Б. Бринка, Р. Батлера та інших стосуються лише економічної складової збереження біорізноманіття, а управлінська залишається поза увагою фахівців, що й визначило актуальність нашого дослідження.

Метою нашої статті є розгляд основних інструментів державного регулювання та організаційної структури державного управління збереженням біорізноманіття.

В Україні охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини є обов'язковою умовою сталого економічного й соціального розвитку. Державному регулюванню підлягають стан навколишнього природного середовища, тобто сукупність природних і природно-соціальних умов і процесів, природні ресурси – як залучені до господарського обігу, так і ті, що на сьогодні не використовуються в народному господарстві (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліси та інші природні комплекси) [1; 3; 4]. Основні інструменти державного регулювання збереження біорізноманіття наведено на рисунку.



### Інструменти державного регулювання збереження біорізноманіття

Суть державного регулювання охорони навколишнього природного середовища визначається екологічною політикою держави, яка спрямовується на збереження безпечного для існування живої і неживої природи довкілля, на захист життя та здоров'я населення від негативного впливу забруднення навколишнього природного середовища, на досягнення гармонічної взаємодії суспільства й природи, на охорону, раціональне використання й відтворення природних ресурсів [5].

В основу формування екологічної політики України був покладений базовий принцип, згідно з яким екологічна безпека держави стала важливим елементом і складовою національної безпеки. Положення, що розвивають цей принцип, було закріплено Конституцією України, низкою інших законів та підзаконних нормативно-правових актів.

Одним з основних нормативно-правових актів, що регулюють відносини в зазначеній сфері, є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991 р.). Цей закон визначає засади та рамки діяльності щодо захисту довкілля, передбачає реалізацію державних екологічних програм, затверджує право власності на природні ресурси. Законом визначено такі цілі: регулювання захисту довкілля, використання природних ресурсів і підтримання екологічної безпеки; запобігання можливій шкоді довкіллю від економічної та іншої діяльності; збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, які є частиною історичної та культурної спадщини України.

Іншими нормативно-правовими актами є: Земельний кодекс України (2001 р.), Водний кодекс України (1995 р.), Лісовий кодекс України (1994 р.), Кодекс України про надра (1994р.), закони України «Про природно-заповідний фонд» (1992 р.), «Про охорону атмосферного повітря» (1992 р.), «Про тваринний світ» (2001р.), «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» (1995р.), «Про екологічну експертизу» (1995 р.), «Про виключну (морську) економічну зону України» (1995 р.), «Про питну воду та питне водопостачання» (2002 р.), «Про утилізацію радіоактивних відходів» (1995 р.), «Про відходи» (1998 р.) тощо.

Верховною Радою України ратифіковано велику кількість міжнародних договорів у сфері охорони навколишнього природного середовища. Ці договори стосуються глобальних питань захисту довкілля, питань захисту й збереження біологічного, генетичного різноманіття та природних екосистем.

Екологічне регулювання – це система активних законодавчих, адміністративних, економічних заходів і важелів впливу, які використовують державні органи різного рівня для примушування забруднювачів навколишнього природного середовища обмежити викиди шкідливих речовин у природне середовище, а також для матеріального стимулювання сумлінних природокористувачів [4]. Для запобігання негативному впливу антропогенної діяльності на стан навколишнього природного середовища, а також нераціональному використанню природних ресурсів в Україні застосовуються такі екологічні процедури: екологічна експертиза, екологічний моніторинг, екологічне страхування та екологічний аудит.



Екологічна експертиза є одним із важелів державного регулювання. В Україні здійснюється державна, громадська та інші види екологічної експертизи. Проведення екологічної експертизи є обов'язковим у процесі законотворчої, інвестиційної, управлінської, господарської та іншої діяльності. Екологічній експертизі підлягають: проекти схем розвитку й розміщення продуктивних сил, розвитку галузей економіки, генеральних планів населених пунктів, схем районного планування та інша передпланова й передпроектна документація; техніко-економічні обґрунтування й розрахунки, проекти будівництва і реконструкції підприємств та інших об'єктів; проекти інструктивно-методичних і нормативно-технічних актів і документів, які регламентують господарську діяльність; документація зі створення нової техніки, технології, матеріалів і речовин, у тому числі й та, що купується за кордоном; матеріали, речовини, системи та об'єкти, запровадження та реалізація яких може призвести до порушення норм екологічної безпеки та негативно вплинути на навколишнє природне середовище.

Моніторинг стану довкілля передбачає систематичне збирання, оброблення, передавання, збереження та аналіз інформації про стан довкілля, прогнозування його змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень щодо запобігання негативним змінам стану довкілля та дотримання вимог екологічної безпеки. У межах екологічного моніторингу здійснюються: нагляд за якістю повітря, води, ґрунту; радіаційний моніторинг; нагляд за біологічними ресурсами тощо [1; 3 – 6].

Державний контроль здійснюються за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів (крім надр та лісів), екологічну та в межах власної компетенції радіаційну безпеку, у сфері поводження з відходами; додержанням правил, нормативів, стандартів; додержанням умов виданих дозволів, лімітів та квот на спеціальне використання природних ресурсів (крім надр та лісів), викиди та скиди забруднювальних речовин у навколишнє природне середовище та допустимі рівні шкідливого впливу фізичних і біологічних факторів на його стан, транскордонне переміщення об'єктів рослинного та тваринного світу. Контроль за додержанням вимог екологічної та в межах власної компетенції радіаційної безпеки здійснює Державна екологічна інспекція.

Одним з інструментів державного регулювання відносин у сфері охорони навколишнього середовища є стандартизація й нормування. Державні стандарти у сфері охорони навколишнього природного середовища є обов'язковими до виконання.

Регулювання охорони навколишнього природного середовища

забезпечується системою екологічних нормативів, яка включає:

– нормативи екологічної безпеки (гранично допустимі концентрації забруднювальних речовин у навколишньому природному середовищі, гранично допустимі рівні акустичного, електромагнітного, радіаційного та іншого шкідливого впливу на навколишнє природне середовище, гранично допустимий вміст шкідливих речовин у продуктах харчування);

– гранично допустимі норми викидів і скидів у навколишнє природне середовище забруднювальних хімічних речовин, рівні шкідливого впливу фізичних і біологічних факторів [1; 3; 4].

Екологічні нормативи мають відповідати вимогам охорони навколишнього природного середовища та здоров'я людей від негативного впливу його забруднення. На сьогодні можна стверджувати, що в Україні закладене підґрунтя економічного механізму природокористування. Найважливішими економіко-правовими елементами його є справляння таких платежів: плата за забруднення навколишнього природного середовища; плата за спеціальне використання природних ресурсів; відшкодування збитків за завдану довкіллю шкоду.

Найважливішим засобом державного регулювання відносин у сфері охорони навколишнього природного середовища та розв'язання екологічних проблем є програмно-цільове планування, розроблення та реалізація екологічних державних цільових програм.

В Україні існує система органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища – це юридично самостійні державні, самоврядні й громадські інституції, уповноважені здійснювати організаційно-розпорядчі, координаційні, консультативні, організаційно-експертні, контрольні та інші функції в галузі забезпечення екологічної безпеки, ефективного використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища [1; 2; 4].

Так, функції державного регулювання збереження біорізноманіття здійснюють: Кабінет Міністрів України, Уряд Автономної Республіки Крим, обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерство палива та енергетики України, Державний комітет України із земельних ресурсів, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики, а також обласні, районні, районні в містах, міські, сільські, селищні ради.

Адміністративні інструменти регулювання охорони навколишнього природного середовища запобігають виникненню екологічних катастроф, забрудненню повітря, води та ґрунту внаслідок діяльності сільськогосподарських та промислових підприємств, сприяють захисту біологічних видів та заповідних територій, а також регулюють використання невідновлюваних ресурсів [2; 4].

Застосування економічних інструментів регулювання відносин у сфері охорони навколишнього природного середовища потрібно для стимулювання раціонального використання природних ресурсів, а також для зменшення обсягу викидів та відходів і підвищення конкурентоспроможності екологічно безпечних продуктів.

Державне регулювання відносин у сфері охорони навколишнього природного середовища відіграє важливу роль у розв'язанні багатьох екологічних проблем, а саме: збереження біологічного різноманіття, вичерпання або надмірне використання невідновлюваних природних ресурсів, порушення унікальних екосистем.

Система управління збереженням біорізноманіття має складну багатогалузеву структуру. Отже, створення ефективної системи управління збереженням біорізноманіття можливе за умови застосування кращого міжнародного досвіду розвинених держав світу в поєднанні з національними особливостями, формуванням єдиної методологічної бази нормативних показників з їх законодавчим закріпленням, залученням економічних стимулятивних інструментів збереження біорізноманіття (грантів, премій, екодотацій, екокредитів, торгівлі квотами на викиди, запровадження інструментів «зеленої економіки»).

#### **Список використаних джерел**

1. **Про охорону** навколишнього природного середовища : Закон України від 25 черв. 1991 р. № 1264-ХІІ // Відом. Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
2. **Саксонова О.** Державне регулювання у сфері охорони навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів / О. Саксонова // Регіон. економіка. – 2002. – № 1. – С. 267 – 271.
3. **Стеченко Д. М.** Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Д. М. Стеченко. – К. : МАУП, 2000. – 176 с.
4. **Чистов С. М.** Державне регулювання економіки : навч. посіб. / С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко. – 2 вид. – К. : КНЕУ 2004. – 440 с.
5. **Якимчук А. Ю.** Економіка та організація природно-заповідного фонду України : монографія / А. Ю. Якимчук. – Рівне : НУВГП, 2007. – 208 с.
6. **Якимчук А. Ю.** Економіка природокористування : навч. посіб. / А. Ю. Якимчук, А. Л. Черній. – Рівне : НУВГП, 2010. – 275 с.

#### **List of references**

1. **Pro okhoronu** navkolyshnoho pryrodnoho seredovyshcha : Zakon Ukrainy vid 25 cherv. 1991 r. № 1264-KhII // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1991. – № 41. – St. 546.
2. **Saksonova O.** Derzhavne rehuliuвання u sferi okhorony navkolyshnoho seredovyshcha ta ratsionalnoho vykorystannia pryrodnykh resursiv / O. Saksonova // Rehiion. ekonomika. – 2002. – № 1. – S. 267 – 271.
3. **Stechenko D. M.** Derzhavne rehuliuвання ekonomiky : navch. posib. / D. M. Stechenko. – K. : MAUP, 2000. – 176 s.
4. **Chystov S. M.** Derzhavne rehuliuвання ekonomiky : navch. posib. / S. M. Chystov, A. Ye. Nykyforov, T. F. Kutsenko. – 2 vyd. – K. : KNEU 2004. – 440 s.
5. **Yakymchuk A. Yu.** Ekonomika ta orhanizatsiia pryrodno-zapovidnoho fondu Ukrainy : monohrafiia / A. Yu. Yakymchuk. – Rivne : NUVHP, 2007. – 208 s.
6. **Yakymchuk A. Yu.** Ekonomika pryrodokorystuvannia : navch. posib. / A. Yu. Yakymchuk, A. L. Chernii. – Rivne : NUVHP, 2010. – 275 s.

*Надійшла до редколегії 28.11.13*

УДК [378 : 372.77] (477)

Андрій РОМІН

*Національний університет цивільного захисту України*

### **МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЮ ВИЩОГО НАВЧАЛЬНОГО ЗАКЛАДУ**

Розглядаються основні державні механізми управління конкурентоспроможністю вищих навчальних закладів. Аналізуються основні напрями підвищення конкурентоспроможності на ринку освітніх послуг.

**Ключові слова:** конкурентоспроможність, система управління, вищий навчальний заклад, освітні послуги.

**Андрей Ромин.** Механизмы государственного управления конкурентоспособностью высшего учебного заведения

Рассматриваются основные государственные механизмы управления конкурентоспособностью высших учебных заведений. Анализируются основные направления повышения конкурентоспособности на рынке образовательных услуг.

**Ключевые слова:** конкурентоспособность, система управления, высшее учебное заведение, образовательные услуги.

**Andrii Romin.** The mechanisms of state control competitiveness of higher education

© Ромін А. В., 2014

The basic state management mechanisms competitiveness of higher education institutions are considered. The main directions for improving the competitiveness of the educational market are analyzed.

Key words: competitiveness, governance, higher education, educational services.

Науково-технічний і соціальний прогрес сьогодні все більше залежить від розвитку сфери вищої освіти. Тільки країни, що мають у розпорядженні високоефективну систему вищої освіти, що відповідає сучасним вимогам, можуть увійти до розвинених держав світу. Вища школа України потребує корінної перебудови. Практика показала, що існуюча державна система вищої освіти через свою традиційну специфіку загалом виявилася не в змозі швидко набутися нові якості, найбільш відповідної сучасним умовам. Відсутність чіткої стратегії розвитку вищої освіти, нормативно-законодавча невизначеність, нечіткість концепції формування та витрачання бюджетних і позабюджетних коштів, слабе знання ринкових механізмів сприяли наростанню управлінських, організаційних і економічних проблем. Їх вирішення вимагає перебудови системи вищої освіти з урахуванням глобалізації і інтеграції соціально-економічних процесів, зміни національних, регіональних умов функціонування ВНЗ.

Українська вища освіта повинна включитися в систему світових стандартів підготовки фахівців. Для цього потрібні корінні зміни як у самій системі вищої освіти, так і в окремих ВНЗ і їх структурних підрозділах.

Новий механізм функціонування ВНЗ можна сформувати шляхом реорганізації діючої системи, застосовуючи нагромаджений досвід і додаючи нові організаційні елементи, що підвищують органічність і адаптивність до змін зовнішнього та внутрішнього середовища. Незважаючи на єдину мету реорганізації старого механізму, «технологічний» аспект цієї діяльності не може бути визначений однозначно для всіх ВНЗ, оскільки він залежить від багатьох чинників і умов функціонування конкретного ВНЗ. Значні особливості має і організаційний дизайн кожного ВНЗ, який залежить від співвідношення централізації-децентралізації, що історично склалося, готовності керівництва вищої ланки і структурних підрозділів до змін стосунків, загальної культури організації, інноваційного і творчого потенціалу працівників. Інноваційний шлях розвитку вищої освіти означає перехід від спонтанних, періодичних нововведень до нововведень як способу існування системи, продукуючого самою вищою школою, який є основою її цілеспрямованого, контрольованого і керованого розвитку.

Інноваційний шлях розвитку вищої освіти України на сучасному етапі – єдиний можливий варіант забезпечення її новій ролі як системи, що створює зону випереджувального розвитку для всього соціального організму. Ознаками інноваційно-освітньої системи є, зокрема: нова ідеологія освіти, а саме перехід від простого передавання знань викладача студентів до розвитку особистості, активізації її творчої роботи, здатності індивіда до гнучкої, самонастроюваної діяльності; розробка регіональних освітніх концепцій і програм відповідно до етнокультурних, культурно-історичних особливостей та об'єктивної заданої суспільної потреби в кадрах з урахуванням ринку праці.

Управління конкурентоспроможністю у сфері надання освітніх послуг є новим об'єктом дослідження управлінської науки як в Україні, так і в інших країнах. Значний внесок у розвиток теорії освітнього менеджменту зробили зарубіжні і вітчизняні вчені, серед них Ю. Петруня, М. Матвіїв, І. Іванова, Л. Карамушка, М. Ніязова, О. Кратт, Б. Корольова, С. Мамонтов, Т. Матвіїв, Т. Оболенська, Н. Ушакова, Є. Хриков та ін. Деякі аспекти якості роботи та конкурентоспроможності ВНЗ розглядали В. Заболотний, А. Тибія. При цьому питання, пов'язані з особливостями управління ВНЗ, недостатньо висвітлені й вимагають додаткових досліджень.

Метою статті є визначення концепцій і механізмів управління вищим навчальним закладом, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності в сучасних умовах надання освітніх послуг.

В умовах переходу освітньої діяльності до ринку відносини змагальності, характерні для економіки, змінюються відносинами конкуренції, особливо між ВНЗ. Це спонукає ВНЗ розвивати матеріально-технічну базу, поліпшувати якість викладання, що мобілізує заклад у ринкових умовах. Переважна більшість населення прагне отримати вищу освіту, тому перед ним стає жорсткий відбір освітніх закладів, які прагнуть працювати на ринку, що, у свою чергу, призводить до появи конкуренції між ВНЗ.

Входження України в європейський освітній і науковий простір суттєво загострює конкурентну боротьбу між вітчизняними і зарубіжними ВНЗ. Унаслідок цього вітчизняні ВНЗ виявляться майже неконкурентоспроможними щодо іноземних. За таких умов усе більше уваги необхідно приділяти управлінню конкурентоспроможністю ВНЗ, використовуючи відповідні стратегії до чинників, які мають безпосередню залежність до підвищення конкурентоспроможності. А це, у свою чергу, визначає необхідність даного дослідження, спрямованого на визначення тих стратегій, які забезпечують формування та підвищення конкурентоспроможності. Водночас проблема управління конкурентоспроможністю ВНЗ

набуває особливої актуальності у зв'язку з прогнозованим демографічним спадом, наслідком якого буде скорочення попиту на освітні послуги.

Аналіз літературних джерел дозволив виявити відсутність єдиного визначення поняття «конкурентоспроможність вищого навчального закладу», тому визначення терміна має важливе значення для отримання наукового погляду та практичного результату. Так, А. В. Вакуленко визначив конкурентоспроможність ВНЗ як потенційну можливість із надання відповідного рівня освітніх послуг, що задовольняють потреби суспільства під час підготовки висококваліфікованих спеціалістів, а також необхідність розробки, створення та реалізації науково-методичної та науково-технічної продукції як на сучасному етапі, так і в майбутньому [4]. Це визначення спрямоване на перевагу соціальних інтересів, але не розкриває потенціал самого ВНЗ. Надання освітніх послуг не визначає достатнього рівня конкурентоспроможності ВНЗ та здатності протистояти реальним конкурентам на ринку освіти. За І. Б. Романовою, конкурентоспроможність – це властивість ВНЗ, яка визначає долю релевантного ринку освітніх послуг, що належать даному ВНЗ, та можливість протистояти перерозподілу ринку на користь інших суб'єктів [3]. Недосконалість цього визначення обумовлена показником економічної діяльності ВНЗ, що відображає його дійсний та перспективний стан на деяких сегментах ринку. Р. О. Фатхутдінов зазначив, що конкурентоспроможність ВНЗ – це: 1) підготовка спеціалістів, які в змозі вести конкурентну боротьбу на внутрішньому та зовнішньому ринках праці; 2) спроможність розробляти конкурентні інновації у сфері освіти; 3) уміння вести ефективну політику в усіх сферах своєї діяльності [5]. У наукових працях автори намагаються розглядати конкурентоспроможність ВНЗ як комплексну його характеристику за певний період часу в умовах конкретного ринку, відображаючи перевагу над конкурентами, а також здатність ВНЗ до постійного функціонування і своєчасної адаптації до змін зовнішнього середовища.

Стосовно управління ВНЗ ми пропонуємо більш конкретне визначення поняття: конкурентоспроможність ВНЗ – здатність пристосовуватись до потреб замовників, постійно розвиваючись у розробленій стратегії та місії, урахуваючи тенденції конкретного сегмента освітнього ринку, спираючись на ефективне використання наявних ресурсів та довгострокову співпрацю з партнерами.

Управління конкурентоспроможністю ВНЗ являє собою певний аспект освітнього менеджменту, спрямований на формування, розвиток та реалізацію конкурентних переваг, стимулювання щодо збагачення потенціалу (кадри, матеріально-технічне забезпечення,

інформатизація, зв'язок з громадськістю тощо) та забезпечення ВНЗ стійкого положення в конкурентному середовищі.

Конкурентне середовище охоплює сукупність об'єктів та чинників ринку, які впливають на відносини між навчальним закладом та замовниками. ВНЗ працюють на ринку освітніх послуг і продуктів, а також на ринку робочої сили. Ринок освітніх послуг і продуктів має певну специфіку, обумовлену, по-перше, наявністю зв'язку між ринком робочої сили і ринком освітніх послуг і продуктів, по-друге, особливістю освітніх послуг порівняно з іншими, по-третє, поєднанням методів державного та ринкового регулювання [1].

Для досягнення довготривалого успіху робота із забезпечення конкурентоспроможності ВНЗ має здійснюватись в усіх сферах та аспектах його діяльності. Звідси випливає, що ключовими управлінськими аспектами забезпечення конкурентоспроможності ВНЗ є такі показники:

- тип організаційної структури управління;
- гнучкість та раціональність;
- стиль та методи управління;
- адаптаційні можливості;
- гнучкість та сталість ВНЗ [4, с. 78].

Процес управління конкурентоспроможністю закладу включає такі дії:

- моніторинг конкурентного середовища та оцінку конкурентного статусу в освітній галузі;
- діагностування конкурентоспроможності ВНЗ та його основних суперників;
- конкурентне позиціонування ВНЗ – вибір стратегічних підрозділів і структур із перевагами в конкурентній боротьбі;
- розробка концепції та стратегії управління конкурентоспроможністю ВНЗ;
- реалізація конкурентної стратегії ВНЗ.

Практичне використання наведеної теоретичної моделі управління конкурентоспроможністю ВНЗ є можливим лише за умови її пристосування до реалій функціонування конкретного ВНЗ.

Наведена процедура управління визначає конкурентоспроможність потенціалу ВНЗ як об'єкта управління, що має систему взаємозалежних елементів, яка складається із внутрішнього середовища підприємства, його споживачів і конкурентів, об'єднаних у єдине ціле для виконання завдання забезпечення міцних конкурентних позицій, збереження наявних і нарощування нових конкурентних переваг.

Підвищенню конкурентоспроможності та ефективності регіонального управління вищою освітою сприяє надання

законодавством України ВНЗ можливостей самостійно визначати форми навчання, організації навчального процесу; надавати додаткові освітні послуги; самостійно розробляти і впроваджувати свої програми наукової та науково-виробничої діяльності; вести видавничу діяльність; здійснювати спільну діяльність з іншими ВНЗ; проводити моніторинг якості освіти, звертатись до органів управління вищою освітою з ініціативою про внесення змін до чинного законодавства в галузі освіти.

Створення певних служб інформаційно-аналітичного забезпечення в системі освіти та її складових є необхідним напрямом ефективної діяльності ВНЗ та сталого розвитку. Джерелом інформації можуть бути статистичні дані офіційної статистики, результати моніторингу, маркетингових та соціологічних досліджень за певними тематичними напрямками. Ці дані трансформуються в інформацію, на підставі якої формуються знання про динаміку процесів, що відбуваються в системі на державному та регіональному рівнях, у ВНЗ тощо.

Процес підвищення конкурентоспроможності потребує врахування специфіки взаємозв'язку як між елементами організації, так і з їх оточенням, і являє собою процес прийняття рішень (включаючи цілі, методи, плани) стосовно досягнення цілей підвищення конкурентоспроможності. При цьому менеджмент (адміністративно-управлінський апарат) ВНЗ повинен:

- об'єктивно оцінювати існуючий стан освітнього ринку;
- визначати концепцію підвищення конкурентоспроможності;
- доводити необхідність змін;
- наочно уявляти та пояснювати очікувані результати вдосконалення діяльності на основі рейтингової оцінки незалежного оцінювання.

На підставі рейтингу кожний ВНЗ має можливість оцінити своє місце в системі (групі), проаналізувати власні сильні та слабкі сторони і скорегувати стратегію сталого розвитку так, щоб наблизитися до значення коефіцієнта пріоритетності системи. Окрім того, є можливість визначити сильні та слабкі сторони конкурента на ринку освітніх послуг та ринку праці за умов конкретної ситуації, що має місце в кожній адміністративно-територіальній одиниці, регіоні, державі в цілому.

Системні інновації у вищій освіті базуються, передусім, на пошуку рішень щодо економічності, ефективності та результативності діяльності ВНЗ і системи в цілому, удосконаленні процесів підготовки, ефективності впровадження інноваційних технологій навчання. Наслідком таких інновацій можуть бути зміни організації навчального процесу відповідно до вимог Болонської

декларації. Це повинно суттєво вплинути на якість освітньої діяльності та якість вищої освіти, а в організаційному вимірі – на якість управління ВНЗ. Системні інновації потребують постійного нагромадження інформації та знань щодо процесів, які відбуваються в зовнішньому та внутрішньому контекстах системи вищої освіти.

Одиничні (стихійні) інновації, на противагу системним, є випадковими в діяльності ВНЗ. Це спонтанна реакція на нові можливості або загрози з боку зовнішнього чи внутрішнього середовища. Прикладами можуть бути відкриття нових спеціальностей, надання нових освітніх послуг, перманентне вдосконалення процесу навчання чи системи управління. Упровадження та реалізація одиничних інновацій характеризується більшим ризиком і є менш ефективним порівняно з результатом дії системних.

Інновації у вищій освіті з погляду змін, які вони зумовлюють, можна поділити на три групи: радикальні, рекомбінаційні та модифікаційні. Розглянемо характеристику інновацій за критерієм причини, що спонукала активно здійснювати інновацію.

Причина радикальних інновацій у ВНЗ полягає в бажанні здобути або зміцнити позицію лідера, досягти конкурентоспроможності або утримати її на ринку освітніх послуг та ринку праці завдяки високій якості освітньої діяльності та якості вищої освіти. Рекомбінаційні інновації базуються на необхідності проведення диверсифікації освітніх послуг та джерел фінансування, пошуку нових сегментів ринку освітніх послуг та ринку праці, підвищення ефективності управління ВНЗ. Причиною модифікаційних інновацій є задоволення потреб клієнтів на ринку освітніх послуг та ринку праці. На основі отриманих результатів необхідно скласти програму (комплекс робіт) підвищення конкурентоспроможності, спрямовану на вирішення завдань, поставлених ВНЗ.

В основу управління розробкою та реалізацією програми підвищення конкурентоспроможності покладені такі принципи:

- поєднання єдиноначальності керівника та колегіальних повноважень представників груп для спільного прийняття рішень;
- наділення керівників повноваженнями та відповідальністю під час прийняття рішень;
- організація єдиного керування на всіх стадіях розробки та реалізації програми;
- дотримання термінів та збалансованості ресурсів, що використовуються.

Таким чином, проведений аналіз з питань управління конкурентоспроможністю ВНЗ дає можливість зробити такі висновки. В умовах розвитку освітнього простору ВНЗ повинен

самостійно враховувати чинники, які мають вплив на конкурентні переваги. Розвинення структури, удосконалення освітніх послуг та інформаційного простору дасть можливість оперативно реагувати на зміни в конкурентному середовищі, пристосовуючись у ньому, займаючи більшу частину освітнього ринку, витісняючи більш неконкурентоспроможні ВНЗ.

Запропонована система управління конкурентоспроможністю ВНЗ, базована на виділенні проблемно-орієнтованого контуру управління, має цільовий циклічний характер, дозволяє вчасно враховувати і реагувати на зміни в зовнішньому та внутрішньому середовищі підприємства, тим самим забезпечити високий рівень його адаптивності до динамічних умов середовища; систематизувати вхідні й вихідні інформаційні потоки по циклах і контурах управління, оперативно використовувати отриману інформацію в системі управління.

#### Список використаних джерел

1. Балабанова Л. В. Управление конкурентоспособностью предприятия на основе маркетинга : монография / Л. В. Балабанова, А. В. Кривенко. – Донецк : ДонГУЭТ им. М. Туган-Барановского, 2004. – 147 с.
2. Про вищу освіту : Закон України № 2984-III від 17 січ. 2002 р. // Організація навчального процесу у навчальних закладах / упоряд. О. В. Ситяшенко. – К. : Задруга, 2004. – С. 113.
3. Романова И. Б. Управление конкурентоспособностью высшего учебного заведения / И. Б. Романова. – Ульяновск : Средневож. науч. центр, 2005. – 140 с.
4. Управління конкурентоспроможністю підприємства : навч. посіб. / Клименко М., Дуброва О., Барабась Д. [та ін.]. – К. : КНЕУ, 2006. – 527 с.
5. Фатхутдинов Р. А. Управление конкурентоспособностью вуза / Р. А. Фатхутдинов // Высш. образование в России. – 2006. – № 9. – С. 37 – 38.

#### List of references

1. Balabanova L. V. Upravlenie konkurentosposobnostyu predpriyatiya na osnove marketinga : monografiya / L. V. Balabanova, A. V. Krivenko. – Donetsk : DonGUET im. M. Tugan-Baranovskogo, 2004. – 147 s.
2. Pro vyshchu osvitu : Zakon Ukrainy № 2984-III vid 17 sich. 2002 r. // Orhanizatsiia navchalnoho protsesu u navchalnykh zakladakh / uporiad. O. V. Sytiashenko. – K. : Zadruga, 2004. – S. 113.
3. Romanova I. B. Upravlenie konkurentosposobnostyu vyisshego uchebnogo zavedeniya / I. B. Romanova. – Ulyanovsk : Srednevolzh. nauch. tsentr, 2005. – 140 s.
4. Upravlinnia konkurentospromozhnistiu pidpriemstva : navch. posib. / Klymenko M., Dubrova O., Barabas D. [ta in.]. – K. : KNEU, 2006. – 527 s.
5. Fathutdinov R. A. Upravlenie konkurentosposobnostyu vuza / R. A. Fathutdinov // Vyissh. obrazovanie v Rossii. – 2006. – № 9. – S. 37 – 38.

Надійшла до редколегії 15.01.14

Володимир САДКОВИЙ

Національний університет цивільного захисту України

### СУЧАСНІ ТЕХНОЛОГІЇ ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ ЩОДО РОЗРОБКИ НОВИХ НАПРЯМІВ РОЗВИТКУ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Аналізуються основні державні механізми управління та вдосконалення підготовки фахівців. Розглядаються специфічні ознаки та загальні функції державного освітняського менеджменту.

Ключові слова: державне управління, цивільний захист, надзвичайна ситуація, професійні стандарти.

*Владимир Садковой. Современные технологии внедрения инновационных механизмов по разработке новых направлений развития высшего профессионального образования*

Анализируются основные государственные механизмы управления и совершенствования подготовки специалистов. Рассматриваются специфические признаки и общие функции государственного образовательного менеджмента.

Ключевые слова: государственное управление, гражданская защита, чрезвычайная ситуация, профессиональные стандарты.

*Volodymyr Sadkovy. Introduction of modern technologies and innovative mechanisms in develop new directions for development of higher education*

The basic state mechanisms of management and perfection of preparation of specialists are analyzed. Specific signs and public functions of state elucidative management are considered.

Key words: state management, civil defence, emergency, professional standards.

Сьогодні, на початку третього тисячоліття, розвиток України визначається в загальному контексті європейської інтеграції з орієнтацією на фундаментальні цінності та отримання освіти будь-якого рівня, що є невід'ємним атрибутом громадянського демократичного суспільства. Освіта – це стратегічний ресурс соціально-економічного та культурного розвитку суспільства, поліпшення добробуту людей, забезпечення національних інтересів, зміцнення авторитету і конкурентоспроможності держави на міжнародній арені. Процес наближення України до Європи відбувається за кількома напрямками, один із них – освітня. Доцільність подальшої розробки та вдосконалення державного управління вищою освітою в Україні зумовлена також необхідністю пошуку, розроблення й впровадження ефективної системи державного управління, яка має забезпечити освітню

галузь оптимальними умовами функціонування, створити системний механізм її саморегуляції на загальнонаціональному, регіональному, місцевому рівнях, у ВНЗ і наукових установах. Державні стандарти вищої освіти встановлюють вимоги до змісту, обсягу й рівня освітньої та фахової підготовки. Вони є основою оцінки освітнього та освітньо-кваліфікаційного рівня громадян незалежно від форм здобуття вищої освіти. Відповідність освітніх послуг державним стандартам вищої освіти визначає якість освітньої та наукової діяльності ВНЗ. Розроблення нового покоління стандартів вищої освіти в Україні має починатися тільки в разі наявності відповідної професійної назви роботи в діючому на сьогодні класифікаторі. Під час розробки та впровадження стратегії подальшої розбудови системи державного управління освітою надзвичайно важливим є врахування історичного досвіду державного управління освітою, адже перенесення закордонних моделей управління освітою не дасть позитивних наслідків, якщо не врахуватимуться тенденції, закономірності, принципи вітчизняного досвіду.

Проблему державного реформування вищої освіти в напрямі впровадження європейських освітніх стандартів розглядають багато фахівців з державного управління, тому ця проблематика має значну історіографічну базу. Зокрема, Л. Гризун, О. Жабенко, Н. Карпунова у своїх працях аналізували вплив на навчальний процес впровадження новітніх технологій навчання у вищих навчальних закладах України. Недослідженими є питання державного управління освітньою галуззю у сфері підготовки фахівців цивільного захисту та впровадження нових освітніх стандартів вищої професійної освіти.

Метою статті є розгляд та науковий аналіз сучасних технологій впровадження інноваційних механізмів щодо розробки нових напрямів розвитку вищої професійної освіти.

Освітня доктрина країни, у межах якої здійснюють освітню діяльність і ВНЗ Державної служби з надзвичайних ситуацій України, – це філософська, методологічно й теоретично обґрунтована, матеріально й фінансово забезпечена, інтегрована й динамічна система освітніх комплексів, які постійно розвиваються й оновлюються для забезпечення вищої освіти в державі. Освітня доктрина широко впливає на весь освітній простір країни. Її особливість і унікальність полягають у тому, що вона має випереджальний плановий характер стосовно повної схеми освіти, яка є і буде в державі. Для конкретної людини вона діє впродовж життя, а для держави – постійно.

Усі вищевикладені чинники, які визначають роль вищої

освіти в сучасному світі, можуть ідеалізувати уявлення про роль освіти, якщо не враховувати відсутність їх цілісності, наступності та інтеграції, що є стратегічною проблемою, та державну проблему її якості. Тому для проведення якісної реформи освітньої галузі України необхідно додатково вирішити такі завдання:

- переглянути кількість університетів, перевірити їх на відповідність заявленим стандартам, підвищити ліцензійні вимоги;

- підвищити якість магістерських програм, адже магістратура не є обов'язковим навчанням, натомість призначена для тих, хто зацікавлений у дослідницькій роботі та стимулюванні наукової діяльності університетів, їх укрупненні для кращої спроможності лабораторій та дослідницьких центрів;

- надати право вибору вивчення гуманітарних дисциплін (п'ять з яких залишаються обов'язковими);

- створити університетські середовища: вищі стандарти для викладачів та студентів, поліпшення бібліотечних фондів.

Позитивні зміни в суспільстві, які є результатом реформи вищої освіти, помітні вже сьогодні:

- збільшення кількості кваліфікованих фахівців для країни;

- забезпечення відкритості та чесності вступної кампанії: громадські організації та преса спостерігають за роботою приймальних комісій;

- підвищення рівня довіри до університетів та системи освіти загалом, зниження рівня корупції у ВНЗ [6].

Усі вищевикладені результати досліджень відображені в Програмі економічних реформ України на 2010 – 2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», яку розробив Комітет з економічних реформ при Президентові України і в якій стверджується, що одним із пріоритетних напрямів програми визначено реформу системи освіти. Метою реформи освітньої галузі визначено підвищення конкурентоспроможності української освіти, інтеграцію системи української освіти в єдиний європейський освітній простір.

Необхідність осмислення всіх складових, ключових характеристик та умов функціонування механізмів державного управління в українській освітній системі, а особливо управління розвитком освіти, пояснюється комплексом істотних факторів. Вони пов'язані із загальними трансформаціями в суспільстві, появою нових парадигм управління, зміною ролі освіти в українському суспільстві й новою якістю освітньої системи. Дослідження елементів, факторів, умов і суперечностей

державного управління розвитком у різних сферах людської життєдіяльності дозволяє виробити загальну стратегію майбутніх перетворень, сформулювати відповідні рекомендації, дати соціальний прогноз позитивних змін.

Механізми державного управління мають своєрідні характеристики, обумовлені конкретним суспільним устроєм. Структури стійких соціальних зв'язків у межах тієї або іншої системи визначаються прийнятою в суспільстві сукупністю інституціональних соціальних норм і засобів соціального контролю, що накладають певні обмеження на зміст і характер соціальних дій і взаємодію людей. Упродовж багатьох років дослідження проблем державного управління були зосереджені на пошуку ідеальної управлінської моделі, що працює незалежно від тимчасового й ситуаційного контексту [1, с. 47]. Така технократична версія управління сьогодні втрачає домінуючу позицію. Нині до актуальних напрямів наукових досліджень в освітній галузі необхідно віднести: зміну професійних настанов, компетенцій суб'єктів управління; механізми одержання кінцевого результату з найменшими суспільними витратами й втратами; удосконалювання управлінських знань і практик у випереджальному режимі стосовно внутрішнього й зовнішнього середовища; соціальну відповідальність; збільшення частки аналітичних, інформаційних, прогностичних методів управління як органічної частини духовно-культурної сфери суспільства.

Під час дослідження питання державного управління освітньою галуззю у сфері підготовки фахівців цивільного захисту було встановлено, що механізм державного управління розглядається як складна система державних органів, організованих відповідно до певних принципів для здійснення завдань державного управління, тобто тут застосовується структурно-організаційний підхід. У науковій літературі механізм державного управління визначається як процес організації практичного здійснення державного управління (виконавчо-розпорядчої діяльності). При цьому до механізму управління включаються об'єкти та суб'єкти управління, а також взаємовплив між ними. Тут слід відзначити використання структурно-функціонального підходу, що є більш вдалим.

Дослідження державного управління, безумовно, повинно виконуватись із застосуванням системного підходу, який обов'язково передбачає розгляд таких аспектів: структурна побудова, процеси функціонування, процеси розвитку. Ураховуючи системний підхід до державного управління і беручи до уваги ситуацію, що склалася з державним управлінням у нашої

країні, слід зазначити, що вже сьогодні в цьому питанні негайного вирішення потребує ряд завдань методологічного характеру, а саме:

– ґрунтовне дослідження і наукова інтерпретація суперечностей державного управління як специфічного явища суспільного розвитку;

– виявлення, ідентифікація, формалізація та класифікація існуючих суперечностей у державному управлінні за типами, видами, формами тощо;

– дослідження динаміки розвитку суперечностей державного управління та, якщо можливо, їх прогнозування у сфері створення освітніх стандартів підготовки фахівців цивільного захисту;

– обґрунтування дійових методів і способів розв'язання досліджуваних суперечностей державного управління у сфері відповідності діючих стандартів освіти європейському рівню.

Демократичні перетворення, що відбуваються в цьому напрямі нині й матимуть місце в найближчому майбутньому, вимагають перегляду традиційного розуміння сутності механізмів управління формуванням освітніх стандартів, переосмислення їх цілей і засобів реалізації [2]. Модернізація системи механізмів державного управління освітою та формування освітніх стандартів в окремій галузі підготовки насамперед передбачає впровадження інституту вимірювання та оцінювання результатів діяльності освітньої галузі, створюючи національну систему моніторингу якості освіти та напряму підготовки окремо, визначення ефективності управлінських рішень та їх впливу на якість освіти в Україні.

Як показує аналіз, входження національної вищої школи в європейський освітній простір в умовах стрімкої інформатизації та глобалізації міжнародного середовища спонукає до підготовки фахівців з вищою освітою нової генерації, здатних ефективно працювати в різних сферах господарчого комплексу країни. Це вимагає істотного підйому рівня підготовки студентів на інноваційній основі шляхом проведення глибинних змін у системі їх навчання. Проте система державного управління підготовкою спеціалістів, на думку провідних учених і практиків, має істотний недолік – відсутність сучасних інноваційних механізмів впливу, а отже – незадовільне управління навчальним процесом.

Таким чином, формування комплексу інноваційних механізмів державного управління підготовкою студентів стає актуальним завданням, тому що вони сприяють розвитку



пріоритетних напрямів державно-управлінської науки та освіти, приведення їх у відповідність до сучасних світових досягнень. У комплексі цих механізмів центральне місце займають державні стандарти вищої управлінської освіти, які є обов'язковими для ВНЗ усіх форм власності та підпорядкування.

З огляду на це метою державної політики повинно стати вдосконалення механізмів державного управління системою вищої освіти в умовах входження України у світові освітні та інформаційне середовища. Але, як показує проведений аналіз, досягнення цієї мети передбачає вирішення таких завдань, як визначення напрямів удосконалення механізмів державного управління системою вищої освіти, узагальнення досвіду надання освітніх послуг і застосування сучасних механізмів державного управління освітою в розвинених країнах світу, оцінювання ролі освіти в підвищенні конкурентоспроможності людини на ринку праці та з'ясування специфічних особливостей сфери вищої освіти як об'єкта державного управління.

Основні ідеї й висновки дослідників у даній галузі розширюють наукові уявлення про механізми державного управління системою освіти, створюють підґрунтя для подальших наукових розробок зазначеної проблеми. Адже в системі вищої освіти зосереджена більша частина, а в деяких державах – і весь науковий потенціал країни, і саме тут народжується більшість ідей, концепцій і теорій, з'являються нові винаходи та відкриття, готується економічна, політична, науково-технічна еліта.

Таким чином, можна стверджувати, що управління вищою освітою – важлива соціокультурна функція держави, що визначає перспективи розвитку суспільства, і держава зобов'язана зберігати регулюючий і підтримуючий вплив у цій сфері. Принципова відмінність державного управління вищою освітою в сучасних умовах полягає в переході від управління діяльністю до управління процесами. Однак практика організації державного управління вищою освітою свідчить про переважне прагнення до безпосереднього управління. Як наслідок контролю, що підсилюється в різних його проявах, автономія ВНЗ фактично має обмежений характер [3].

Модернізація освітньої системи вищої школи є сукупністю принципів і способів дій, спрямованих на організацію ресурсів вищої школи з метою формування, підтримки й розвитку освітніх цінностей і ідеалів, норм, правил і процедур, здатних забезпечити цілісність і стійкість розвитку вищої освіти відповідно до цільових настанов суспільства. Цілком очевидно, що досягнення нової якості української освітньої системи, її стійкий розвиток

неможливі без настільки ж значущих змін у ній, у процесах і механізмах управління розвитком. Трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, демократизація суспільства взагалі й управлінських систем зокрема привели до того, що розробка програм розвитку освіти (майже на всіх рівнях) перестала бути винятковою функцією лише систем управління. Управлінський ресурс суспільства в освіті став визначальним для стійкого розвитку управлінського об'єкта. Однак реалізовані соціальні механізми управління у вітчизняній освіті не відповідають об'єктивним сучасним потребам населення країни й не сприяють соціально доцільному, стійкому розвитку освітньої системи в цілому і її підсистем. Це виявляється в такому:

– існуючі практики управління розвитком української освітньої системи на всіх рівнях орієнтовані на задоволення корпоративних інтересів і не відображають реальних потреб суспільства та держави;

– соціальні механізми управління, що знайшли практичну реалізацію в деяких сферах діяльності, слабо адаптовані до умов української освітньої системи, що продовжує втримувати пріоритети економічних методів управління освітою, підсилювати конфлікт між проєктованими змінами в освіті й актуальними соціальними завданнями освіти, реальними освітніми потребами населення;

– загальнокультурні технології соціального проєктування в управлінні слабо адаптовані до процесів управління стійким розвитком, особливо в українській освіті [4].

Механізм організації людських, інформаційних, матеріальних і фінансових ресурсів задля функціонування й розвитку системи вищої освіти є освітнім менеджментом, ядро якого становлять соціальні технології вибору пріоритетів розвитку, компромісних рішень, що забезпечують максимальну реалізацію інтересів різних суб'єктів освітньої діяльності й справедливий розподіл фінансових витрат між ними, технології вибору критеріїв оцінки ефективності використання ресурсів, наявних у сфері вищої освіти.

Однак нинішній стан управління, коли результати наукових досліджень – нові доктрини, концепції, розробки, рекомендації тощо – майже не залучаються до розроблення освітнянських стандартів, а наукові звіти, дисертації, які містять ці результати, осідають на полицях, припадають пилом і поступово знищуються часом, – слід визнати незадовільним. Якщо звернутися до аналізу звітів з НДР, дисертацій, то можна констатувати, що вони формально містять такі розділи і документи, як висновки,

реферати, автореферати, у яких виокремлюється одержаний приріст знань. Але механізму, який би забезпечив реальне, а не формальне впровадження наукових результатів в освітянські стандарти, усе ще бракує, і ці результати, як правило, до них не потрапляють. Отже, необхідно розробити такий механізм, забезпечити обов'язкове включення відповідних положень, отриманих науковцями, в освітньо-кваліфікаційну характеристику і освітньо-професійну програму, а також, відповідно, – у фундаментальні або професійно орієнтовані блоки навчальних планів. Для цього проводиться системний аналіз проблеми та визначаються організаційно-правові заходи з її розв'язання [5].

Таким чином, у сфері державного управління наукою і освітою головним завданням, як зазначалося вище, є поєднання наукового «результату» з освітніми стандартами. У такий спосіб можна виділити сфери зусиль провідних учених, які повинні задавати методологію, засновників шкіл і учнів. Звідси – наукові плани, оптимальне поєднання теоретичних і прикладних аспектів наукової роботи і т. ін.

Шляхами розв'язання даної проблеми можуть бути юридичні заходи з розроблення (коригування) відповідних положень, інструктивно-методичних матеріалів щодо нормативного закріплення за науковцями і відповідними працівниками освіти обов'язку включати до освітніх стандартів відповідні наукові положення, зробивши це основним критерієм суспільного визнання одержаних наукових результатів; організаційно-структурні заходи з підпорядкування наукових організацій Міністерству освіти і науки України тощо. Існує принципова можливість подолати бюрократизм у науці та в управлінні нею. Запропонований механізм упровадження наукових результатів в освітні стандарти сприятиме тому, щоб ці результати стали практичним надбанням широких верств населення, що здобуває освіту.

### **Список використаних джерел**

1. **Буда Т.** Нові підходи до підготовки спеціалістів у системі вищої освіти / Т. Буда // Технологія інноваційного пошуку в системі вищої освіти : зб. матеріалів до регіон. наук.-метод. конф., 19 квіт. 2002 р. / Терноп. акад. нар. госп-ва, Ін-т експерим. систем освіти. – Т., 2002. – С. 80 – 82.

2. **Гризун Л. Е.** Взаємодія наук і інтеграція систем знань як основа побудови змісту освіти / Л. Е. Гризун // Педагогіка та психологія : зб. наук. пр. / Харк. нац. пед. ун-т ім. Г. С. Сковороди. – Х., 2004. – Вип. 26, ч. 1. – С. 18 – 27.

3. **Жабенко О.** Сучасна державна політика в галузі освіти України /

О. Жабенко // Зб. наук. пр. Укр. акад. держ. упр. – К., 2000. – Вип. 2, ч. 4. – С. 327 – 332.

4. **Карпунова Н. Г.** Зміна парадигми освіти в умовах глобалізації сучасного суспільства – потреба часу / Н. Г. Карпунова // Вісн. Луган. нац. пед. ун-ту ім. Т. Шевченка. Сер. «Пед. науки». – Луганськ, 2006. – № 8, ч. 1. – С. 95 – 99.

5. **Кондрашова Л.** Проблеми вищої школи у світлі Національної доктрини розвитку освіти України / Л. Кондрашова // Вища освіта України. – 2003. – № 1. – С. 39 – 43.

6. **Кратт О. А.** Ринок послуг вищої освіти: методологічні основи дослідження кон'юнктури : монографія / О. А. Кратт. – Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2009. – 360 с.

### **List of references**

1. **Buda T.** Novi pidkhody do pidhotovky spetsialistiv u systemi vyshchoi osvity / T. Buda // Tekhnolohiia innovatsiinoho poshuku v systemi vyshchoi osvity : zb. materialiv do rehion. nauk.-metod. konf., 19 kvit. 2002 r. / Ternop. akad. nar. hosp-va, In-t eksperym. system osvity. – T., 2002. – S. 80 – 82.

2. **Hryzun L. E.** Vzaiemodiiia nauk i intehtratsiia system znan yak osnova pobudovy zmistu osvity / L. E. Hryzun // Pedahohika ta psykhologhiia : zb. nauk. pr. / Khark. nats. ped. un-t im. H. S. Skovorody. – Kh., 2004. – Vyp. 26, ch. 1. – S. 18 – 27.

3. **Zhabenko O.** Suchasna derzhavna polityka v haluzi osvity Ukrainy / O. Zhabenko // Zb. nauk. pr. Ukr. akad. derzh. upr. – K., 2000. – Vyp. 2, ch. 4. – S. 327 – 332.

4. **Karpunova N. H.** Zmina paradyhmy osvity v umovakh hlobalizatsiia suchasnoho suspilstva – potreba chasu / N. H. Karpunova // Visn. Luhan. nats. ped. un-tu im. T. Shevchenka. Ser. Ped. nauky. – Luhansk, 2006. – № 8, ch. 1. – S. 95 – 99.

5. **Kondrashova L.** Problemy vyshchoi shkoly u svitli Natsionalnoi doktryny rozvytku osvity Ukrainy / L. Kondrashova // Vyshcha osvita Ukrainy. – 2003. – № 1. – S. 39 – 43.

6. **Kratt O. A.** Rynok posluh vyshchoi osvity: metodolohichni osnovy doslidzhennia koniunktury : monohrafiia / O. A. Kratt. – Donetsk : Yuhovostok, Ltd, 2009. – 360 s.

*Надійшла до редколегії 15.01.14*

Жанна БЕЛЕЦ

Херсонський національний технічний університет

## МЕХАНІЗМ ЗАСТОСУВАННЯ АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ ЯК СКЛАДОВОЇ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТУ

Досліджуються теоретичні засади використання аудиту ефективності як складової програмно-цільового методу формування бюджету. Розглядається зарубіжний досвід застосування аудиту ефективності та практика його використання в умовах вітчизняних реалій. Органам державної влади та органам місцевого самоврядування пропонуються нові елементи механізму застосування аудиту ефективності за умови обмеження фінансових ресурсів.

**Ключові слова:** аудит ефективності, програмно-цільовий метод, бюджетний процес, бюджетні програми, раціональне та ефективне використання бюджетних коштів.

**Жанна Белец. Механизм применения аудита эффективности как составляющей программно-целевого метода формирования бюджета**

Исследуются теоретические основы использования аудита эффективности как составляющей программно-целевого метода формирования бюджета. Рассматривается зарубежный опыт применения аудита эффективности и практика его использования в условиях отечественных реалий. Органам государственной власти и органам местного самоуправления предлагаются новые элементы механизма использования аудита эффективности при ограничении финансовых ресурсов.

**Ключевые слова:** аудит эффективности, программно-целевой метод, бюджетный процесс, бюджетные программы, рациональное и эффективное использование бюджетных средств.

**Zhanna Belets. The mechanics of efficiency auditas a component of program budgeting**

In article theoretical bases of use of audit of efficiency as a component of a program and target method of formation of the budget are investigated. Foreign experience of application of audit of efficiency and the practicing of its use in the conditions of domestic realities is considered. New elements of the mechanism of use of audit of efficiency are offered by public authorities and local bodies with limited financial resources.

**Key words:** performance audit, program-target method, budget process, budget programs, the rational and efficient use of public funds.

Сучасний етап соціально-економічного розвитку України потребує поглибленого розуміння ролі бюджету в економічній системі держави. Нині в нашій країні в період нового загострення

соціально-економічних проблем особливо актуальною є потреба поліпшення прозорості і зрозумілості бюджету для громадськості; поліпшення якості надання державних послуг, що залежать як від обсягу реальних доходів бюджету, так і від того, наскільки ефективно розпорядники бюджетних коштів управляють цими фінансовими ресурсами. Саме таким інструментом, який дає змогу ефективніше і прозоріше використовувати бюджетні кошти, є програмно-цільовий метод формування бюджету.

До сьогодні програмно-цільовий метод формування бюджету досліджували переважно зарубіжні вчені. І лише впродовж кількох останніх років вітчизняні вчені і практики, зокрема М. Желюк, О. Кириленко, І. Стефанюк, І. Чугунов та інші, почали розглядати це питання у своїх працях. У цілому аудит ефективності розглядається в контексті державного фінансового контролю такими дослідниками, як О. Дорошенко, Л. Коновалов, Л. Ловінська, Т. Пожар, І. Стефанік, С. Юрій, Л. Юхименко. У напрямку вдосконалення аудиту ефективності бюджетних програм працюють також учені-економісти І. Заглада, М. Головань, С. Левицька, М. Поліщук, О. Разборська, Н. Рубан, С. Сковородко, С. Стефанов, М. Татарчук, Ю. Шкворець та ін. У своїх дослідженнях щодо аудиту ефективності українські вчені часто посилаються на міжнародні стандарти аудиту та на праці зарубіжних дослідників.

Водночас у науці державного управління аудит ефективності бюджетування по суті досі не розглядався. Відомі лише окремі дослідження А. Дегтяра, О. Жадана, Я. Казюк, А. Кондрашихіна, І. Лопушинського, І. Розпутенка та ін.

Метою нашої статті є висвітлення суті аудиту ефективності з погляду науки державного управління, його ролі в забезпеченні раціонального та ефективного використання бюджетних коштів. З огляду на це завданням є опрацювання нормативних джерел, вивчення перспективного європейського досвіду, досліджень фахівців з цієї тематики для виконання аналізу організації аудиту ефективності бюджетних програм на кожному етапі його здійснення, виявлення недоліків в організації та розробка пропозицій органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування щодо їх усунення.

У зарубіжних країнах практика формування бюджету за програмно-цільовим методом використовується вже впродовж багатьох років. Тут розроблено та ефективно функціонують дієві засоби контролю за цільовим та ефективним використанням державних коштів, що спрямовуються на виконання бюджетних програм, зокрема на високому рівні перебуває аудит ефективності бюджетних програм. Так, ще понад тридцять п'ять років тому в столиці Перу (м. Ліма) було прийнято Декларацію керівних

принципів аудиту державних фінансів, у якій уперше на міжнародному рівні визначено основні засади та принципи функціонування державного фінансового контролю в демократичних країнах. Прийнятою 1977 р. Лімською декларацією було визначено інноваційні цілі контролю за громадськими фінансами, що полягають не лише в перевірці цільового та ефективного їх використання, а й у пошуку рішень щодо вдосконалення системи державного управління, у тому числі управління фінансами.

Інноваційність задекларованих у Лімі принципів полягала в тому, що, крім традиційних видів контролю, якими є контроль законності та правильності, визначено існування іншого рівнозначного та самостійного виду, а саме контролю (аудиту) ефективності. Також у Лімі було введено на міжнародному рівні поняття вищого органу фінансового контролю, що повинен контролювати громадські фінанси на засадах незалежності та публічності. При цьому визначені в Лімській декларації інноваційні функції вищих органів фінансового контролю щодо аудиту ефективності лише узагальнили набутий у країнах світу відповідний практичний досвід. Наприклад, ще за десять років до прийняття Лімської декларації, у 1967 р., у Швеції в процесі реформування державної системи фінансового управління Національне ревізійне бюро (Swedish National Audit Office) отримало статус органу зовнішнього державного фінансового контролю, що концентрує свою увагу переважно на проведенні аудиту ефективності. У подальшому на основі узагальнення практичного досвіду проведення аудиту ефективності було розроблено спочатку його теоретичні основи (1970 р.) і вже після цього методологію проведення перевірок діяльності органів державної влади у сфері ефективного використання публічних ресурсів (1975 р.) [7].

У нашій державі питання щодо запровадження аудиту ефективності тривалий час залишалося на початковій стадії свого розвитку. Так, система контролю, що функціонує нині в Україні, є вкрай недосконалою, оскільки, по суті, відсутня цілісність та комплексність у проведенні аудиту ефективності бюджетних програм, існує чимало суперечностей щодо суб'єктів аудиту та меж їх повноважень. Як відомо, найважливішими складовими програмно-цільового методу формування бюджету є: бюджетні програми й підпрограми; стратегічне планування; доходи й видатки; прогноз, оцінювання й визначення повноважень; аналіз, оцінка і контроль за виконанням програм; прозорість бюджетного процесу та участь у ньому широких верств громадськості [1]. Забезпечення такої складової програмно-цільового методу складання бюджету, як

аналіз, оцінка та контроль за виконанням програм, здійснюється за рахунок проведення аудиту ефективності бюджетних програм.

Ефективність використання бюджетних коштів – це здатність забезпечувати результативність (ефект) процесу бюджетної програми. Тобто ефективність як підсумковий показник розвитку і функціонування системи (бюджетної установи) відображає взаємозумовленість використання бюджетних коштів, праці й отриманого суспільством корисного результату у вигляді матеріальних благ і послуг.

Аудит ефективності використання бюджетних коштів – це нормативно закріплена, цілеспрямована діяльність державних аудиторів щодо визначення ефективності використання державних вкладень розпорядниками бюджетних коштів [3]. Аудит ефективності – це форма контролю, спрямована на визначення ефективності використання бюджетних коштів для реалізації запланованих цілей та встановлення чинників, що цьому перешкоджають. Аудит ефективності здійснюється з метою розроблення обґрунтованих пропозицій щодо підвищення ефективності використання коштів державного та місцевих бюджетів у процесі виконання бюджетних програм [4]. Процес розробки бюджету за програмно-цільовим методом починається з окреслення проблем, що підлягають розв'язанню. Основною ідеологією такого методу є те, що вкладені фінансові ресурси мають працювати на результат.

Головним нормативним документом, що регламентує порядок проведення аудиту ефективності бюджетних програм в Україні, є наказ Державної фінансової інспекції України (до 9 грудня 2010 р. – Головне контрольно-ревізійне управління) «Про вдосконалення проведення аудиту ефективності виконання бюджетних програм», яким затверджено методичні рекомендації щодо проведення органами Державної фінансової інспекції аудиту ефективності виконання бюджетної програми [5].

Методологічний підхід до реалізації аудиту ефективності використання бюджетних коштів ґрунтується на системному підході, що виявляється в таких положеннях:

– концептуальний підхід, покладений в основу методології, що пропонується, базується на використанні теорії систем та теорії менеджменту;

– методологічний підхід передбачає визначення місії і цілей системи, виявлення ролі системи в реалізації стратегії соціально-економічного розвитку держави. Оскільки для організацій існує місія і загальноорганізаційні цілі, є доцільним оцінювати ефективність процесів організації з погляду їх адекватності місії (соціальна чи

системна ефективність), а також з погляду базових цілей функціонування організації (функціональна, у тому числі економічна, ефективність);

– наступний аспект аналізу стосується взаємодії системи із зовнішнім середовищем. Він характеризує зв'язки «вхід – вихід» основних бізнес-процесів системи;

– підхід передбачає процесну організацію внутрішнього середовища «вхід – процес – вихід» об'єкта, аналіз сукупності процесів функціонування і тестування їх на відповідність місії, цілям;

– основна методика сканування ефективності функціонування й оптимізації структури організації – реінжиніринг бізнес-процесів, який дозволяє подати організацію у вигляді процесів, а потім оцінити їх відповідність місії і цілям, після чого запропонувати рекомендації з реінжинірингу найбільш неадекватних із них [3].

Нині державний аудит ефективності виконання бюджетних програм в Україні є централізованим, орієнтованим на «замовлення» Кабінету Міністрів України. Він має реактивний характер, оскільки реагує на вже наявні проблеми, спрямований на виявлення причин неефективного використання коштів у загальнодержавному масштабі. Суб'єктами аудиту ефективності є Рахункова палата України, Державна фінансова інспекція, Державна податкова служба, Державна казначейська служба, Державна служба статистики.

Основними завданнями аудиту ефективності є: оцінка виконання заданих параметрів програми – порівняння результативних звітних показників виконання програми із заданими параметрами (у тому числі в паспорті бюджетної програми); виявлення упущень і недоліків організаційного, нормативно-правового та фінансового характеру, що перешкоджають своєчасному і повному виконанню бюджетної програми; визначення рівня впливу виявлених упущень і недоліків на якість виконання бюджетної програми (ефективність використання державних ресурсів); розробка пропозицій щодо вдосконалення організації виконання бюджетної програми, підготовка висновків щодо доцільності її подальшої реалізації із залученням оптимального (або додаткового) обсягу державних ресурсів чи її припинення; підготовка пропозицій для користувачів аудиторського звіту щодо шляхів більш раціонального та ефективного використання державних ресурсів [6].

Актуальним в Україні є формування такої методики аудиту ефективності використання державних коштів, яка б:

– була орієнтована на аналіз ефективності використання державних коштів усіма об'єктами, а не лише в процесі реалізації державних бюджетних програм;

– давала можливість аудиту ефективності використання державних коштів кожним об'єктом окремо, а не орієнтації аудиту на загальногалузовий аналіз;

– мала преактивний характер, тобто дозволяла виявити неефективне використання коштів до того моменту, коли воно набуде системного характеру і виявиться на загальнодержавному рівні;

– була децентралізованою – «замовниками» аудиту ефективності повинен виступати не лише Кабінет Міністрів України;

– Державна фінансова інспекція та її структурні підрозділи на місцях повинні мати можливість самостійної ініціації аудиту ефективності, що реалізується у співробітництві з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

– мала б чіткий алгоритм реалізації, що давав би можливість виокремлення універсальних критеріїв ефективності. Універсальні критерії ефективності утворюють базу для контролю процесів у динаміці, для формування порівняльної внутрішньовідомчої статистики [2].

У процесі аудиту ефективності, як правило, застосовуються такі методи: а) аналіз методів організації роботи об'єктів, що перевіряються; б) аналіз результатів роботи об'єктів; в) аналіз конкретних ситуацій; г) аналіз наявних даних; д) обстеження. Комплекс методів аудиту ефективності використання державних коштів О. І. Жадан запропонував доповнити методами, що дозволяють не лише констатувати, але й коригувати стан суб'єкта господарювання. Як такі методи вчений запропонував використовувати: метод «чорного ящика», метод прогнозу розвитку суб'єкта господарювання, метод управління за результатами, аналітичний метод побудови карт мислення, а також технологію реінжинірингу бізнес-процесів [2].

Проведення аудиту ефективності відбувається в декілька етапів: підготовка до аудиту, проведення аудиту, реалізація результатів аудиту [3].

На етапі підготовки до аудиту відбувається попереднє ознайомлення з бюджетною програмою, вивчення інформації про виконання паспорта бюджетної програми, визначення проблем, що виникають під час виконання бюджетної програми.

На етапі безпосереднього проведення аудиту ефективності відбувається оцінка результативних показників, основними з яких є:

– *показники витрат*, що відображають обсяг та структуру матеріальних, трудових, фінансових ресурсів, залучених (витрачених) на виконання бюджетної програми;

– *показники продуктивності*, які відображають кількість вироблених одиниць продукції, наданих послуг або кількість

споживачів, яким було надано послуги державною установою в межах програм;

– *показники економічності* – економія визначається як однаковий вихід продукту за найменших витрат, як співвідношення передбаченої програмою вартості чинників чи ресурсів та її фактичної величини;

– *показник якості*, що відображає те, наскільки послуга досягла своєї мети або виконала завдання, задовольнила потребу споживача або загальноприйняті вимоги галузевого стандарту. Показники якості є найскладнішим типом результативних показників, при цьому вони дуже корисні, оскільки зосереджуються на кінцевій меті, задля якої існує програма;

– *показник ефективності* – показник витрат (або сума інших ресурсів на одиницю продукту), який є інструментом, що відображає те, наскільки державні послуги надаються за рахунок найменших витрат. Водночас він не відображає те, наскільки повно задовольняються потреби за бюджетною програмою, що на них спрямована. Вони висвітлюють зміни у витратах на одиницю продукції та ефективність діяльності щодо надання цих послуг (наприклад, витрати на одного клієнта, витрати на один випадок) [7].

Результатом аудиту ефективності є надання обґрунтованого звіту про ефективність бюджетної програми, визначення причин неефективного використання бюджетних коштів та розробка заходів, спрямованих на підвищення ефективності програми. Документ має бути написаний відповідно до специфіки організації, для якої він призначений. У процесі реалізації результатів аудиту відбувається публікація аудиторського звіту та інформації про контроль за станом упровадження наданих пропозицій.

Таким чином, ефективність використання бюджетних коштів посідає вагомe місце в проведенні аудиту ефективності, що дасть змогу:

– оцінити рівень досягнення результативних показників бюджетної програми шляхом співвідношення фактично отриманих та запланованих результативних показників;

– здійснити контроль за використанням бюджетних коштів;

– визначити проблеми, що негативно вплинули на процес виконання запланованих завдань;

– зберегти бюджетні ресурси шляхом внесення своєчасних змін;

– посилити відповідальність керівництва щодо організації контролю на всіх стадіях використання бюджетних коштів [2].

Тенденції суспільного розвитку свідчать, що сьогодення вимагає від усіх учасників бюджетного процесу нових підходів до форм і методів роботи. Тому передусім потрібно навчитись ефективно управляти фінансовими ресурсами держави з метою досягнення

цілей у найбільш економічній, ефективній і результативній спосіб, щоб повною мірою забезпечити соціально-економічні потреби і прагнення громадян України.

Отже, аудит ефективності бюджетних програм є важливою складовою державного фінансового контролю під час застосування програмно-цільового методу формування державного бюджету. Правильна його організація дозволить не тільки контролювати використання бюджетних коштів, а й значно їх економити, ураховуючи недоліки, виявлені аудитом. В Україні існує чимало проблем та невирішених питань, що залишаються відкритими. Однак використання зарубіжного досвіду, урахування вітчизняних особливостей діяльності бюджетної сфери сприятимуть розвитку цієї галузі аудиту і значно поліпшать функціонування державних фінансів. Проблеми, що мають місце в системі державного фінансового аудиту бюджетних програм, несуть у собі загрози неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів. Саме тому необхідною умовою для їх вирішення є розвиток і впровадження аудиту ефективності використання бюджетних коштів, що в подальшому дасть змогу контролювати використання коштів держави, виявляти недоліки щодо їх використання та усувати їх.

Подальші дослідження порушеної нами в статті проблеми вбачаються у висвітленні нових кроків щодо запровадження аудиту ефективності після затвердження Кабінетом Міністрів України Стратегії розвитку системи управління державними фінансами [8].

#### **Список використаних джерел**

1. **Дорошенко О. О.** Організація аудиту ефективності бюджетних програм / О. О. Дорошенко. – Режим доступу : [tib.znaimo.com.ua/docs/25500/index-9921.html](http://tib.znaimo.com.ua/docs/25500/index-9921.html).

2. **Жадан О. І.** Механізм фінансового контролю ефективності використання державних коштів : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 / Жадан Олександр Іванович. – Донецьк, 2009. – 276 с.

3. **Коновалов Л. С.** Організаційно-правове забезпечення аудиту ефективності бюджетних програм в Україні / Л. С. Коновалов. – Режим доступу : [www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/2/03.pdfm](http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/2/03.pdfm).

4. **Пожар Т. О.** Розвиток фінансово-бюджетного механізму державного фінансового контролю : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / Пожар Тетяна Олександрівна. – Суми, 2012. – 22 с. – Режим доступу : [www.uabs.edu.ua/images/stories/sc\\_autoref/2012/2012\\_17\\_ken.pdf](http://www.uabs.edu.ua/images/stories/sc_autoref/2012/2012_17_ken.pdf).

5. **Про вдосконалення проведення аудиту ефективності виконання бюджетних програм** : наказ Головного КРУ України від 15 груд. 2005 р. № 444. – Режим доступу : [www.dkrs.gov.ua/kru/uk](http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk).

6. **Разборська О. О.** Аудит ефективності як складова програмно-цільового методу формування бюджету / О. О. Разборська, С. В. Сковородко. – Режим доступу : [intkonf.org/ken-razborska-oo-](http://intkonf.org/ken-razborska-oo-)

skovorodko-sv-audit-efektivnosti-yak-skladova-programno-tsilovogo-metodu-formuvannya-byudzhetu.

7. **Стефанов С.** Аудит ефективності: розуміння, застосування, завдання / С. Стефанов. – Режим доступу : [shkolazhizni.ru/archive/0/n-52212](http://shkolazhizni.ru/archive/0/n-52212).

8. **Стратегія** розвитку системи управління державними фінансами : затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 серп. 2013 р. № 774-р. – Режим доступу : [zakon4.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80).

#### List of references

1. **Doroshenko O. O.** Orhanizatsiia audytu efektyvnosti biudzhetykh prohram / O. O. Doroshenko. – Rezhym dostupu : [tib.znaimo.com.ua/docs/25500/index-9921.html](http://tib.znaimo.com.ua/docs/25500/index-9921.html).

2. **Zhadan O. I.** Mekhanizm finansovoho kontroliu efektyvnosti vykorystannia derzhavnykh koshtiv : dys. ... kand. nauk derzh. upr. : 25.00.02 / Zhadan Oleksandr Ivanovych. – Donetsk, 2009. – 276 s.

3. **Konovalov L. S.** Orhanizatsiino-pravove zabezpechennia audytu efektyvnosti biudzhetykh prohram v Ukraini / L. S. Konovalov. – Rezhym dostupu : [www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/2/03.pdf](http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/2/03.pdf).

4. **Pozhar T. O.** Rozvytok finansovo-biudzhethoho mekhanizmu derzhavnoho finansovoho kontroliu : avtoref. dys. ... kand. ekon. nauk : 08.00.08 / Pozhar Tetiana Oleksandrivna. – Sumy, 2012. – 22 s. – Rezhym dostupu : [www.uabs.edu.ua/images/stories/sc\\_autoref/2012/2012\\_17\\_ken.pdf](http://www.uabs.edu.ua/images/stories/sc_autoref/2012/2012_17_ken.pdf).

5. **Pro vdoskonalennia** provedennia audytu efektyvnosti vykonannia biudzhetykh prohram : nakaz Holovnoho KRU Ukrainy vid 15 hrud. 2005 r. № 444. – Rezhym dostupu : [www.dkrs.gov.ua/kru/uk](http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk).

6. **Razborska O. O.** Audyt efektyvnosti yak skladova prohramno-tsilovoho metodu formuvannia biudzhetu / O. O. Razborska, S. V. Skovorodko. – Rezhym dostupu : [intkonf.org/ken-razborska-oo-skovorodko-sv-audit-efektivnosti-yak-skladova-programno-tsilovogo-metodu-formuvannya-byudzhetu](http://intkonf.org/ken-razborska-oo-skovorodko-sv-audit-efektivnosti-yak-skladova-programno-tsilovogo-metodu-formuvannya-byudzhetu).

7. **Stefanov S.** Audyt efektyvnosti: rozuminnia, zastosuvannia, zavdannia / S. Stefanov. – Rezhym dostupu : [shkolazhizni.ru/archive/0/n-52212](http://shkolazhizni.ru/archive/0/n-52212).

8. **Stratehiia** rozvytku systemy upravlinnia derzhavnymy finansamy : zatverdzhena rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 serp. 2013 r. № 774-r. – Rezhym dostupu : [zakon4.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80).

*Надійшла до редколегії 20.01.14*

УДК 351.87:316.654

Світлана ОЛЕФІРЕНКО

Національна академія державного управління  
при Президентіві України

Львівський регіональний інститут державного управління

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЛЕГІТИМНОСТІ ГОЛОВНИХ УПРАВЛІНЬ ЮСТИЦІЇ В КОНТЕКСТІ ОСНОВНИХ НАПРЯМІВ ЇХ ДІЯЛЬНОСТІ

Досліджується вплив діяльності головних управлінь юстиції на забезпечення легітимності органів юстиції на місцях. Визначається роль основних напрямів діяльності головних управлінь юстиції в системі державного управління. Аналізується вплив громадськості на головні управління юстиції. Обґрунтовується необхідність підвищення рівня легітимності органів юстиції.

**Ключові слова:** легітимність, державна виконавча служба, відділ з питань банкрутства, сектор правової роботи та правової освіти, громадська рада.

**Светлана Олефиренко. Обеспечение легитимности главных управлений юстиции в контексте основных направлений их деятельности**

Исследуется влияние деятельности главных управлений юстиции на обеспечение легитимности органов юстиции на местах. Определяется роль основных направлений деятельности главных управлений юстиции в системе государственного управления. Анализируется влияние общественности на главные управления юстиции. Обосновывается необходимость повышения уровня легитимности органов юстиции.

**Ключевые слова:** легитимность, государственная исполнительная служба, отдел по вопросам банкротства, сектор правовой работы и правового образования, общественный совет.

**Svitlana Olefirenko. Legitimacy ensuring of the main departments of justice in the context of their activity main directions**

The effect of the activities of the bodies of justice to ensure legitimacy is investigated. The role of major areas of activity of the regional departments of justice in public administration is determined. The influence of the public on the regional departments of justice is analyzed. The necessity to enhance the legitimacy of the bodies of justice is grounded.

**Key words:** legitimacy, state executive service, department of bankruptcy, section of legal work and legal education, public council.

Аналіз основних завдань, поставлених перед головними управліннями юстиції, дає можливість зрозуміти, наскільки їх діяльність впливає на рівень легітимності. В останні роки, з розширенням функцій і повноважень головних управлінь юстиції, громадяни все частіше звертаються до органів юстиції за

© Олефіренко С. В., 2014

отриманням правової допомоги чи наданням консультації. Залучення громадськості до діяльності органів юстиції також значною мірою вплинуло на рівень легітимності обласних управлінь юстиції.

Основні завдання та напрями діяльності головних управлінь юстиції, як фактори забезпечення легітимності, досліджуються в працях А. І. Перепелиці, В. М. Бесчастного, Є. І. Мезенцева, С. Ю. Лобанцева, Д. П. Фіолєвського та ін.

Незважаючи на широкий спектр досліджень, що стосуються діяльності головних управлінь юстиції, слід зазначити, що окремі аспекти цього питання в Україні залишаються ще недостатньо дослідженими. Зокрема, не повною мірою досліджені напрями діяльності обласних управлінь юстиції, які забезпечують легітимність органів юстиції.

Мета нашого дослідження – визначити, як основні напрями діяльності головних управлінь юстиції впливають на забезпечення рівня легітимності органів юстиції.

На сьогоднішній день легітимність головних управлінь юстиції привертає усе більше уваги в українському суспільстві, оскільки вони відіграють важливу роль у реалізації державної правової політики, яку обласні управління юстиції реалізують через основні напрями своєї діяльності, а саме: державну виконавчу службу, відділ з питань банкрутства, сектор правової роботи та правової освіти тощо.

Відповідно до положення «Про Головні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі» від 23 червня 2011 р. основними завданнями головного управління юстиції є:

– реалізація державної правової політики, державної політики з питань банкрутства, забезпечення реалізації державної політики у сферах організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб);

– внесення на розгляд Міністерства юстиції та Державної виконавчої служби України пропозицій щодо формування та реалізації політики в зазначених сферах;

– забезпечення роботи нотаріату;

– експертне забезпечення правосуддя;

– протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму (щодо нотаріусів, адвокатів та інших осіб, які надають юридичні послуги);

– здійснення в межах повноважень міжнародно-правового співробітництва.

Державна виконавча служба належить до системи органів Міністерства юстиції України і здійснює виконання рішень судів, третейських судів та інших органів, а також посадових осіб

відповідно до законів України [6, с. 1]. Завданням державної виконавчої служби є своєчасне, повне й неупереджене примусове виконання рішень судових органів.

Розглядаючи питання ступеня впливу виконавчої служби на рівень легітимності головних управлінь юстиції в Україні, слід виділити особливості її функціонування, які одночасно, з одного боку, позитивно впливають на рівень легітимності, а з іншого – викликають незадоволення та нерозуміння дій виконавчої служби. Мова йде про законодавчо встановлену систему виконання державною виконавчою службою своїх повноважень. Однією з особливостей роботи виконавчої служби є примусове виконання судових рішень, що, як правило, впливає на майновий, фінансовий, а відповідно і морально-психологічний стан сторони, щодо якої відкрите виконавче провадження. Нерідко виконання державною виконавчою службою своїх функцій супроводжується протистоянням та залученням до цього процесу органів внутрішніх справ, як сторони, що забезпечує правопорядок на місці виконання судового рішення.

За статистичними даними Міністерства юстиції України, спостерігається динаміка зростання кількості виконавчих документів, подання до примусового виконання в органи державної виконавчої служби України зростає. Наприклад, у 2003 р. на примусове виконання до органів Державної виконавчої служби було подано близько 7 млн виконавчих документів, у 2004 р. їх кількість зросла до 8 млн [9, с. 53]. Згідно зі звітами державної виконавчої служби, у 2013 р. на виконання вже було подано більше 9 млн виконавчих документів.

За даними Міністерства юстиції, близько 95 % виконавчих проваджень супроводжуються примусовим виконанням рішень і лише 5 % виконуються добровільно. Указані дані характеризують у тому числі і вплив державної виконавчої служби на легітимність органів юстиції, оскільки у випадку примусового виконання рішення, як правило, одна зі сторін залишається незадоволеною діями державного органу, а отже, знижується рівень легітимності. Для мінімізації негативного впливу законодавцем передбачено право сторони, стосовно якої реалізовується виконавче провадження, оскаржити дії виконавців згідно із Законом України «Про виконавче провадження», за яким дії або бездіяльність державного виконавця та інших посадових осіб державної виконавчої служби можуть бути оскаржені стягувачем та іншими учасниками виконавчого провадження (крім боржника) до начальника відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, або до керівника відповідного органу державної виконавчої служби вищого



рівня чи до суду [5, с. 82]. Крім того, сторона виконавчого провадження для захисту своїх прав може скористатись Законом України «Про звернення громадян», згідно з яким особи, чії права порушені, можуть звернутися до вищевказаних осіб щодо відновлення своїх прав та інтересів або прийти на особистий прийом до керівників та інших посадових осіб [4, с. 22].

Повертаючись до аналізу даних Міністерства юстиції України, можна зробити висновок, що зазначена статистика також свідчить і про рівень правової та громадської свідомості сторін виконавчого провадження. У цьому випадку має місце прямо пропорційна залежність добровільного виконання судових рішень від ступеня правосвідомості сторін.

Узагальнюючи практику застосування Закону України «Про виконавче провадження», урахувавши суттєвий його вплив на легітимність органів юстиції на місцях, на нашу думку, існує потреба в удосконаленні окремих положень цього стосовно норм, які регулюють штатну кількість відділів державної виконавчої служби, з метою її збільшення до фактичної необхідності, а також регулювання навантаження на державного виконавця.

Розвиток суспільних відносин зумовив потребу в участі держави в окремих економічних процесах, що привело до створення в структурі головних управлінь юстиції відділу з питань банкрутства. Згідно з наказом Міністерства юстиції управління від 23 червня 2011 р. «Про затвердження положень про територіальні органи Міністерства юстиції України» головні управління юстиції через зазначені підрозділи забезпечують реалізацію політики з питань банкрутства.

Сфера цієї діяльності головного управління юстиції поширюється тільки на юридичних осіб – суб'єктів господарювання, відносно яких розпочата процедура банкрутства. Специфіка банкрутства безпосередньо пов'язана із порушенням прав працівників підприємства-банкрута на отримання заробітної плати [1, с. 29]. У цьому контексті головне управління юстиції через відділ з питань банкрутства та державну виконавчу службу виконує функції примусового стягнення з боржника на користь його працівників затриманої заробітної плати. Також слід зазначити, що власне ця функція є одна з небагатьох, яка безпосередньо впливає на фінансово-матеріальне становище конкретної людини, що в кінцевому результаті сприяє забезпеченню легітимності органів юстиції серед населення.

Важливою структурною одиницею, яка безпосередньо стосується легітимності головних управлінь юстиції, є сектор правової роботи та правової освіти. Головним завданням цього відділу є:

– доведення до відома населення інформації, що стосується діяльності головних управлінь юстиції;

– надання безкоштовної правової допомоги населенню;  
– роз'яснення громадянам їх прав та обов'язків;  
– створення громадських приймалень;  
– проведення правоосвітніх заходів у навчальних закладах, на підприємствах;  
– розроблення методичних рекомендацій.

Заслуговує на увагу детальний розгляд функцій цього сектору, оскільки від якості і повноти надання правової допомоги конкретному громадянину залежить легітимність місцевих органів юстиції на рівні міста та району, що в подальшому формує ступінь довіри в цілому до головного управління юстиції.

Детальніше розглянути роботу цього сектору можна на прикладі Львівської області. У Львівській області створені й діють 27 районних, міських міжвідомчих координаційно-методичних рад (МКМР) з правової освіти населення. Одним із засобів реалізації зазначеного напрямку діяльності є створення та діяльність громадських приймалень на базі управлінь юстиції, місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, виїзних консультативних пунктів.

Протягом I півріччя 2013 р. у громадській приймальні Головного управління юстиції у Львівській області безкоштовну правову допомогу отримали 468 громадян, у тому числі інваліди I – III груп, ветерани війни та праці, пенсіонери та інші категорії громадян. Головним управлінням юстиції у Львівській області протягом I півріччя 2013 р. проведено 28 правоосвітніх заходів у навчальних закладах області, якими охоплено майже 4 600 студентів та учнів.

Управліннями юстиції організовано та проведено в I півріччі 2013 р. 57 тижнів правових знань та охоплено близько 41 000 осіб населення області. Протягом цього періоду головним, районними, міськими, міськрайонними управліннями юстиції організовано 114 виступів у засобах масової інформації, із них 22 – начальника управління [8].

В умовах євроінтеграційних процесів, які зараз відбуваються в Україні, важливе значення в діяльності сектору правової роботи та освіти головних управлінь юстиції має надання безоплатної правової допомоги населенню. Так, у Законі України «Про безоплатну правову допомогу», який набув чинності 9 липня 2011 р., передбачено формування в Україні системи безоплатної правової допомоги. Відповідно до цього закону система складається з двох взаємопов'язаних складових – систем безоплатної первинної та безоплатної вторинної правової допомоги.

Безоплатна первинна правова допомога передбачає надання правової інформації, консультацій, роз'яснень з правових питань, складення заяв, скарг, інших документів правового характеру (крім

документів процесуального характеру). Право на отримання такої допомоги мають усі особи, які перебувають під юрисдикцією України, а надавати її з 9 липня 2011 р. зобов'язані всі органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування [3].

Протягом вересня 2013 р. працівники Головного управління юстиції у Львівській області надали безоплатну первинну правову допомогу 20 280 громадянам. Так, найчастіше до громадських приймалень населення зверталось з питань цивільного та земельного законодавства, сімейного права, спадкового права, соціального захисту населення, пенсійного законодавства, трудового, житлового, адміністративного, кримінального, міжнародного та з інших питань.

Безоплатна вторинна правова допомога полягає в забезпеченні захисту особи від обвинувачення, представництва особи в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами, а також складенні документів процесуального характеру. Право на отримання такої допомоги мають малозабезпечені особи, а також особи, віднесені до певних соціально вразливих груп (діти-сироти, ветерани війни, реабілітовані особи та ін.). Наданням таких видів правової допомоги із залученням адвокатів і займаються головні управління юстиції.

Одним із засобів реалізації правової освіти для населення Львівщини є створення та діяльність громадських приймалень на базі управлінь юстиції, місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, виїзних консультативних пунктів.

Сьогодні у Львівській області працює 98 громадських приймалень, створених при управліннях юстиції, райдержадміністраціях, центрах соціальних служб для молоді, виконавчих органах районних, міських рад, будинку-інтернаті для інвалідів та осіб похилого віку тощо, а також 155 виїзних консультативних пунктів для надання правової допомоги громадянам найбільш віддалених районів сільської місцевості [2].

Основною метою діяльності громадської приймальні є сприяння забезпеченню правового захисту конституційних прав, свобод та інтересів громадян органами виконавчої влади, належної реалізації Закону України «Про безоплатну правову допомогу».

Приймальня здійснює такі види правової допомоги:

- надання правової інформації;
- надання консультацій і роз'яснень з правових питань;
- допомога в складенні заяв, скарг та інших документів правового характеру;
- надання допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації.

Ще одним засобом підвищення рівня легітимності головних

управлінь юстиції є участь громадськості в організації його роботи, пов'язаної із задоволенням правових потреб населення. З цією метою, а також для налагодження ефективної взаємодії з громадськістю та відповідно до вимог Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» при головних управліннях юстиції областей створюються громадські ради.

Громадська рада при головних управліннях юстиції є консультативно-дорадчим органом, який утворюється при головному управлінні юстиції і здійснює свою діяльність на громадських засадах. До складу громадської ради можуть входити представники об'єднань громадян, громадських організацій, органів державної влади, місцевого самоврядування, навчальних закладів, засобів масової інформації, діяльність яких пов'язана із забезпеченням реалізації державної правової політики або юридичною практикою, а також структурних підрозділів головних управлінь юстиції, які під час виконання наданих їм повноважень постійно співпрацюють з громадськістю.

Основними завданнями громадської ради є:

- координація заходів, пов'язаних з проведенням Головним управлінням юстиції консультацій з громадськістю з питань реалізації державної правової політики;
- підготовка пропозицій до проектів нормативно-правових актів з питань забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян, розробниками яких є Міністерство юстиції України, головні управління юстиції;
- участь за пропозицією керівників головних управлінь юстиції у підготовці найважливіших рішень з основних напрямів його діяльності та, у разі схвалення в установленому порядку цих рішень, проведення моніторингу щодо їх реалізації;
- підготовка за участю структурних підрозділів головних управлінь юстиції пропозицій до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю із зазначенням строків проведення публічних громадських обговорень, який подається на розгляд та погодження начальнику головного управління юстиції;
- підготовка пропозицій щодо форм та способів проведення консультацій з громадськістю, які подаються на розгляд та погодження начальнику головного управління юстиції;
- інформування Міністерства юстиції України про результати проведення консультацій з громадськістю та доведення до відома широкої громадськості, зокрема через засоби масової інформації, інформації про діяльність громадської ради й прийняті нею рішення [7].

Практика взаємодії головного управління юстиції із громадською радою дозволяє виявляти проблемні питання в роботі цього державного органу, попереджувати можливе виникнення конфліктних ситуацій між громадянами або юридичними особами, з одного боку, та управлінням юстиції – з іншого. Своєчасно реагувати на створення передумов до корупційних дій у середовищі працівників місцевих органів юстиції. Характерною ознакою, яка впливає на легітимність головного управління юстиції в розрізі роботи із громадською радою, є гласність.

Аналізуючи структуру головних управлінь юстиції та завдання, покладені на них, слід зауважити, що з початку становлення України як незалежної держави вони значно розширились та деталізувались. Насамперед цьому сприяє розвиток суспільних відносин у державі, по-друге, необхідність поширення норм діючого законодавства на діяльність юридичних, фізичних осіб та органів державної влади та управління, по-третє, адаптація вітчизняного законодавства до європейських стандартів. Також важливим чинником, який надає динаміку цьому процесу, є вирішення завдання підвищення легітимності обласних управлінь юстиції, головним чином, через створення органів, які безпосередньо співпрацюють з громадськістю.

#### **Список використаних джерел**

1. **Бордаченко О.** Закон про банкрутство: нові етапи взаємодії / О. Бордаченко // Судовий вісн. – 2012. – № 3. – С. 27 – 32.
2. **Громадські** приймальні Львівщини надають також онлайн-консультації. – Режим доступу : [obljust.lviv.ua/napriamky-diialnosti](http://obljust.lviv.ua/napriamky-diialnosti).
3. **Загальна** інформація про стан формування системи безоплатної правової допомоги. – Режим доступу : [obljust.lviv.ua/napriamky-diialnosti](http://obljust.lviv.ua/napriamky-diialnosti).
4. **Про звернення** громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96 // Відом. Верховної ради України. – 1996. – № 47.
5. **Про виконавче** провадження : Закон України від 24 берез. 1998 р. № 202/98. // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 15.
6. **Про державну** виконавчу службу : Закон України від 24 берез. 1998 р. № 202/98 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 15.
7. **Про затвердження** положення про Громадську раду при Головному управлінні юстиції у Полтавській області : наказ Головного управління юстиції у Полтавській області від 20 трав. 2009 р. № 215/5. – Режим доступу : [www.just.gov.ua/content/260](http://www.just.gov.ua/content/260).
8. **Узагальнення** стану правової освіти Головного, районних, міських, міськрайонних управлінь юстиції за I півріччя 2013 року. – Режим доступу : [obljust.lviv.ua](http://obljust.lviv.ua).
9. **Фіолевський Д. П.** Державна виконавча служба України : навч. посіб. / Д. П. Фіолевський, С. Ю. Лобанцев, Є. І. Мезенцев ; за заг. ред. Д. П. Фіолевського. – К. : Алеута, 2004. – 564 с.

#### **List of references**

1. **Bordachenko O.** Zakon pro bankrutstvo: novi etapy vzaiemodii / O. Bordachenko // Sudovi visn. – 2012. – № 3. – S. 27 – 32.
2. **Hromadski** pryimalni Lvivshchyny nadaui takozh onlain-konsultatsii. – Rezhym dostupu : [obljust.lviv.ua/napriamky-diialnosti](http://obljust.lviv.ua/napriamky-diialnosti).
3. **Zahalna** informatsiia pro stan formuvannia systemy bezoplatnoi pravovoi dopomohy. – Rezhym dostupu : [obljust.lviv.ua/napriamky-diialnosti](http://obljust.lviv.ua/napriamky-diialnosti).
4. **Pro zvernennia** hromadian : Zakon Ukrainy vid 2 zhovt. 1996 r. № 393/96 // Vidom. Verkhovnoi rady Ukrainy. – 1996. – № 47.
5. **Pro vykonavche** provadzhennia : Zakon Ukrainy vid 24 berez. 1998 r. № 202/98. // Ofits. visn. Ukrainy. – 1998. – № 15.
6. **Pro derzhavnu** vykonavchu sluzhbu : Zakon Ukrainy vid 24 berez. 1998 r. № 202/98 // Ofits. visn. Ukrainy. – 1998. – № 15.
7. **Pro zatverdzhennia** polozhennia pro Hromadsku radu pry Holovnomu upravlinni yustytysii u Poltavskii oblasti : nakaz Holovnoho upravlinnia yustytysii u Poltavskii oblasti vid 20 trav. 2009 r. № 215/5. – Rezhym dostupu : [www.just.gov.ua/content/260](http://www.just.gov.ua/content/260).
8. **Uzahalnennia** stanu pravovoi osvity Holovnoho, raionnykh, miskyykh, miskraionnykh upravlin yustytysii za I pivrichchia 2013 roku. – Rezhym dostupu : [obljust.lviv.ua](http://obljust.lviv.ua).
9. **Fiolevskiy D. P.** Derzhavna vykonavcha sluzhba Ukrainy : navch. posib. / D. P. Fiolevskiy, S. Yu. Lobantsev, Ye. I. Mezentssev ; za zah. red. D. P. Fiolevskoho. – K. : Aleuta, 2004. – 564 s.

*Надійшла до редколегії 06.02.14*

**УДК 351.773 : 001. 818 (477)**

**Олександра ХУДОБА**

*Національна академія державного управління*

*при Президентіві України*

*Львівський регіональний інститут державного управління*

### **ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

**Проводиться порівняльний аналіз критеріїв, на основі яких здійснюватиметься вибір системи охорони здоров'я зарубіжної країни для подальшого її вивчення. Доводиться, що не існує жодної країни, досвід якої можна було б повністю адаптувати до українських реалій. Визначається, що під час розроблення новітніх стратегій з окремих напрямів системи охорони здоров'я в Україні може бути використаний**

досвід таких країн, як Австралія, Нідерланди, Естонія, Норвегія, Франція, Чехія та Швейцарія.

**Ключові слова:** ефективність, система охорони здоров'я, державне управління системою, індикатори ВООЗ, медична допомога.

***Александра Худоба. Зарубежный опыт государственного управления системой здравоохранения в Украине: сравнительный анализ***

Проводится сравнительный анализ критериев, на основании которых будет осуществляться выбор системы здравоохранения зарубежной страны для дальнейшего ее изучения. Доказывается, что не существует ни одной страны, опыт которой можно было бы полностью адаптировать к украинским реалиям. Определяется, что при разработке новейших стратегий по отдельным направлениям системы здравоохранения в Украине может быть использован опыт таких стран, как Австралия, Нидерланды, Эстония, Норвегия, Франция, Чехия и Швейцария.

Ключевые слова: эффективность, система здравоохранения, государственное управление, индикаторы ВОЗ, медицинская помощь.

***Oleksandra Hudoba. Foreign experience of public administration of the health care system in Ukraine: comparative analysis***

The comparative analysis of the criteria, on the base of which the selection of the health care system of a foreign country for further study is done, is made. It is proved that there is no country, which experience could be adapted to Ukrainian realities completely. It is noted that during the newest strategies development on certain directions of the health care system in Ukraine the experience of such countries as Australia, Netherlands, Estonia, Norway, France, Czechia and Switzerland can be used.

Key words: efficiency, health care system, public administration by the system, World Health Organization indicators, medical aid.

Намагання переглянути принципи функціонування системи охорони здоров'я чи окремих її складових, або навіть розгляд питання щодо реформування медичної системи загалом є актуальним у багатьох країнах світу. Україна не є винятком у контексті цієї проблематики. Дискусії щодо формування ефективної системи охорони здоров'я для України тривають серед науковців та професіоналів у цій галузі ще з часів здобуття української незалежності у 1991 р., а також є предметом суперечок у політичному середовищі, особливо в передвиборчий період.

Упродовж останніх десятиліть Україна намагається вирішити різноманітні проблеми у сфері охорони здоров'я як на національному, так і на місцевому рівнях. Перш за все демографічні зміни суттєво вплинули на соціально-економічний розвиток країни загалом, позначилися на структурі захворювань і структурі населення, що обумовлено збільшенням кількості осіб старшого віку (більше за 60 років), а також створили додаткове навантаження на систему охорони здоров'я загалом. По-друге, поширення

інфекційних та неінфекційних захворювань спричинило зниження показника середньої тривалості життя в Україні до надзвичайно низького рівня. Окрім того, поширення епідемій ВІЛ-інфекції/СНІДу та туберкульозу, алкогольної і наркотичної залежності є реальними та потенційними загрозами для національної системи охорони здоров'я.

Уряд України визнав національну систему охорони здоров'я недостатньо ефективною, проте йому поки що не вдалося сформулювати чіткої науково обґрунтованої комплексної стратегії, яка б розкривала шляхи й методи побудови ефективної моделі системи охорони здоров'я та окреслювала тенденції оздоровлення населення в цілому. У зв'язку з цим пошук та втілення нових управлінських стратегій можуть попередити сотні тисяч передчасних смертей, знизити тягар неінфекційних, інфекційних та хронічних захворювань, що, у свою чергу, зменшить навантаження на мережу закладів охорони здоров'я, підвищить продуктивність робочої сили і мінімізує соціальні витрати.

Отже, вимогою сьогодення є розроблення науково обґрунтованої інноваційної стратегії, яка передбачатиме проведення комплексу послідовних, взаємопов'язаних реформ і відповідатиме на ключове питання: як отримати найкращі можливі результати функціонування системи охорони здоров'я в умовах обмеження ресурсів, або, іншими словами, як підвищити ефективність системи охорони здоров'я України.

Аналіз наукових джерел засвідчив, що окремі питання вивчення міжнародного досвіду інших країн щодо функціонування системи охорони здоров'я актуалізуються у працях багатьох науковців. Зокрема, Я. Радиш, І. Солоненко акцентували увагу на принципах побудови систем охорони здоров'я; В. Лехан, Е. Ліннакко, У. Маттіла, В. Рудий та В. Черненко розглядали здебільшого фінансовий аспект галузі охорони здоров'я шляхом аналізу досвіду інших країн, у тому числі таких країн, як Росія, Естонія та Латвія; Р. Солтман, Дж. Фигейрас проводили аналіз сучасних стратегій реформ систем охорони здоров'я і вивчали їх вплив на здоров'я громадян у країнах європейського регіону. Б. Лемішко та інші приділяли увагу вивченню досвіду розвитку первинної медико-санітарної допомоги, зокрема у США. Проте, незважаючи на наукову й практичну цінність опублікованих праць, основні питання, пов'язані з вибором критеріїв для вивчення досвіду зарубіжних країн у системі охорони здоров'я, досі залишаються невирішеними.

Одним із методів наукового вирішення комплексу завдань, що стосуються вдосконалення окремих аспектів системи охорони здоров'я, є компаративний аналіз функціонування цих систем у

зарубіжних країнах, на базі чого здійснюється подальше ґрунтовне вивчення передового досвіду з означеної проблематики. Отже, метою нашого дослідження є аналіз основних критеріїв, за якими здійснюватиметься вибір системи охорони здоров'я зарубіжної країни для більш детального вивчення принципів її функціонування.

Основною метою системи охорони здоров'я є збереження, зміцнення чи поліпшення здоров'я населення. Досягнення цієї мети системою охорони здоров'я кожної країни є запорукою успіху щодо поліпшення стану здоров'я людини в глобальному вимірі.

Для проведення об'єктивного аналізу складових системи охорони здоров'я ВООЗ розроблено систему індикаторів, які в сукупності дають загальну характеристику стану здоров'я населення кожної країни. Усі індикатори згруповані за дев'ятьма напрямками, а саме: тривалість життя і смертність; захворюваність і смертність по нозологіях; група інфекційних захворювань; забезпеченість населення медичними послугами; фактори ризику; система охорони здоров'я; витрати на систему охорони здоров'я; справедливість в отриманні медичної допомоги та соціально-демографічна характеристика. На основі цих індикаторів можна також визначити статус та ефективність системи охорони здоров'я загалом.

Резолюцією 5-го з'їзду спеціалістів із соціальної медицини та організаторів охорони здоров'я в Україні визнано, що попередньо проведені реформи у сфері охорони здоров'я не дали бажаного результату і система охорони здоров'я надалі не задовольняє в повному обсязі потреби населення в ефективній медичній допомозі [3]. Аналіз демографічних показників і захворюваності населення України наразі також свідчить про низьку ефективність запланованих заходів. Тому зараз одним із найбільш важливих питань за останні десятиліття є суттєве вдосконалення системи охорони здоров'я, тобто підвищення її ефективності.

Ефективною системою охорони здоров'я вважається тоді, коли можна отримати максимальні вигоди чи найкращі результати за наявні ресурси. І навпаки, на думку науковців [4], неефективність системи полягає або в неефективному використанні отриманих коштів (неефективність розподілу ресурсів), або в недоліках організації чи функціонування самої системи (технічна неефективність). Однак визначення наявного рівня ефективності є лише початковим етапом у пошуку шляхів підвищення ефективності системи охорони здоров'я. Є три ключові передумови, без яких досягнення ефективності є неможливим: отримання необхідної та достовірної інформації, формування відповідної дійової системи управління, а також наявність потенціалу і політичної волі для досягнення поставлених цілей.

Одним із надзвичайно важливих способів оцінювання ефективності системи охорони здоров'я є аналіз показників захворюваності та смертності населення у всіх вікових групах, тобто з'ясування, скільки людей помирає кожного року і чому, які захворювання, травми чи інфекції суттєво впливають на тривалість та якість життя. Аналіз цих показників дозволяє відповідальним за прийняття рішень у сфері охорони здоров'я визначити, чи в правильному напрямі сфокусовані їх зусилля, скільки смертей і захворювань можна попередити в майбутньому.

Одним із показових індикаторів, на нашу думку, що характеризує систему охорони здоров'я України загалом, є рівень смертності дорослих, для яких визначається ймовірність смерті у віці від 15 до 60 років, на 1 000 осіб населення. На рис. 1 подано показники цього індикатора в різних країнах світу, які ми обрали за високими показниками тривалості життя. Винятком у цьому переліку є лише такі країни, як Росія, Білорусія та Україна. Ця трійка країн, поряд з Кенією та Чорногорією, серед усіх країн світу за станом на 2011 р. характеризується нульовим приростом показника середньої тривалості життя під час народження від 1990 р. Водночас у таких країнах, як Естонія, Фінляндія, Угорщина та Словенія, показник середньої тривалості життя під час народження збільшився на 6 одиниць, а в Італії, Німеччині, Польщі, Словачії та Швейцарії – на 5 одиниць порівняно з 1990 р. [7].

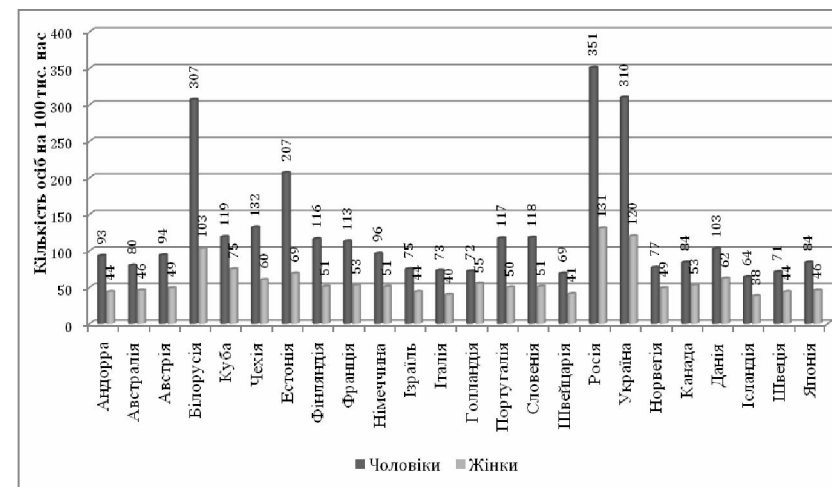


Рис. 1. Рівень смертності дорослих за станом на 2011 рр. серед країн світу

Середній рівень смертності дорослих у Європейському регіоні (за класифікацією ВООЗ) у 2011 р. становив 230 осіб серед чоловіків і 155 осіб серед жінок на 1 000 осіб населення проти 291 особи і 234 осіб у 1990 р. відповідно. В Африканському регіоні у 1990 і 2011 рр. цей показник серед чоловіків становив відповідно 414 осіб і 362 особи, а в жінок – 339 і 317 осіб. З цієї статистики можна зробити висновок щодо позитивної динаміки цих показників в обох регіонах. Однак з цього погляду слід виокремити Білорусію, Росію і Україну, оскільки в цих країнах спостерігається регрес щодо даного індикатора. Якщо у 1990 р. показник смертності дорослого населення в Білорусії, Росії та Україні серед чоловіків становив 282, 318 та 287 осіб на 1 000 осіб населення, то вже у 2011 р. він становив 307, 351 і 310 осіб відповідно; серед жінок у 1990 р. становив 107, 117 та 112 осіб, а в 2011 р. – 103 особи в Білорусії (уперше спостерігається позитивна динаміка), 131 особа і 120 осіб у Росії і Україні відповідно [7].

Отож, на рис. 1 ми можемо бачити «лідерів» за цим показником, куди можна віднести і Естонію. Проте, якщо взяти до уваги 1990 р., то в цьому році, наприклад, Україна і Естонія були на зовсім інших позиціях: рівень смертності серед чоловіків становив 287 осіб в Україні проти 301 особи в Естонії, а вже у 2011 р. він став 310 осіб в Україні проти 207 осіб в Естонії.

Найбільша частка смертей, що припадає на найпродуктивніший період життя до 60 років, обумовлена неінфекційними захворюваннями. Основною причиною смертності дорослого населення в Україні є серцево-судинні захворювання, що становлять 60 % від загальної кількості, онкологічні захворювання – 12 % і смертність від зовнішніх причин, включаючи нещасні випадки й отруєння, – 9,7 %. Цими трьома причинами зумовлено 81,8 % усіх смертей у країні [6]. Магнітуда показника смертності від серцево-судинних захворювань зростає в країнах з низьким і середнім рівнем доходу населення, що відображено на рис. 2.

Ефективне функціонування всіх складових системи охорони здоров'я забезпечується належним рівнем доступності і якості медичних послуг. Відповідно до Положення ВООЗ, доступність медичної допомоги визначається як багатовимірне поняття, що включає баланс численних факторів у рамках суворих практичних обмежень, спричинених особливостями ресурсів та можливостями країни. Завдяки балансу таких факторів, як кадри, фінансування, транспортні засоби, свобода вибору, інформування населення, якість і розподіл технічних ресурсів, визначається характер і ступінь її доступності [1]. У науковій літературі існує багато інших тлумачень цього терміна. Базуючись на аналізі понятійно-категоріального апарату науковців, у нашому дослідженні ми дотримуємося

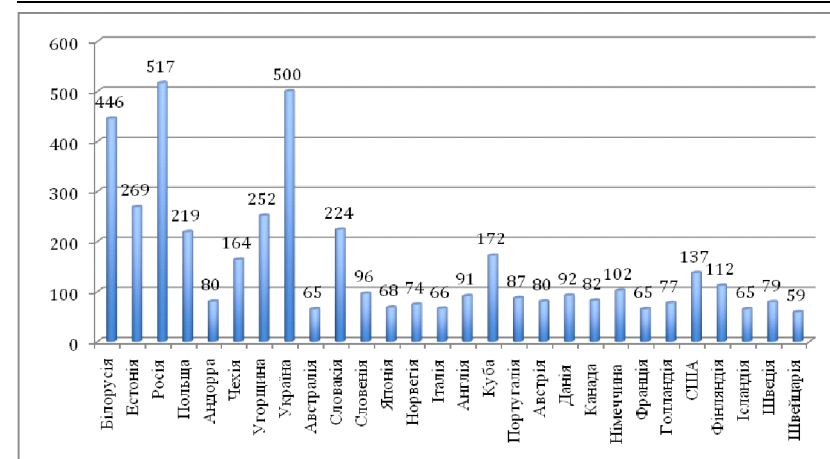


Рис. 2. Рівень смертності, зумовленої серцево-судинними захворюваннями та діабетом, в осіб від 30 до 70 років на 100 000 населення

визначення «доступності медичної допомоги» як «можливості вчасного отримання медичної допомоги відповідно до потреби».

Доступність медичної допомоги можна характеризувати за чотирма критеріями: географічна доступність, наявність потенцілу медичного сектору для надання медичної допомоги, можливість для населення отримати медичну допомогу та прийнятність медичної допомоги. Відповідно до цих критеріїв науковці виділяють перешкоди, що обмежують до певний спосіб доступність медичної допомоги, які особливо рекомендують враховувати в країнах з недостатнім рівнем доходів. Обмежений доступ за географічним критерієм обумовлений трьома основними перешкодами: віддаленістю місця отримання медичної допомоги, витратами на транспорт і розвинутістю транспортної мережі. Це питання є особливо важливим для України, оскільки за звітом МОЗ у 2012 р. віддаленість спеціалізованої медичної допомоги для населення через створення госпітальних округів викликає масові протести, до яких варто прислухатися [2].

Перешкодами, що впливають на зниження потенціалу системи охорони здоров'я, є: некваліфікований медичний персонал, обмежені години прийому, мотивація медичного персоналу, забезпеченість лікарськими та іншими засобами медичного призначення, низький рівень інформування населення, а також час очікування на медичну допомогу. Стосовно доступності для дорослого населення медичної допомоги ми провели



компаративний аналіз окремих індикаторів у деяких країнах [5], що схематично зображений на рис. 3.

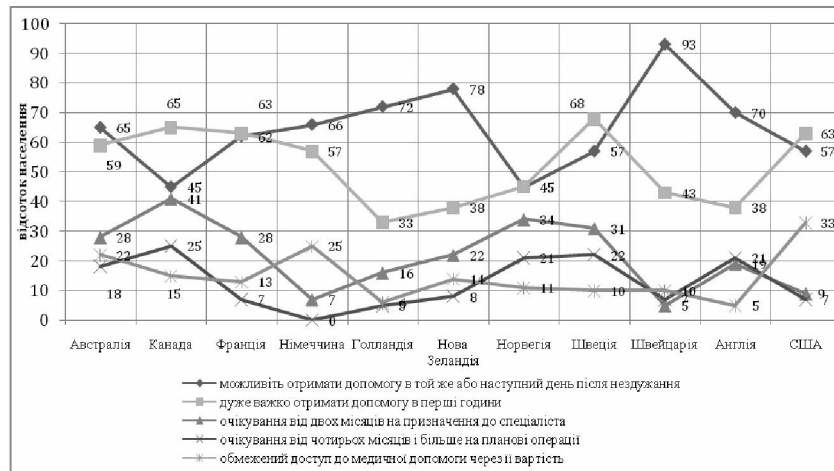


Рис. 3. Доступність медичної допомоги для дорослого населення в деяких країнах за 2010 р.

За даними рис. 3 можна зробити висновок, що можливість отримати медичну допомогу в той самий або на наступний день після виникнення такої потреби є найбільшою у Швейцарії, Новій Зеландії та Нідерландах, а найменшою – у Канаді, Норвегії, Швеції та США. Найважче отримати медичну допомогу в перші години у Швеції і Канаді, тоді як Нідерланди за цим індикатором є однією з найкращих країн у світі.

Ще одну групу перешкод, що формують прийнятність для населення отримання медичної допомоги визначають такі чинники, як невпевненість населення в якісному наданні медичної допомоги, стигматизація, розголошення діагнозів, низький рівень деонтології медичних працівників тощо. Ці чинники в умовах зниження престижності медичної професії в Україні потребують особливої уваги.

Важливим елементом якості й доступності медичної допомоги за всіма її профілями і рівнями є створення та реалізація в Україні обґрунтованих нормативів забезпечення міського й сільського населення медичними працівниками. Обґрунтування також потребує показник співвідношення лікарів та медсестер. З огляду на рис. 4, єдиного підходу до забезпечення населення медичними працівниками в країнах світу, що мають задовільні показники в медичній сфері, не існує, і це також вимагає детального аналізу.

Наприклад, Естонія, яка демонструє прогрес у поліпшенні

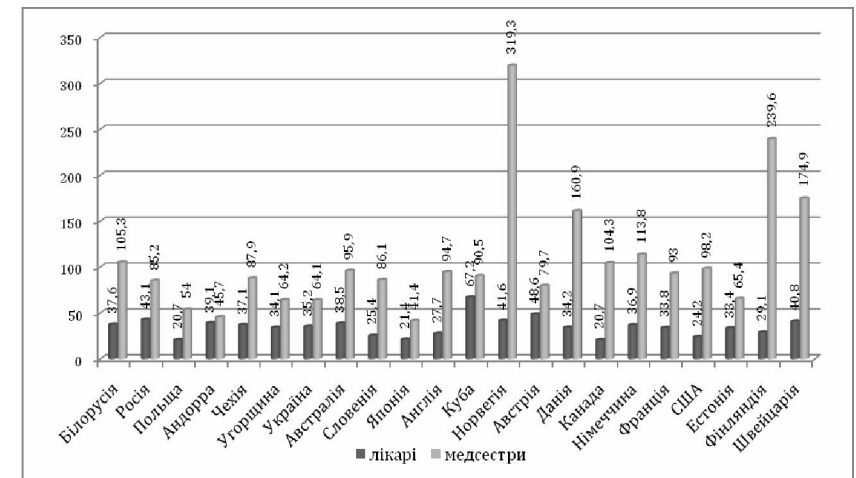


Рис. 4. Забезпеченість населення медичними працівниками в розвинутих країнах світу

діяльності системи охорони здоров'я за інтегральними показниками, забезпечує своє населення медичними працівниками у співвідношенні лікарів та медсестер – приблизно 1 : 2, тоді як Норвегія вибудувала таке саме забезпечення у співвідношенні 1 : 7,7. Україна належить до країн, де співвідношення лікарів та медсестер становить менше ніж 1 : 2, а саме 1 : 1,8. До цієї ж групи відносять ще, наприклад, такі країни, як Куба (1:1,3), Австрія (1:1,6), Японія (1: 1,9) та Угорщина (1:1,9).

Можливість населення отримати медичну допомогу зменшується через високу вартість послуг та низький соціальний рівень. У багатьох країнах вирішальне значення в доступності медичної допомоги на первинному рівні, отриманні консультації спеціаліста чи обсягах надання невідкладної допомоги має наявність медичного страхування. Однак само по собі медичне страхування не забезпечує доступності медичної послуги. Необхідно також, щоб це страхування покривало всебічний доступ, а також наявність постачальника послуг, який приймає страхування, тощо. Відповідно до рис. 5 особливо актуальним це питання є в США, де обмежений доступ до медичної допомоги через її вартість спостерігається у 33 % населення, і навпаки, в Англії та Нідерландах кількість таких осіб становить усього 5 % і 6 % відповідно.

Відомо, що економічні можливості держави й реальні обсяги фінансування медичної сфери істотно впливають на стан здоров'я населення, що підтверджують такі інтегральні показники, як середня

очікувана тривалість життя. З огляду на передумови досягнення високої якості медичного обслуговування, що передбачають відповідне фінансове забезпечення, економічні аспекти функціонування системи охорони здоров'я набувають особливого значення. Одним із найважливіших показників, що характеризують рівень економічного благополуччя, є обсяг валового внутрішнього продукту (далі – ВВП). Всесвітньою організацією охорони здоров'я визначено розмір витрат, що рекомендується виділяти на медичну сферу, на рівні 5 % від ВВП. При цьому критичною межею вважається величина витрат в обсязі 3 % від ВВП, нижче якої система охорони здоров'я стає нежиттєздатною.

Відповідно до світової статистики в галузі охорони здоров'я загальні витрати на охорону здоров'я в Україні за станом на 2011 р. становлять 7,8 % від її ВВП, на рівні з Угорщиною (див. рис. 5). За цим показником Україна випереджає, наприклад, такі країни, як Чехія (7,5 %), Польща (7%), Росія (6,5%), Естонія (6,3 %) та Білорусія (5,6%) [7]. Однак цей показник як самостійний не є показовим. Аналізуючи далі рис. 5, ми бачимо, що, незважаючи на те що Україна належить до країн з державним фінансуванням системи охорони здоров'я, урядові витрати становлять трохи більше ніж половину від загальних витрат, що за цим критерієм наближає Україну до США, яка є типовим представником приватної системи охорони здоров'я.

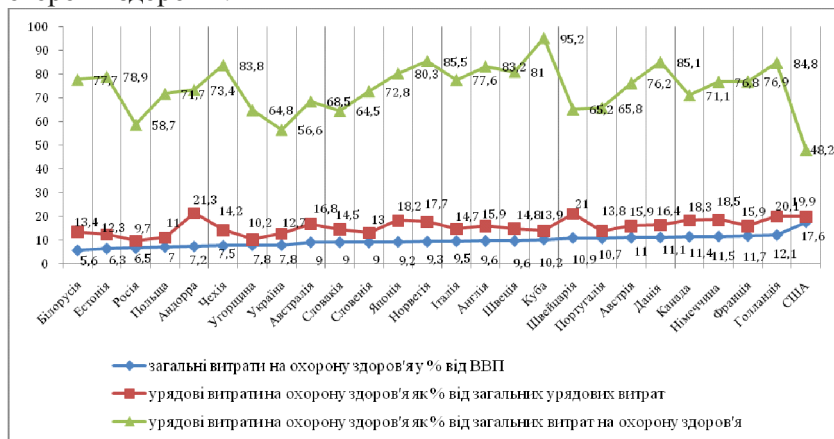


Рис. 5. Рівень витрат на охорону здоров'я у країнах світу

Про реальний стан фінансування галузі можна додатково зробити висновки з рис. 6 на підґрунті загальних видатків на охорону здоров'я на душу населення за паритетом купівельної

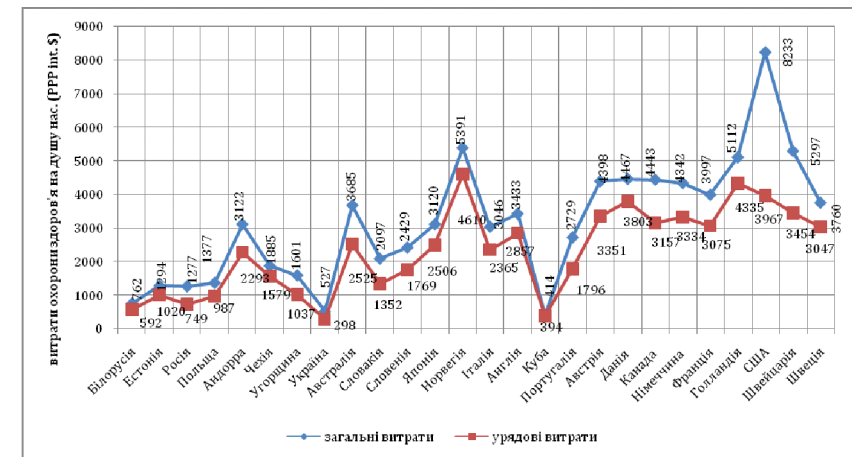


Рис. 6. Витрати на охорону здоров'я на душу населення за паритетом купівельної спроможності

спроможності. Паритет купівельної спроможності показує, скільки товарів можна купити за одну й ту саму суму коштів у різних країнах. Наприклад, за 100 дол. США в Україні можна купити більше, ніж у США. Відтак, паритет купівельної спроможності є точнішим показником для аналізу видатків на охорону здоров'я.

Як бачимо з рис. 6, Україна займає останнє місце серед обраних нами країн за паритетом купівельної спроможності. Урядові витрати на охорону здоров'я на душу населення в Естонії і в Угорщині майже в 3,5 рази, а в Чехії – в 5,3 рази більші, аніж в Україні.

На основі вищевикладеного матеріалу можна стверджувати, що кожна країна, вибрана нами за найвищими рейтинговими показниками тривалості життя, має певні переваги в діяльності системи охорони здоров'я за окремими індикаторами. Для побудови нової стратегії діяльності системи охорони здоров'я України може бути корисним досвід таких країн, як Австралія, Нідерланди, Естонія, Норвегія, Франція, Чехія та Швейцарія. Водночас не можна виділити жодної країни, досвід якої можна було б повністю адаптувати до українських реалій, що обумовлено передовсім демографічними, соціально-економічними та політичними чинниками.

Перспективи подальшого розвитку цього напрямку досліджень полягають у вивченні систем охорони здоров'я країн, які є найбільш оптимальними для обміну досвідом за комплексними показниками, їх розвитку в динаміці, а також в оцінці чинників, що впливають на формування та реалізацію державної політики за визначеними напрямами. Крім того, у процесі дослідження ми не ставили собі за



завдання врахувати всі індикатори, що впливають на ефективність системи охорони здоров'я (наприклад, фактори ризику, соціально-економічні показники чи забезпеченість лікарськими засобами тощо), що також позначаються на стані здоров'я населення, і саме ці питання можуть стати об'єктом подальшого вивчення.

### Список використаних джерел

1. **Положення** щодо доступності медичної допомоги / Всесвітня мед. асоціація : міжнар. док. від 1 верес. 1988 р. – Режим доступу : zakon3.rada.gov.ua/laws/show/990\_030.

2. **Про стан** здоров'я населення, санітарно-епідеміологічну ситуацію та результати діяльності системи охорони здоров'я України. 2012 рік : щоріч. доп. / М-во охорони здоров'я України, ДУ «Український інститут стратегічних досліджень МОЗ України». – К., 2013. – Режим доступу : www.uiph.kiev.ua/vidavnicha-diyalnist/shchorichna-dopovid.

3. **Резолюція V** з'їзду спеціалістів із соціальної медицини та організаторів охорони здоров'я України. Житомир, 11 – 12 жовтня 2012 р. – Режим доступу : moz.gov.ua/ua/portal/rexol\_jitomir.html.

4. **Eurohealth**. Efficiency and Health Care // The European Observatory on Health Systems and Policies 2012. – Vol. 18, number 3. – Access mode : www.euro.who.int/\_data/assets/pdf\_file/0017/174410/EuroHealth-v18-n3.pdf.

5. **International Profiles of Health Care System**, 2012. Australia, Canada, Denmark, England, France, Germany, Iceland, Italy, Japan, the Netherlands, New Zealand, Norway, Sweden, Switzerland and the United States // the Commonwealth Fund, November 2012. – Access mode : www.commonwealthfund.org/~media/Files/Publications/Fund%20Report/2012/Nov/1645\_Squires\_intl\_profiles\_hlt\_care\_systems\_2012.pdf.

6. **Lekhan V.** Ukraine: Health system review / V. Lekhan, V. Rudi, E. Richardson // Health System in Transition. – 2010. – 12 (8). – 183 p. – Access mode : www.euro.who.int/\_data/assets/pdf\_file/0010/140599/e94973.pdf.

7. **World Health Statistics 2013** / World Health Organization. – Access mode : www.who.int/iris/bitstream/10665/81965/1/9789241564588\_eng.pdf.

### List of references

1. **Polozhennia** shchodo dostupnosti medychnoi dopomohy / Vsesvitnia med. asotsiatsiia : mizhnar. dok. vid 1 veres. 1988 r. – Rezhym dostupu : zakon3.rada.gov.ua/laws/show/990\_030.

2. **Pro stan** zdorovia naselennia, sanitarno-epidemiolohichnu sytuatsiiu ta rezultaty diialnosti systemy okhorony zdorovia Ukrainy. 2012 rik : shchorich. dop. / M-vo okhorony zdorovia Ukrainy, DU «Ukrainskyi instytut stratehichnykh doslidzhen MOZ Ukrainy». – К., 2013. – Rezhym dostupu : www.uiph.kiev.ua/vidavnicha-diyalnist/shchorichna-dopovid.

3. **Rezoliutsiia V** zizdu spetsialistiv iz sotsialnoi medytsyny ta orhanizatoriv okhorony zdorovia Ukrainy. Zhytomyr, 11 – 12 zhovtnia 2012 r. – Rezhym dostupu : moz.gov.ua/ua/portal/rexol\_jitomir.html.

4. **Eurohealth**. Efficiency and Health Care // The European Observatory

on Health Systems and Policies 2012. – Vol. 18, number 3. – Access mode : www.euro.who.int/\_data/assets/pdf\_file/0017/174410/EuroHealth-v18-n3.pdf.

5. **International Profiles of Health Care System**, 2012. Australia, Canada, Denmark, England, France, Germany, Iceland, Italy, Japan, the Netherlands, New Zealand, Norway, Sweden, Switzerland and the United States // the Commonwealth Fund, November 2012. – Access mode : www.commonwealthfund.org/~media/Files/Publications/Fund%20Report/2012/Nov/1645\_Squires\_intl\_profiles\_hlt\_care\_systems\_2012.pdf.

6. **Lekhan V.** Ukraine: Health system review / V. Lekhan, V. Rudi, E. Richardson // Health System in Transition. – 2010. – 12 (8). – 183 p. – Access mode : www.euro.who.int/\_data/assets/pdf\_file/0010/140599/e94973.pdf.

7. **World Health Statistics 2013** / World Health Organization. – Access mode : www.who.int/iris/bitstream/10665/81965/1/9789241564588\_eng.pdf.

*Надійшла до редколегії 20.12.13*

УДК 35

Костянтин МАШЕНКОВ

*Донецький державний університет управління*

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЕКОЛОГІЧНИМ ІНВЕСТУВАННЯМ В УКРАЇНІ

Аналізуються шляхи розвитку екорационального підходу та викоринення екоігноруючого підходу в державному управлінні інвестиційними процесами в сучасній Україні. Пропонується уточнення поняття «екологічне інвестування» як концептуальної альтернативи традиційному економічному інвестуванню в контексті прийняття державно-управлінських рішень та формування державної інвестиційної політики.

**Ключові слова:** державна інвестиційна політика, екологічна політика, екологічне інвестування, державне управління екологічним інвестуванням.

**Константин Машенков.** Государственное управление экологическим инвестированием в Украине

Анализируются пути развития экорационального подхода и искоренения экоигнорирующего подхода в государственном управлении инвестиционными процессами в современной Украине. Предлагается уточнение понятия «экологическое инвестирование» как концептуальной альтернативы традиционному экономическому инвестированию в контексте принятия государственно-управленческих решений и формирования государственной инвестиционной политики.

**Ключевые слова:** государственная инвестиционная политика, экологическая политика, экологическое инвестирование, государственное управление экологическим инвестированием.

© Машенков К. А., 2014

**Konstantyn Mashnenkov. Public administration by the ecological investment in Ukraine**

Ways to the ecorational approach development and use of ecodisregard approach in public administration by investment processes in contemporary Ukraine are analyzed. More accurate definition of the notion «ecological investment» as a conceptual alternative to traditional economic investment in the context of state administrative decisions-marking and state investment policy making is offered.

Key words: state investment policy, environmental policy, environmental investment, government environmental investment.

Сьогодні термін «екологічне інвестування» стрімко вводиться в науковий обіг та широко вживається в медіапросторі, що відображає усвідомлену стурбованість усе більшої частини громадян станом довкілля [1; 3; 4; 6; 14; 22]. Відповідно це ставить перед державою дилему: з одного боку, державна інвестиційна політика повинна водночас забезпечувати й економічне зростання та добробут населення, а з іншого – усе більш пріоритетною метою національної екологічної політики держави стає забезпечення конституційного права громадян на безпечне навколишнє природне середовище [11].

Однак інтеграція інвестиційної та екологічної політики є дуже непростим завданням, бо посилення економічної активності найчастіше має певну «ціну» у вигляді негативних наслідків для екології країни, що ставить на порядок денний проблему переходу до екологічно збалансованого розвитку держави. В Україні вже розроблено й на урядовому рівні схвалено концепцію сталого розвитку, якою передбачено впровадження державних механізмів поліпшення природокористування і природоохоронної діяльності [18]. Однак темпи розв'язання дилеми конфлікту між традиційними економічними та екологічними цінностями поки значно відстають від швидкості загострення зазначених еколого-економічних суперечностей.

На сучасному етапі розвитку теорії і практики державного управління спостерігається зростання інтересу науковців до питань екологічної політики. Здебільшого проблеми охорони довкілля, зменшення згубного впливу на природне середовище діяльності людини висвітлюють дослідники-екологи, але сьогодні досить багато науковців вивчають роль держави у цілому процесі, можливості державної інвестиційної діяльності задля збереження здоров'я і добробуту людини. Зокрема, з цього погляду заслуговують на увагу праці Н. М. Андреевої, О. Є. Андроса, С. В. Арестова, І. І. Грищенка, Н. В. Дацій, Т. В. Іванової, К. М. Крамаренко, І. І. Карпунь, В. М. Лобаса та ін.

На відміну від економічних та екологічних наук, у державному управлінні осмислення екологічної проблематики крізь призму

концепту «екологічне інвестування» здійснюється рідко. Але поняття «державне управління екологічним інвестуванням» не може бути механічною сумарною екстраполяцією напрацьовань з економіки та екології [7 – 9].

Державно-управлінський підхід має сформувати новий креативний напрям їх осмислення на вищому, системно-інтегративному рівні, із залученням доробків інших наук – наприклад, філософії, соціології, психології тощо [6]. Це тим більше важливо, бо тлумачення терміна «екологічне інвестування» ще не набуло достатньо чітких меж.

Метою статті є теоретико-методологічний аналіз поняття «державне управління екологічним інвестуванням» з позиції системної інтеграції економічних, екологічних та аксіологічних підходів.

Аналізуючи проблему державного інвестування, слід насамперед виокремити основні підходи до окреслення змістовних меж даного поняття. Перший із них тлумачить екологічне інвестування як вид інвестиційної діяльності, спрямованої на охорону навколишнього середовища. Зокрема, Н. М. Андреева зазначає, що екологічними інвестиціями є всі види майнових та інтелектуальних цінностей, які вкладаються з метою запобігання, обмеження, усунення і відновлення забруднень навколишнього природного середовища [2]. Більш широко пропонує розглядати екологічне інвестування С. В. Арестов – не лише як природоохоронні інвестиції, а будь-які інвестиції, спрямовані на розвиток екосистем. Він пропонує виділити також інвестиції в екосистемні послуги, серед яких виокремлює такі їх різновиди, як: «підтримувальні» – спрямовані на збереження природного стану об'єктів довкілля; «відновлювальні» – пов'язані з реставрацією деструктивних екосистем; «поліпшувальні» – пов'язані з технологічним розвитком, що зменшує антропогенний тиск на довкілля; «компенсуючі» – відшкодування екологічних втрат, а також створення технічних об'єктів, що заміщують функції екосистем очищення води тощо [4].

Більш популярним є варіант вузького тлумачення поняття «екологічне інвестування», оскільки сьогодні переважна більшість економічних та адміністративних природоохоронних заходів здебільшого спрямовані на боротьбу з руйнівними наслідками безвідповідального господарювання та нераціонального природокористування, а не на запобігання катастроф. Відповідно екологічні інвестиції найчастіше спрямовуються на виробництва, що спеціалізуються на виготовленні очисного устаткування та з перероблення відходів, засобів екологічного контролю і моніторингу, виміральної апаратури тощо.

Прикладом превентивних екологічних інвестицій може бути становлення, наприклад, рециклінгової індустрії, яка базується на принципі конструювання і виробництва готової продукції, технічних засобів, у тому числі побутової техніки, з таким розрахунком, щоб максимальну кількість відпрацьованих деталей можна було використовувати повторно, без завдання шкоди навколишньому середовищу. Сюди також можна віднести й виникнення сектору з надання консалтингових екологічних послуг, що реалізуються в рамках оцінки дії проектів і виробництва, що вже функціонує, на навколишнє середовище, екологічного маркетингу, що дає можливість виробникам уникати екологічних санкцій з боку держави [15 – 17].

Однак природоохоронні інвестиції являють собою продукт коеволюції комерційних та екологічних цілей підприємства, найчастіше вимушеної. І хоча, згідно із Законом України «Про інвестиційну діяльність», під інвестиціями розуміють грошові, майнові, інтелектуальні та інші цінності, які вкладають в об'єкти підприємницької або іншої діяльності з метою отримання прибутку або досягнення бажаного соціального ефекту [19], саме отримання прибутку є пріоритетом інвестиційної активності суб'єктів сучасної економіки. Соціальний ефект щодо реалізації конституційного права громадян на екологічну безпечність довкілля поки що рідко є добровільним мотиватором діяльності інвесторів. Адже, як звертає увагу К. М. Крамаренко, екологічні інвестиції мають певні особливості порівняно з інвестиціями в інші сфери господарської діяльності, бо не спрямовуються на отримання прибутку, хоча в довгостроковій перспективі екологічно орієнтовані інвестиційні проекти можуть бути й прибутковими або створювати умови для досягнення високого рівня прибутковості інших інвестиційних проектів [13].

При цьому реалізація екологічних інвестицій залежить від дуже широкого кола суб'єктів (окремих суб'єктів господарювання, органів влади місцевого та загальнодержавного рівня тощо). Самі ж екологічні інвестиції формуються за рахунок внутрішніх джерел, тобто власних коштів підприємств та організацій, а також зовнішніх – кредитів, коштів іноземних інвесторів, коштів місцевих та Державного бюджету, міжнародних організацій, Державного фонду охорони навколишнього природного середовища тощо. Кошти державного бюджету формуються за рахунок зборів за спеціальне використання земельних, водних, лісових ресурсів та корисних копалин; плати за забруднення навколишнього природного середовища; штрафів та позовів на відшкодування збитків, заподіяних унаслідок порушення природоохоронного законодавства тощо [14 – 15].

Отже, як впливає з вищезазначеного, важливу роль у здійсненні екологічних інвестицій відіграє держава, яка в ієрархічному вимірі

реалізує їх у контекстах міжнародного, національного, регіонального та місцевого рівнів. У проектному вимірі для реалізації важливих екологічних завдань велике значення має формування таких цільових екологічних програм у нашій країні, як виконання міжнародних зобов'язань щодо охорони озонового шару планети, подолання проблеми парникового ефекту, збереження біорізноманіття, охорона та раціональне використання природних ресурсів, охорона особливо цінних природних об'єктів, реабілітація зон екологічного лиха тощо. Окрім того, державне управління екологічним інвестуванням повинно включати не лише власне державні екологічні інвестиції, але й стимуляцію в цьому напрямі екоорієнтованої інвестиційної активності представників приватного сектору.

Однак, як зазначає багато фахівців, незважаючи на актуальність проблем розвитку інвестиційної діяльності, обсяги екологічних інвестицій в Україні поки що залишаються незначними [10]. Проблемність такої ситуації загострюється ще й тим, що у світовій практиці в останні десятиріччя все частіше мають місце випадки, коли екологічно шкідливі виробництва переносяться розвинутими країнами на території інших держав, як правило, у країни, що розвиваються, а останнім часом – у країни з перехідною економікою, у тому числі й Україну, бо в Україні не передбачено, що інвестиційні проекти повинні проходити екологічну атестацію, як це робиться в країнах Європейського Співтовариства та інших країнах світу. З приводу цього український економіст А. В. Яценко зазначає, що «пріоритетним напрямком державного регулювання іноземного інвестування в нашій країні має стати підвищення рівня екологічних вимог до інвестиційних проектів, що пропонуються з-за кордону. У зв'язку з цим доцільно розробити систему заходів екологічної атестації інвестиційних проектів, принципи функціонування якої мають спиратись на відповідні світові норми» [24, с. 15].

Однак і у вузькому, і в широкому тлумаченні поняття «екологічні інвестиції» фактично мова йде про «опозицію» екологічних і економічних цінностей. Від самого початку відходу від привласнюючої економіки і виникнення та розвитку виробничої економіки розвиток усіх економічних систем так чи інакше відбувався за рахунок експлуатації і навіть надексплуатації природних екосистем, що спричиняло виснаження, забруднення і деградацію довкілля. І розвиток державності, що виник на базі виробничої економіки, постійно підтримував пріоритет економічних цінностей над екологічними, поки цивілізаційний розвиток не зіткнувся із загрозою екоциду і вимогами громадян щодо екологічної безпеки.

Пошук державотворення в напрямі розв'язання еколого-економічних суперечностей привів останнім часом до появи ідеї

розвитку «зеленої» економіки як основної парадигми трансформації суспільних зрушень у сфері природокористування на локальному, регіональному, державному і глобальному рівнях. Головним завданням тут постає вже не підкорення природи, а гармонізація відносин у системі «природа – економіка – суспільство» і розвиток систем екологічного управління, яке давало би змогу узгоджувати «цілі» господарювання людини з «цілями» саморегуляції природних екосистем і уникати деградації навколишнього природного середовища. Сьогодні такий підхід широко запроваджується на міжнародному та європейському рівнях, однак, на жаль, поки що недостатньо пропагується на теренах України, попри декларації курсу на євроінтеграцію [5]. Розбудові «зеленої економіки» дуже істотно, на наш погляд, заважає те, що суспільний розвиток усе більшою мірою просувається в бік становлення такого феномену, як «фінансова цивілізація». Еволюція грошей, які опосередковують як інвестиційну, так і інші види економічної і навіть неекономічної діяльності, має яскраво виражену фетишизацію, перетворюючись із засобу на мету. Гроші також як цінність значно перевершують у масовій свідомості поки що цінність екологічних благ [21; 23].

Український філософ З. Е. Скринник слушно зазначає: «Різка зростання маси грошей, яка пронизує каналами свого обігу всі сфери соціального організму, перетворення на товари все нових явищ соціальної дійсності, які дотепер не мали грошового еквівалента, кількісне і якісне підвищення грошових стандартів добробуту обертаються для людини все більшою залежністю, уніфікацією, витонченістю соціального контролю за всіма її життєвими проявами... Гроші перетворилися з інструменту економічної діяльності на один із вимірів людської долі, позаяк багатство та бідність – не лише зовнішні обставини життя, але й діапазон екзистенційних моделей, у якому людина переживає своє буття у світі, «почуття тріумфу» або почуття приниженості і стан фрустрації» [20, с. 3].

Сьогодні фетишизація грошей у контексті формування фінансової цивілізації в Україні є, напевно, найбільш потужним екоруйнівним чинником. Так, Б. П. Колесніков та І. Г. Батраченко зазначають: «Важливою перепорою для утвердження ефективних інвестиційних процесів у сучасному українському соціумі є соціально-психологічні деформації грошової культури населення. Сьогодні вагомість таких соціально-психологічних деформацій грошової культури є ще більшою, ніж брак коштів» [12, с. 115].

З цього випливає висновок: екологічні інвестиції повинні спрямовуватися не лише на природоохоронні заходи та розвиток екологічних послуг, спрямованих на поліпшення довкілля, але й переформатування контрекологічної свідомості громадян і

чиновників з домінацією благ індустріально-фінансової цивілізації над екологічними цінностями в проєкологічну.

Державне управління екологічним інвестуванням слід розглядати не лише як інвестування у відновлення, охорону та розвиток природного довкілля, але й у корегування та розвиток екологічної свідомості громадян та, особливо, політико-адміністративної еліти. Реалізація ідеї «зеленої економіки», що ґрунтується на паритетності взаємин людства з біосферою, та відхід від «коричневої економіки», що базується на ідеї підкорення природи, повинна здійснюватись як реципрокна двоєдність інвестування і в екологічне буття, і в екологічну свідомість.

### Список використаних джерел

1. **Андрєєва Н. М.** Теоретичні основи екологізації інвестиційної діяльності в Україні / Н. М. Андрєєва // *Наук. вісн. Нац. лісотехніч. ун-ту України.* – 2005. – Вип. 15.6. – С. 314 – 320.
2. **Андрєєва Н. Н.** Экологоориентированные инвестиции в системе обеспечения ресурсно-экологической безопасности / Н. Н. Андрєєва, С. К. Харичков. – О. : Ин-т проблем рынка и эконом.-эколог. исслед. НАН Украины, 2000. – 196 с.
3. **Андрос О. Є.** Екологістські рухи в сучасному політичному процесі / О. Є. Андрос. – К. : Стило, 2012. – 206 с.
4. **Арестов С. В.** Основи формування ефективності екосистемного трансферу при екологічному інвестуванні / С. В. Арестов. – Режим доступу : [www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/en\\_re/2010\\_7\\_2/2.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/en_re/2010_7_2/2.pdf).
5. **Буркинський Б. В.** «Зелена» економіка крізь призму трансформаційних зрушень в Україні / Буркинський Б. В., Галушкіна Т. П., Реутов В. Є. – О. : ІПРЕД НАН України ; Саки : Підприємство Фенікс, 2011. – 348 с.
6. **В. И. Вернадский** и ноосферная парадигма развития общества, науки, культуры, образования и экономики в XXI веке : коллектив. моногр. В 3 т. Т. 2 / под науч. ред. А. И. Субетто, В. А. Шамахова. – СПб. : Астерион, 2013. – 588 с.
7. **Грищенко І. І.** Аналіз механізмів державного управління станом довкілля в екокризовому регіоні України / І. І. Грищенко, В. М. Лобас // *Державні механізми управління природокористуванням* : зб. наук. пр. ДонДУУ. – Донецьк, 2011. – Вип. 181, Т. 12. – С. 331 – 342. – (Сер. «Державне управління»).
8. **Дацій Н. В.** Державна інвестиційна політика на національному та галузевому рівнях: теорія, методологія, практика : монографія / Н. В. Дацій ; НАН України, Рада по вивченню продуктивних сил України. – Донецьк : Юго-Восток, 2010. – 426 с.
9. **Іванова Т. В.** Державне управління сталим екологічним розвитком України та її регіонів у системі раціонального природокористування : теорія, методологія, перспективні напрями : монографія / Т. В. Іванова. – Донецьк :

Юго-Восток, 2011. – 400 с.

10. **Карпунь І.** Державна інвестиційна політика та механізм її реалізації : монографія / І. Карпунь ; НАН України, Ін-т регіон. дослідж. – Л., 2011. – 347 с.

11. **Ковалевська Ю. С.** Державне управління процесами забезпечення екологічної безпеки в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Ковалевська Юлія Сергіївна ; Дон. держ. ун-т упр. Міністерства освіти і науки України. – Донецьк, 2009. – 20 с.

12. **Колесніков Б. П.** Державна інвестиційна політика у соціально-психологічному вимірі / Б. П. Колесніков, І. Г. Батраченко // Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – № 2 (17). – С. 110 – 116.

13. **Крамаренко К. М.** Сучасний стан та проблеми екологічного інвестування в Україні / К. М. Крамаренко // Сталій розвиток економіки : всеукраїн. наук.-вироб. журн. – 2011. – С. 28 – 31.

14. **Кубай Д. І.** Державне регулювання екологічного інвестування в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03 / Кубай Діана Ігорівна ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Л., 2013 – 20 с.

15. **Кубай Д.** Формування і використання природоохоронних інвестицій в Україні / Д. Кубай // Вісн. Львів. ун-ту. – 2008. – Вип. 39. – С. 251 – 256.

16. **Лазор О. Я.** Державне управління у сфері реалізації екологічної політики: організаційно-правові засади : монографія. – Л. : Ліга-Прес, 2003. – 542 с.

17. **Нестеренко Н. М.** Зміст екологічної функції держави / Нестеренко Н. М. // Матеріали ювілейної міжнар. наукової конф. [«Розвиток продуктивних сил України: від В. І. Вернадського до сьогодні»], (Київ, 20 берез. 2009 р. ) : у 3 ч. Ч. 3 / РВПС України НАН України. – К. : РВПС України НАН України, 2009. – Ч. 3. – С. 36 – 37.

18. **Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року** : Закон України від 21 груд. 2010 р. № 2818-VI // Відом. Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

19. **Про інвестиційну діяльність** : Закон України від 18 верес. 1991 р. № 1560-XII. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1560-12.

20. **Скринник З. Е.** Гроші як соціокультурний феномен у вимірах практичної філософії : автореф. дис. ... д-ра філософ. наук : 09.00.03 / Скринник Зоя Едуардівна ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Л., 2007. – 40 с.

21. **Стельмах В. С.** Гроші – людина – соціум: параметри взаємин / В. С. Стельмах, Т. С. Смовженко, З. Е. Скринник ; НБУ. – Л. : ЛБІ НБУ, 2006. – 188 с.

22. **Тарасова М. Ю.** Модель оцінки впливу екологічних інвестицій на якість навколишнього природного середовища / М. Ю. Тарасова, О. О. Кравець // Проблеми економіки. – 2013. – № 2. – С. 318 – 324.

23. **Філософія грошей в епоху фінансової цивілізації** : монографія / кол. авторів ; за ред. д-ра екон. наук, проф. Т. С. Смовженко, д-ра філософ. наук, проф. З. Е. Скринник. – К. : УБС НБУ, 2010. – 463 с.

24. **Яценко А. В.** Державне регулювання іноземної інвестиційної діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.02.03 / Яценко Антон Володимирович ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2001. – 19 с.

### List of references

1. **Andrieieva N. M.** Teoretychni osnovy ekolohizatsii investytsiinnoi diialnosti v Ukraini / N. M. Andrieieva // Nauk. visn. Nats. lisotekhnich. un-tu Ukrainy. – 2005. – Vyp. 15.6. – S. 314 – 320.

2. **Andreeva N. N.** Ekologoorientirovannyye investitsii v sisteme obespecheniya resursno-ekologicheskoy bezopasnosti / N. N. Andreeva, S. K. Harichkov. – O. : In-t problem ryinka i ekonom.-ekolog. issled. NAN Ukrainyi, 2000. – 196 s.

3. **Andros O. Ye.** Ekolohistski rukhy v suchasnomu politychnomu protsesi / O. Ye. Andros. – K. : Stylos, 2012. – 206 s.

4. **Arestov S. V.** Osnovy formuvannya efektyvnosti ekosystemnoho transferu pry ekolohichnomu investuvanni / S. V. Arestov. – Rezhym dostupu : www.nbu.gov.ua/portal/soc\_gum/en\_re/2010\_7\_2/2.pdf.

5. **Burkynskiy B. V.** «Zelena» ekonomika kriz pryzmu transformatsiinykh zrushen v Ukraini / Burkynskiy B. V., Halushkina T. P., Reutov V. Ye. – O. : IPREED NAN Ukrainy ; Saky : Pidpriemstvo Fieniks, 2011. – 348 s.

6. **V. I. Vernadskiy** i noosfernaya paradigma razvitiya obschestva, nauki, kulturyi, obrazovaniya i ekonomiki v XXI veke : kolektiv. monogr. V 3 t. T. 2 / pod nauch. red. A. I. Subetto, V. A. Shamahova. – SPb. : Asterion, 2013. – 588 s.

7. **Hryshchenko I. I.** Analiz mekhanizmiv derzhavnogo upravlinnia stanom dovkillia v ekokryzovomu rehioni Ukrainy / I. I. Hryshchenko, V. M. Lobas // Derzhavni mekhanizmy upravlinnia pryrodokorystuvanniam : zb. nauk. pr. DonDUU. – Donetsk, 2011. – Vyp. 181, T. 12. – S. 331 – 342. – (Ser. «Derzhavne upravlinnia»).

8. **Datsii N. V.** Derzhavna investytsiina polityka na natsionalnomu ta haluzevomu rivniakh: teoriia, metodolohiia, praktyka : monohrafiia / N. V. Datsii ; NAN Ukrainy, Rada po vyvchenniu produktyvnykh syl Ukrainy. – Donetsk : Yuho-Vostok, 2010. – 426 s.

9. **Ivanova T. V.** Derzhavne upravlinnia stalym ekolohichnym rozvytkom Ukrainy ta yii rehioniv u systemi ratsionalnoho pryrodokorystuvannia : teoriia, metodolohiia, perspektyvni napriamy : monohrafiia / T. V. Ivanova. – Donetsk : Yuho-Vostok, 2011. – 400 s.

10. **Karpun I.** Derzhavna investytsiina polityka ta mekhanizm yii realizatsii : monohrafiia / I. Karpun ; NAN Ukrainy, In-t rehion. doslidzh. – L., 2011. – 347 s.

11. **Kovalevska Yu. S.** Derzhavne upravlinnia protsesamy zabezpechennia ekolohichnoi bezpeky v Ukraini : avto-ref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.02 / Kovalevska Yuliia Serhiivna ; Don. derzh. un-t upr. Ministerstva osvity i nauky Ukrainy. – Donetsk, 2009. – 20 s.

12. **Kolesnikov B. P.** Derzhavna investytsiina polityka u sotsialno-psykholohichnomu vymiri / B. P. Kolesnikov, I. H. Batrachenko // Derzh. upr. ta mists. samovriaduvannia : zb. nauk. pr. – D. : DRIDU NADU, 2013. – № 2 (17). – S. 110 – 116.

13. **Kramarenko K. M.** Suchasnyi stan ta problemy ekolohichnoho investuvannia v Ukraini / K. M. Kramarenko // Stalyi rozvytok ekonomiky : vseukrain. nauk.-vyrob. zhurn. – 2011. – S. 28 – 31.

14. **Kubai D. I.** Derzhavne rehuliuвання ekolohichnoho investuvannia v Ukraini : avtoref. dys. ... kand. ekon. nauk : 08.00.03 / Kubai Diana Ihorivna ; Lviv. nats. un-t im. I. Franka. – L., 2013 – 20 s.

15. **Kubai D.** Formuvannia i vykorystannia pryrodookhoronnykh investytsii v Ukraini / D. Kubai // Visn. Lviv. un-tu. – 2008. – Vyp. 39. – S. 251 – 256.

16. **Lazor O. Ya.** Derzhavne upravlinnia u sferi realizatsii ekolohichnoi polityky: orhanizatsiino-pravovi zasady : monohrafiia. – L. : Liha-Pres, 2003. – 542 s.

17. **Nesterenko N. M.** Zmist ekolohichnoi funktsii derzhavy / Nesterenko N. M. // Materialy yuvileinoi mizhnar. naukovoi konf. [«Rozvytok produktyvnykh syl Ukrainy: vid V. I. Vernadskoho do sohodennia»], (Kyiv, 20 berez. 2009 r. ) : u 3 ch. Ch. 3 / RVPS Ukrainy NAN Ukrainy. – K. : RVPS Ukrainy NAN Ukrainy, 2009. – Ch. 3. – S. 36 – 37.

18. **Osnovni zasady (stratehiia) derzhavnoi ekolohichnoi polityky Ukrainy na period do 2020 roku : Zakon Ukrainy vid 21 hrud. 2010 r. № 2818-VI // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2011. – № 26. – St. 218.**

19. **Pro investytsiinu diialnist : Zakon Ukrainy vid 18 veres. 1991 r. № 1560-KhII. – Rezhym dostupu : zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1560-12.**

20. **Skrynnyk Z. E.** Hroshi yak sotsiokulturnyi fenomen u vymirakh praktychnoi filosofii : avtoref. dys. ... d-ra filosof. nauk : 09.00.03 / Skrynnyk Zoia Eduardivna ; Lviv. nats. un-t im. I. Franka. – L., 2007. – 40 s.

21. **Stelmakh V. S.** Hroshi – liudyna – sotsium: parametry vzaiemyn / V. S. Stelmakh, T. S. Smovzhenko, Z. E. Skrynnyk ; NBU. – L. : LBI NBU, 2006. – 188 s.

22. **Tarasova M. Yu.** Model otsinky vplyvu ekolohichnykh investytsii na yakist navkolnyshnoho pryrodnoho seredovyscha / M. Yu. Tarasova, O. O. Kravets // Problemy ekonomiky. – 2013. – № 2. – S. 318 – 324.

23. **Filosofiiia hroshei v epokhu finansovoi tsyvilizatsii : monohrafiia / kol. avtoriv ; za red. d-ra ekon. nauk, prof. T. S. Smovzhenko, d-ra filosof. nauk, prof. Z. E. Skrynnyk. – K. : UBS NBU, 2010. – 463 s.**

24. **Yatsenko A. V.** Derzhavne rehuliuвання inozemnoi investytsiinoi diialnosti v Ukraini : avtoref. dys. ... kand. ekon. nauk : 08.02.03 / Yatsenko Anton Volodymyrovych ; Kyiv. nats. un-t im. T. Shevchenka. – K., 2001. – 19 s.

*Надійшла до редколегії 28.01.14*

УДК 504.064.3

Олександр КОЛЕНОВ

*Національний університет цивільного захисту України*

## **ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ**

Розглядаються особливості формування та реалізації державної екологічної політики в різних країнах. Виокремлюються проблемні аспекти державної екологічної політики за кордоном. Надаються пропозиції щодо вдосконалення механізму формування та реалізації державної екологічної політики України з урахуванням зарубіжного досвіду.

**Ключові слова:** державна екологічна політика, механізм формування державної екологічної політики, екологічний аудит, екологічне страхування, екологічна сертифікація.

### **Олександр Коленов. Особенности формирования и реализации государственной экологической политики**

Рассматриваются особенности формирования и реализации государственной экологической политики в разных странах. Выделяются проблемные аспекты государственной экологической политики за рубежом. Даются предложения относительно усовершенствования механизма формирования и реализации государственной экологической политики Украины с учетом существующего зарубежного опыта.

**Ключевые слова:** государственная экологическая политика, механизм формирования государственной экологической политики, экологический аудит, экологическое страхование, экологическая сертификация.

### **Oleksandr Kolenov. Peculiarities of formation and implementation of the state ecological policy in different countries**

In the article the features of forming and realization of state ecological policy in different countries are considered. The problem aspects of state ecological policy abroad are selected. Suggestions in relation to the improvement of mechanism of forming and realization of state ecological policy of Ukraine taking into account existent foreign experience are given.

**Key words:** state ecological policy, mechanism of forming and realization of state ecological policy, ecological audit, ecological insurance, ecological certification.

Екологічні проблеми стають тим чинником, під впливом якого все більше країн світу акумулюють свої зусилля в напрямі забезпечення екологічної безпеки, формують та реалізують відповідну державну екологічну політику, основною метою якої є система так званої «колективної відповідальності» за стан навколишнього природного середовища, вирішення існуючих екологічних проблем та запобігання виникненню екологічних загроз.

© Коленов О. М., 2014

Розгляду питань особливостей формування та реалізації державної екологічної політики та виокремленню проблемних її аспектів у різних країнах присвятили свої публікації такі вчені, як О. Я. Лазор, Н. В. Селиванова, Т. А. Трифонова, А. Г. Тарасов, А. В. Шевчук та ін. Однак чимало питань стосовно можливостей та напрямів адаптації існуючого закордонного досвіду формування та реалізації державної екологічної політики в Україні залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення сутності, напрямів та механізмів формування та реалізації державної екологічної політики в різних країнах.

У сучасних умовах постіндустріальне суспільство фактично сформувалося в більшості країн Західної Європи (Німеччині, Великобританії, Австрії, Франції, Норвегії, Швеції, Фінляндії та ін.), а також у США, Канаді, Японії та інших країнах світу. Воно характеризується не тільки рівнем матеріального добробуту і технічного розвитку, але й жорстким законодавством у сфері екології та охорони довкілля і, що дуже важливо, готовністю громадян дотримуватися цих законів [3].

Розглянемо особливості та напрями формування і реалізації державної екологічної політики в різних країнах світу. Так, у розвинених країнах формування та розвиток державної екологічної політики пов'язані з урахуванням таких основних принципів:

– принцип профілактики, який полягає в тому, щоб завчасно уникати забруднення навколишнього середовища;

– принцип винного, що являє собою ринковий інструмент охорони довкілля, згідно з яким витрати з усунення забруднення навколишнього середовища має брати на себе той, хто несе відповідальність за його виникнення;

– принцип кооперації, який означає, що держава здійснює свої цілі в галузі охорони навколишнього середовища в злагоді з усіма суспільними групами [5].

Розглянемо нормативно-правовий механізм формування та реалізації державної екологічної політики в різних країнах світу.

Серед основоположних Директив ЄС у сфері охорони довкілля є Директива про оцінку впливу на довкілля (Директива ОВД) і Директива про стратегічну екологічну оцінку впливу на довкілля (Директива СЕО), спрямовані на розв'язання екологічних проблем.

Характерною рисою природоохоронного законодавства країн ЄС є:

– орієнтація на стійкий розвиток, який залежить від системи рішень і заходів, які повинні використовувати органи державної влади під час реалізації природоохоронних планів дій, і від

законодавчих інструментів та ініціатив, регламентованих установленими правовими нормами;

– використання цілісного підходу, що вимагає тісного зв'язку між нормативно-правовими актами в галузі охорони навколишнього середовища. Цілісний підхід означає, що в процесі прийняття деяких рішень законом дозволено враховувати широкий спектр інтересів і поглядів, включаючи суспільні. Найкраще це виявляється у сфері планування розвитку (наприклад, у разі розміщення підприємств з тих видів діяльності, що спричиняють значне забруднення, ураховуються вимоги як Акта про планування розвитку, так і Акта про охорону навколишнього середовища) [5].

Що стосується окремих країн ЄС, слід зазначити, що в Конституції Німеччини охорона природи оголошується основною турботою держави і всього суспільства, в інтересах добробуту громадян держава й суспільство дбають про охорону природи: утримання в належному стані води й повітря, охорона флори і фауни, природних красот країни повинні забезпечуватися компетентними органами і є, крім цього, обов'язком кожного громадянина; у Конституції Угорщини закріплено ставлення до природи і її багатств як до загального надбання угорського народу, а єдність зовнішньополітичних принципів Угорщини та інтересів екологічного захисту середовища впливає з об'єктивної необхідності поєднання національних заходів з охорони навколишнього природного середовища з широкими міжнародними заходами в даній галузі; державна екологічна політика в Австрії визначається формою державного устрою (федеративна держава, що складається з 9 незалежних земель), і тому природоохоронні норми містяться як у федеральному, так і земельному законодавстві, а на практиці система екологічного управління формується на основі принципу елімінації джерела забруднення: так, запобігання шкоди для здоров'я людей від промислових стічних вод регулюється законами про розвиток торгівлі і промисловості (а не законодавством про водокористування, як в інших країнах [4], у тому числі і в Україні).

Тобто в сучасних умовах у більшості країн світу суб'єкти господарювання змушені вести свою діяльність відповідно до норм екологічного законодавства і за відповідного контролю з боку державних наглядових органів. Ця діяльність отримала назву екологічного аудиту, який активно застосовується в Канаді, Великобританії, Швеції, США, Нідерландах та інших розвинутих країнах.

Так, у 1984 р. Національним агентством з охорони довкілля США була розроблена концепція аудиту для федеральних агентств, на базі якої кілька десятків федеральних агентств розробили власні програми екологічного аудиту. У США екологічний аудит почали

здійснювати у випадках виникнення конфліктів між підприємством-порушником і Національним агентством з охорони довкілля під час здійснення екологічної програми на підприємстві або невідповідності її екологічному законодавству. У разі повторного порушення законодавства застосовується обов'язковий аудит [6].

Спеціалізований екологічний аудит проводиться з питань оцінювання безпеки виробленого продукту, мінімізації відходів, виникнення професійних захворювань, промислової гігієни, контролю за забрудненням конкретних природних середовищ тощо. Також набуває широкого поширення аудит з питань здоров'я, безпеки і навколишнього середовища.

Слід зазначити, що в США екологічний аудит перетворився не просто на інструмент контролю за дотриманням закону, але й на економіко-правовий інструмент стимулювання природоохоронної діяльності підприємства, оскільки є основою для розробки заходів превентивного характеру. Екоаудит спрямований на випереджальне виявлення екологічного правопорушення, що дозволяє керівництву підприємства вжити відповідних заходів.

Екологічне законодавство в США належить до законів так званого народного добробуту, тому суди вважають, що уряд не зобов'язаний доводити навмисність у діях правопорушника (тобто в будь-якому випадку компанія повинна нести відповідальність, незалежно від того, знали або не знали її співробітники всіх деталей щодо порушення закону). Добровільне виявлення екологічних порушень, вживання заходів з їх усунення ставить компанію в більш вигідне становище – це свідчить про відповідальність і серйозність адміністрації, тому санкції можуть бути пом'якшені. Приховування правди, навпаки, може призвести до посилення санкцій. Систематичні аудиторські перевірки свідчать про відповідальність підприємства щодо реалізації його екологічної політики, спрямованої на дотримання законів. Якщо підприємство до правопорушення не мало програми екоаудиту, але одразу ж приймає її і гарантує виконання, то це може пом'якшити провину і подальші санкції, а також привести до скорочення штрафів. При цьому програма не повинна мати загального характеру або бути частковою, а має включати такі позиції, як, наприклад, «додаткові витрати на охорону навколишнього середовища», «додаткові екологічні проекти» тощо.

Після найбільших аварій на хімічних підприємствах у Великобританії (1974 р.) та Італії (1976 р.) була прийнята директива ЄС (1982 р.) про екологічний аудит. Рада Європейського Співтовариства розглядає екологічний аудит як засіб управління, що являє собою систематичну, періодичну, об'єктивну й документовану оцінку системи управління і процесів, запроваджених для охорони

навколишнього середовища, а також для контролю за негативним впливом та з метою оцінки узгодженості діяльності підприємства з екологічною політикою. Екоаудит має сприяти отриманню населенням об'єктивної інформації про ступінь небезпечності конкретного підприємства як джерела техногенної загрози. Населення, що живе в зоні дії об'єкта аудиту, має бути інформовано про стан захищеності даного підприємства від загроз з боку забруднених природних об'єктів. Результати аудиторської перевірки можуть бути використані адміністрацією і власниками підприємств під час планування природоохоронної діяльності, вибору ресурсозберігаючих технологій, організації системи екологічно орієнтованого управління, що зрештою сприяє підвищенню інвестиційної привабливості.

У 1992 р. у Великобританії був запроваджений національний стандарт BS-7750 (British standard environmental management system) – перший європейський стандарт з екологічного менеджменту, який став застосовуватись і в інших країнах Європи (Швеція, Норвегія та ін.) як національний стандарт. Цей стандарт було взято за основу для розробки рекомендацій ЄС з екологічного менеджменту та екологічного аудиту. Ці правила – EMAS, прийняті Радою ЄС у 1993 р., стали основою системи державного регулювання процесами охорони навколишнього середовища. Системи управління, створені відповідно до правил EMAS, містять конкретні вимоги до технологій, що використовуються. Найважливішою в цих правилах є вимога постійного вдосконалення заходів щодо охорони навколишнього середовища, широке інформування світової громадськості і всіх зацікавлених сторін про діяльність підприємства, вироблену ними продукцію, природоохоронні заходи, щорічні публікації про діяльність підприємства [6; 9].

Уведення екологічного аудиту у Франції мало на меті перевірку безпечності виробництва і надання допомоги владі з реалізації заходів з вивчення ризиків і забезпечення безпеки, а в Норвегії метою аудиту стало посилення екологічної діяльності в державному і приватному секторах, на додаток до традиційних інспекційних перевірок промислових підприємств. Екологічний аудит почали проводити в разі придбання або передачі об'єктів нерухомості [4; 9].

Залежно від особливостей формування та реалізації державної екологічної політики в кожній країні застосовуються різні механізми не тільки нормативно-правового, але й фінансово-економічного змісту, найбільш поширеними серед яких є:

– платежі за природокористування, що являють собою платежі за використання того чи іншого природного ресурсу (наприклад, парку, місць для риболовлі або полювання тощо);



– податки, які призначені для забезпечення раціонального використання природних ресурсів і не компенсуються платежами за їх використання;

– субсидії у вигляді всіх форм щодо фінансової допомоги, що надається забруднювачам або користувачам природних ресурсів на цілі охорони навколишнього середовища (безоплатні позики, пільгові позики, зниження податкових ставок, прискорена амортизація тощо);

– перепродаж (передача) дозволу, права або квоти – ґрунтується на принципі, що будь-яке збільшення ступеня використання природних ресурсів має бути компенсовано зниженням на еквівалентну величину;

– виплати компенсацій за завдану екологічну шкоду: суми, що сплачуються згідно з цивільним законодавством у порядку компенсації за шкоду, заподіяну діяльністю, яка викликає забруднення навколишнього середовища. Подібні суми можуть бути виплачені постраждалим реципієнтам (наприклад, у випадках хронічного або випадкового забруднення) або державі. Виплати можуть здійснюватися в межах конкретних норм правової відповідальності та прийнятих систем компенсації, або ж у межах компенсаційних фондів, які фінансуються за рахунок внесків потенційних забруднювачів [5].

У Польщі найбільша увага приділяється охороні атмосферного повітря. Регулювання природоохоронної діяльності здійснюється шляхом зниження податкових ставок або надання пільгових державних субсидій підприємствам, які вживають активних заходів з переобладнання опалювальних систем або капітального будівництва для обмеження шкідливого впливу диму й газу. Здійснюється примусове відчуження землі або виселення жителів з районів із дуже забрудненим повітрям; заохочується вдосконалення автомобільних двигунів з метою зменшення вихлопу шкідливих газів; забороняється використання певних видів палива в екологічно небезпечних регіонах тощо.

Основна мета державної екологічної політики Швеції – недопущення подальшої деградації якості навколишнього середовища, відновлення її природного стану. У досягненні цієї мети враховуються й економічні показники національного розвитку через механізми ефективності капіталовкладень в екологічні заходи. Так, забруднювальні виробництва повинні розташовуватися тільки в тих районах країни, де негативний вплив на природне середовище буде найменшим, а витрати і капіталовкладення – найбільш ефективними. Державна екологічна політика Швеції зорієнтована на розробку екологічно чистих мало- і безвідходних виробничо-технологічних процесів і обладнання, що не тільки сприяють запобіганню, а й

гарантують елімінацію антропогенних впливів і забруднень атмосфери, вод, ґрунтів та інших природних об'єктів [5].

Державна екологічна політика США ґрунтується на ряді принципів:

– «рівновага витрат і прибутку в механізмі екологічного регулювання», тобто витрати на будь-які заходи не повинні перевищувати одержувані переваги й блага;

– «активізація основних ринкових механізмів», тобто активізація здорової конкуренції екологічного бізнесу;

– «децентралізація державного регулювання», тобто переклад основної екологічної відповідальності на уряди штатів, місцеві та муніципальні органи.

З метою поліпшення умов інвестування екологічних напрямів діяльності в США та інших розвинутих країнах функціонують екологічні банки. Основними джерелами фінансів в екобанках слугують бюджетні кошти, які консолідуються на екоррахунках, інноваційні ресурси, залучення коштів підприємств, установ, організацій, населення, інвестиції держави і громадян. З екоррахунків здійснюється фінансування заходів з охорони навколишнього середовища й відновлення екосистем шляхом надання: субсидій або дотацій (грантів), які не повертаються, пільгових безпроцентних або з пільговою ставкою процента позик, субсидій на виплату процентів по кредитах (для організацій, які взяли банківський кредит на природоохоронний проект). Джерела формування екоррахунків: плата за забруднення навколишнього середовища і за використання природних ресурсів, разові бюджетні внески і кошти від приватизації державного майна тощо [5].

Крім того, у США існує практика випуску екологічних облігацій під вирішення конкретних екологічних проблем (до речі, з розвитком системи екологічного страхування в Україні кошти від випуску екологічних облігацій можуть розглядатися як джерело фінансування екологічних банків, які мають орієнтуватися на кредитування екологічних проектів за належного державного та громадського контролю).

Важливим інструментом формування та реалізації державної екологічної політики за кордоном є екологічна сертифікація, спрямована на стимулювання виробників до впровадження сучасних технологічних процесів і випуск таких товарів, які мінімально забруднюватимуть навколишнє середовище, а метою виробника є присвоєння своїй продукції екологічного знаку. Він присвоюється продукції, яка має певні екологічні переваги перед аналогами в межах групи однорідної продукції. Таке маркування є добровільним і може мати національний, регіональний або міжнародний масштаб. Екологічне маркування містить знаки, які не тільки апробовані на національному рівні, а й

отримали широке міжнародне визнання: «Блакитний ангел» (Німеччина); «Зелена рукавичка» і «Зелений хрест» (США); «Білий лебідь» (Скандинавські країни); «Екознак» (Японія); «NF-Environment» (Франція). Крім того, на всій території ЄС діє екологічний знак «Квітка Європи», або «Зоряна маргаритка» [3].

Слід зазначити, що принципи екологічної сертифікації в ЄС ґрунтуються на превентивних заходах, оскільки завжди простіше попередити забруднення, ніж ліквідувати його наслідки. У результаті критерії безпеки продукції, що визначають ефективність сертифікації, повинні перевищувати за своїм змістом параметри оцінки, закладені в стандартах.

Важливим напрямом формування та реалізації екологічної політики в розвинутих країнах є екологічне страхування, а саме: обов'язкове та добровільне страхування екологічних ризиків. Екологічне страхування застосовується в європейських країнах з 60-х рр. ХХ ст., а учасниками цього процесу є страхові державні фонди, страхові компанії та підприємства, інші суб'єкти ринку, які здійснюють певну господарську діяльність, пов'язану з екологічними ризиками.

Так, у Німеччині страхування за забруднення навколишнього середовища проводиться в межах чинного природоохоронного законодавства: у разі аварійного, а також поступового викиду сторона, яка зазнала шкоди, сама має право визначити величину завданого збитку і звернутися до суду. Суд ухвалює рішення на підставі поданої заяви або на підставі переоцінки за допомогою судової експертизи, яке зобов'язує відповідача відшкодувати збиток. Так, у 1992 р. було більше ніж 25 тис. судових процесів, пов'язаних безпосередньо з порушенням природоохоронного законодавства. Також існує добровільне страхування відповідальності за завданий збиток навколишньому середовищу аварійним забрудненням у межах загального страхування цивільної відповідальності підприємств [1].

У Росії екологічне страхування розглядається як страхування відповідальності підприємств (джерел підвищеної екологічної небезпеки) і майнових інтересів страхувальників у разі аварій, надзвичайних ситуацій і аварійних забруднень навколишнього середовища. Проте значного поширення екологічне страхування в Росії поки що не набуло [8].

Страхові фонди деяких держав функціонують спільно з фондами різних страхових компаній. Незважаючи на це, часто суми покриття не забезпечують достатнього відшкодування або компенсації, оскільки збиток від аварій значно перевищує фінансовий потенціал окремого страхувальника. Тому з кінця 70-х рр. ХХ ст. у Голландії, Великобританії, Японії, Швеції тощо виникла практика страхових пулів, які розширили ринок страхування [10].

Необхідно відзначити, що до відповідальності можуть притягуватися не тільки підприємства – джерела викидів шкідливих речовин, а й постачальники останніх. Вони також можуть нести витрати з ліквідації забруднень і проведення відновних робіт. Надалі відшкодування витрат може здійснюватися з відповідачів додатково з урахуванням виявлених наслідків негативної дії на навколишнє середовище [2; 7].

Загалом у розвинутих країнах фінансово-економічний механізм залучення коштів комерційних, приватних і державних структур для охорони природи й раціонального природокористування перетворився на ефективний механізм управління екологічним ризиком, що доповнює традиційні механізми регулювання охорони довкілля та вирішення екологічних проблем.

Таким чином, для використання міжнародного досвіду в Україні необхідно розробити і ввести в дію вітчизняні стандарти, які являють собою автентичні тексти міжнародних стандартів ІСО серії 14000, серед яких мають бути стандарти з управління довкіллям (екологічного менеджменту); стандарти з екологічного аудиту і екологічного страхування; стандарту щодо екологічних знаків тощо. Узагальнення існуючого досвіду формування та реалізації державної екологічної політики з урахуванням особливостей окремих країн, що досягли позитивних результатів, дозволяє виявити найраціональніші підходи та механізми для використання в українській практиці. Це особливо актуально на сьогодні, коли в країні відбуваються пошуки оптимальної моделі соціально-економічного розвитку. Від результативності державної екологічної політики залежать майбутнє України, її місце у світовій спільноті. Тільки належне врахування екологічної складової дозволить підвищити сучасні стандарти життя населення, забезпечити необхідні темпи сталого розвитку суспільства та підвищити темпи економічного зростання, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

#### **Список використаних джерел**

1. **Лазор О. Я.** Державне управління у сфері реалізації екологічної політики: організаційно-правові засади : монографія / О. Я. Лазор. – Л. : Ліга-Прес, 2003. – 542 с.
2. **Моткин Г. А.** Основы экологического страхования / Г. А. Моткин. – М. : Наука, 1996. – 278 с.
3. **Николайкин Н. И.** Экология : учеб. для вузов / Н. И. Николайкин, Н. Е. Николайкина, О. П. Мелехова. – 3-е изд., стереотип. – М. : Дрофа, 2004. – 624 с.
4. **Потравный И. М.** Экологический аудит: проблемы становления и развития / И. М. Потравный // Бухгалтерский учет и аудит. – 1997. – № 10. – С. 15 – 20.

5. **Проведення** аналізу стану реалізації регіональної екологічної політики : заключний звіт з науково-дослідної роботи. – Режим доступу : [www.menr.gov.ua](http://www.menr.gov.ua).

6. **Серов Г. П.** Экологический аудит : учеб.-практ. пособие / Г. П. Серов. – М. : Экзамен, 2000. – 78 с.

7. **Справочник** по страхованию в промышленности : пер. с нем. / под ред. Н. А. Никологорского. – М. : ЮНИТИ, 1994. – 336 с.

8. **Тарасов А. Г.** Экологическое страхование в России и за рубежом // А. Г. Тарасов / Экономика и промышленность России. – 1997. – № 9. – С. 39 – 43.

9. **Шевчук А. В.** Экологический аудит и охрана окружающей среды в Российской Федерации / А. В. Шевчук, И. Н. Шибаетова / Экология и промышленность России. – 1997. – № 7. – С. 33 – 35.

10. **Экологическое** страхование в России : официальные документы, научные разработки, экспериментальные оценки / под ред. А. А. Аверченкова. – М. : ИПР РАН, 1995. – 227с.

#### **List of references**

1. **Lazor O. Ya.** Derzhavne upravlinnia u sferi realizatsii ekolohichnoi polityky: orhanizatsiino-pravovi zasady : monohrafiia / O. Ya. Lazor. – L. : Liha-Pres, 2003. – 542 s.

2. **Motkin G. A.** Osnovyi ekologicheskogo strahovaniya / G. A. Motkin. – М. : Nauka, 1996. – 278 s.

3. **Nikolaykin N. I.** Ekologiya : ucheb. dlya vuzov / N. I. Nikolaykin, N. E. Nikolaykina, O. P. Melehova. – 3-e izd., stereotip. – М. : Drofa, 2004. – 624 s.

4. **Potravnnyiy I. M.** Ekologicheskyy audit: problemy stanovleniya i razvitiya / I. M. Potravnnyiy // Buhgalterskiy uchet i audit. – 1997. – № 10. – S. 15 – 20.

5. **Provedennia** analizu stanu realizatsii rehionalnoi ekolohichnoi polityky : zakliuchnyi zvit z naukovo-doslidnoi roboty. – Rezhym dostupu : [www.menr.gov.ua](http://www.menr.gov.ua).

6. **Serov G. P.** Ekologicheskyy audit : ucheb.-prakt. posobie / G. P. Serov. – М. : Ekzamen, 2000. – 78 s.

7. **Spravochnik** po strahovaniyu v promyishlennosti : per. s nem. / pod red. N. A. Nikolagorskogo. – М. : YuNITI, 1994. – 336 s.

8. **Tarasov A. G.** Ekologicheskoe strahovanie v Rossii i za rubezhom // А. Г. Тарасов / Экономика и промышленность России. – 1997. – № 9. – С. 39 – 43.

9. **Shevchuk A. V.** Ekologicheskyy audit i ohrana okruzhayushey sredy v Rossyskoy Federatsii / A. V. Shevchuk, I. N. Shibaeva / Ekologiya i promyishlennost Rossii. – 1997. – № 7. – S. 33 – 35.

10. **Ekologicheskoe** strahovanie v Rossii : ofitsialnyie dokumenty, nauchnyie razrabotki, eksperimentalnyie otsenki / pod red. А. А. Averchenkova. – М. : IPR RAN, 1995. – 227s.

*Надійшла до редколегії 25.10.13*

УДК 351.861(094.1)

Мирослав КРИШТАНОВИЧ

*Національна академія державного управління*

*при Президентіві України*

*Львівський регіональний інститут державного управління*

### **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Досліджуються роль і значення нормативно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ у сфері забезпечення національної безпеки України. Аналізуються основні рівні правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ у цій сфері і пропонуються шляхи вдосконалення спеціального законодавства.

**Ключові слова:** національна безпека, органи внутрішніх справ, державне управління, нормативно-правове регулювання, спеціальне законодавство.

**Мирослав Криштанович.** Нормативно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения национальной безопасности Украины

Исследуются роль и значение нормативно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения национальной безопасности Украины. Анализируются основные уровни правового регулирования деятельности органов внутренних дел в этой сфере и предлагаются пути совершенствования специального законодательства.

Ключевые слова: национальная безопасность, органы внутренних дел, государственное управление, нормативно-правовое регулирование, специальное законодательство.

**Myroslav Kryshchanovych.** Normative and legal regulation of operation of internal affairs bodies in the field of ensuring national security of Ukraine

The role and importance of normative legal regulation of operation of internal affairs bodies in the field of ensuring national security of Ukraine are investigated. The main legal regulation levels of operation of internal affairs bodies in this field are analyzed, the ways of improving specific legislation are proposed.

Key words: national security, internal affairs bodies, public administration, normative legal regulation, specific legislation.

На сучасному етапі розвитку України велике значення приділяється належному правовому забезпеченню діяльності всіх суб'єктів державного управління і, зокрема, органів внутрішніх справ (далі – ОВС) – одному з базових державних інститутів. Від рівня нормативно-правового регулювання діяльності ОВС залежить як ступінь захищеності людини та суспільства, так, значною мірою, і перспективи розвитку самої держави.

© Криштанович М. Ф., 2014

Слід зазначити, що закономірність зв'язків, які визначають процес розвитку держави, базується на ідеалах утвердження демократії та верховенства права. У ХХІ ст. він можливий лише за умови ефективного функціонування системи забезпечення внутрішньої безпеки країни. Законодавче забезпечення національної безпеки є найважливішою умовою вирішення завдань, які стоять перед різними державами світу, у тому числі й перед Україною, у сучасних умовах [2]. Зі становленням України як суверенної та незалежної держави найважливіша роль у справі забезпечення її внутрішньої безпеки належить її ОВС. У зв'язку з цим актуальним завданням є з'ясування питань нормативно-правового регулювання їх діяльності в цій сфері.

На жаль, вплив нормативно-правового регулювання діяльності ОВС у контексті забезпечення національної безпеки в Україні залишається ще недостатньо дослідженим. Окремі аспекти даної проблеми висвітлені в працях В. Авер'янова, Ю. Аврутіна, С. Алексєєва, О. Бандурки, Ю. Битяка, І. Голосніченка, Є. Додіна, О. Загуменної, О. Негодченка, Т. Коломoeць, В. Комзюка, Я. Кондратьєва, О. Копиленка, М. Левицької, О. Логінова, Н. Нижник, Г. Новицького, М. Пендюри, Г. Пономаренка, Ю. Римаренка, Г. Ситника, Ю. Соловей, К. Толкачова, А. Харитонова, В. Шкаруби та ін. Проте наукові праці цих дослідників стосуються лише деяких напрямів у сфері нормативно-правового регулювання діяльності ОВС у контексті національної безпеки. Створення науково обґрунтованої системи нормативно-правового забезпечення національної безпеки органами внутрішніх справ нині лише започатковується і її формування можливе тільки з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду [3; 5].

Метою статті є дослідження ролі й значення нормативно-правового регулювання діяльності ОВС у сфері забезпечення національної безпеки України, а також розгляд основних рівнів правового регулювання діяльністю ОВС у цій сфері й визначення шляхів удосконалення спеціального законодавства.

Як відомо, правове регулювання діяльності ОВС – це ефективний державний вплив на ці органи з метою їх організації відповідно до завдань суспільства й держави, в інтересах захисту прав і свобод людини і громадянина, який забезпечується певною системою нормативно-правового регулювання [10]. Сутністю нормативно-правового регулювання діяльності ОВС щодо забезпечення внутрішньої безпеки країни є нормативне закріплення правил діяльності цих органів у цій сфері. Під нормативно-правовим регулюванням діяльності ОВС розуміють здійснення визначеної нормативно-правовими актами, теорією та практикою державного

управління однорідної діяльності посадовими та службовими особами ОВС, за допомогою якої реалізується їх компетенція з питань забезпечення національної безпеки держави [11].

Загальний стан нормативно-правового регулювання діяльності ОВС щодо забезпечення національної безпеки в найбільш загальному вигляді можна охарактеризувати як сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері державного управління і є спеціальним засобом здійснення свідомого цілеспрямованого впливу правоохоронних органів на загрози та небезпеки, сприяють формуванню необхідних і достатніх умов для стабільного розвитку держави, суспільства й громадянина, а також забезпеченню ефективного функціонування всієї системи національної безпеки України [6].

Слід зазначити, що формування державою нормативно-правових засад регулювання діяльності ОВС, як важливої умови забезпечення внутрішньої безпеки країни, суспільства і громадянина, є складним і багатовимірним процесом, який потребує насамперед вироблення та прийняття відповідних нормативно-правових актів, нормами яких має бути визначено мету, завдання, основні напрями діяльності цих органів, закріплено коло суб'єктів, уповноважених вживати заходів щодо забезпечення належного їх функціонування, визначено відповідальність за прийняття незаконних рішень, неналежну діяльність чи бездіяльність. Це має сприяти зменшенню проявів злочинності, зміцненню соціальної та політичної стабільності в державі, зростанню довіри інститутів громадянського суспільства до ОВС, підвищенню рівня захищеності громадян від злочинних посягань.

Особливого значення нормативно-правове регулювання діяльності ОВС із забезпечення внутрішньої безпеки країни набуває в сучасних умовах [4]. Розбудова національної держави в Україні, радикальні реформи в усіх сферах життя нашого суспільства, складні процеси геополітичних змін у сучасному світі, а також значне зростання кількості правопорушень, поява нових видів злочинів у країні зумовили виникнення нових, складніших, багатопланових проблем забезпечення національної безпеки, що потребували нетрадиційних рішень, перегляду багатьох усталених підходів до нормативно-правового забезпечення діяльності ОВС у цій сфері.

Таким чином, сучасний стан політичного, економічного і соціального становища українського суспільства визначив потребу приведення правових засад функціонування ОВС щодо забезпечення національної безпеки держави відповідно до нових умов їх діяльності та розвитку. ОВС, як складова частина органів виконавчої влади, повинні були забезпечити реалізацію наданих їм повноважень

у цій сфері. Слід зазначити, що чим детальніше буде регламентована діяльність кожного підрозділу ОВС, тим надійніше буде реалізовуватися питання захисту правопорядку в країні і кожного громадянина від порушень його елементарних прав [13].

Державне регулювання діяльності ОВС у контексті національної безпеки здійснюється шляхом правового визначення конституційних та інших законодавчих засад цієї діяльності, її стратегії, основних напрямів і завдань на певний період, забезпечення реальної координації зусиль усіх підрозділів ОВС, які мають власну компетенцію в питаннях забезпечення внутрішньої безпеки країни. Це вимагає конкретизації і деталізації загальних норм права для діяльності ОВС у цій сфері, установлення на базі первинних правил більш конкретних правових приписів, а їх призначення має зводитись головним чином до організації оптимального їх функціонування й упорядкування діяльності з питань забезпечення національної безпеки.

Якісне, ефективне виконання ОВС завдань щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави значною мірою залежить від добре розвинутої нормативної бази, тобто від наявності чіткого правового регулювання цієї діяльності за допомогою законів та інших нормативно-правових актів. Таке правове регулювання повинно здійснюватися з метою:

– визначення кола питань національної безпеки, що потребують її забезпечення з боку ОВС;

– розмежування повноважень (прав та обов'язків) різних служб ОВС та їх посадових осіб під час забезпечення внутрішньої безпеки держави, суспільства й громадянина (необхідне чітке визначення прав та обов'язків конкретних посадових осіб ОВС щодо забезпечення громадського порядку, чітка правова регламентація профілактичних заходів, засобів переконання й примусу, умов і підстав щодо їх застосування);

– закріплення видів та заходів відповідальності співробітників ОВС за невиконання або неналежне виконання тих чи інших повноважень щодо забезпечення прав і свобод громадян (зміст цієї мети полягає в забезпеченні принципу законності в діяльності ОВС) [9].

Слід зазначити, що сфера діяльності ОВС у контексті національної безпеки є багатоаспектною, оскільки містить різні види (групи) суспільних відносин, які стосуються господарської, фінансової, житлово-комунальної, медичної, соціальної та інших сфер життєдіяльності держави. У сфері забезпечення національної безпеки важливість раціонального правового регулювання діяльності ОВС багатократно збільшується, що зумовлює

необхідність виокремлення відповідної системи законодавства як системи взаємоузгодження різних галузей законодавства або комплексної системи нормативно-правового регулювання забезпечення національної безпеки України.

На жаль, ознайомлення із законодавчою базою діяльності ОВС у сфері забезпечення національної безпеки України свідчить про її фрагментарний характер. Окремі норми з питань забезпечення національної безпеки ОВС містяться в нормативно-правових актах різних галузей права. Останнє є явищем об'єктивним і пов'язане з тим, що питання забезпечення національної безпеки стосуються фактично всіх сфер суспільних відносин і, відповідно, можуть існувати в кожній із існуючих галузей права [14].

Основний зміст нормативно-правових актів, що регулюють діяльність ОВС у контексті національної безпеки, становлять норми, які регулюють суспільні відносини в різних галузях права [1], а це породжує ізольовані один від одного й розрізнені масиви правових норм, що стосуються окремих аспектів національної безпеки як явища суспільного життя та забезпечення національної безпеки як різновиду державної діяльності.

Причина такого становища полягає в тому, що системний підхід до формування права й нормотворчості для ОВС у сфері забезпечення національної безпеки є сьогодні досить непростим питанням, що зумовлене передусім відсутністю належної систематизації чинного законодавства, продовженням становлення нових суспільних відносин демократичної, правової, соціальної держави, що спричиняє зміни в усьому правовому просторі України. У поєднанні зі змінами геополітичного становища й державного устрою це формує розширене уявлення про правове регулювання питань забезпечення національної безпеки України як самостійної, незалежної держави.

Важливою умовою ефективною діяльності ОВС у сфері національної безпеки є взаємоузгодження різних галузей законодавства або наявність комплексної системи нормативно-правового забезпечення національної безпеки України. Зазначена система має включати законодавство з питань забезпечення національної безпеки України у вигляді міжгалузевого комплексу, який би об'єднував певні галузі законодавства. Серед них можна виокремити конституційне, кримінальне, адміністративне, цивільне, фінансове законодавство тощо. Залучення такого широкого спектра галузей законодавства, яке регулює діяльність ОВС у сфері національної безпеки, зумовлене широким спектром їх діяльності, які мають важливе значення для забезпечення внутрішньої безпеки держави.

Слід зазначити, що необхідність взаємоузгодження різних галузей законодавства й комплексність і системність, як найважливіші характеристики законодавства у сфері забезпечення національної безпеки ОВС, вимагають його систематизації. Це зумовлюється наявністю значної кількості нормативно-правових актів та необхідністю обґрунтованого їх застосування в процесі реалізації правоохоронних функцій ОВС України.

Важливе місце в системі законодавства у сфері забезпечення національної безпеки займає спеціальне законодавство, яке в сукупності закріплює систему цінностей, цілей, завдань і заходів у цій сфері, а також визначає наявні та потенційні загрози. Це законодавство є своєрідним системоутворювальним «дороговказом» у сфері забезпечення національної безпеки і включає в себе нормативно-правові акти – від доктрини національної безпеки до планів дій суб'єктів забезпечення національної безпеки, включно й ОВС, у конкретних умовах конкретного періоду [8, с. 242].

Особливої актуальності питання державного регулювання нормативно-правового забезпечення діяльності ОВС у контексті національної безпеки набули з прийняттям 19 червня 2003 р. Закону України «Про основи національної безпеки України» [12], значення якого полягає в тому, що він, по суті, став першим і визначальним нормативно-правовим актом українського законодавства у сфері забезпечення національної безпеки. Частиною 2 ст. 2 закону були визначені загальні риси нормативно-правового регулювання діяльності ОВС. На основі цього закону була розроблена Стратегія національної безпеки України [7, с. 37 – 56], згідно з якою обґрунтовувались і стратегічні завдання діяльності ОВС у контексті національної безпеки. Закон став обов'язковим для виконання й основою для розробки конкретних програм діяльності ОВС щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави й суспільства.

Проте суперечливими залишались погляди на об'єкти національної безпеки, а також їх місце в правовому регулюванні діяльності ОВС щодо забезпечення національної безпеки. Відсутніми були конкретні підходи до формування системи законодавства та основ нормотворчості в згаданій сфері. Тому організація ефективної діяльності ОВС у сфері забезпечення національної безпеки вимагала певної систематизації, залежно від рівня їх нормативно-правового регулювання.

Рівень нормативно-правового регулювання діяльності ОВС є важливим фактором забезпечення національної безпеки. Перший його рівень являє собою впорядковану сукупність нормативно-правових актів, у яких закріплюються основи реалізації функцій цих органів у зазначеній сфері. Інакше кажучи, на цьому рівні

відбувається процес втілення нормативних засад у фактичну діяльність цих суб'єктів правоохоронної діяльності щодо забезпечення національної безпеки. Цей узагальнюючий рівень нормативних засад чітко простежується в законах «Про основи національної безпеки», «Про міліцію», указах президента, постановах Уряду і наказах МВС.

Оскільки основним завданням ОВС є забезпечення внутрішньої безпеки країни, тому на першому рівні нормативних засад визначаються структурні підрозділи МВС і ОВС України та основні напрями їх діяльності і взаємодії, які мають забезпечувати внутрішню безпеку держави. До цього рівня слід віднести стандарти, директиви, положення та інші визначені законодавством види документів.

Наступним рівнем нормативно-правового регулювання діяльності ОВС щодо забезпечення національної безпеки є програмний, або тактичний, рівень. На цьому рівні застосовуються норми-правила поведінки, які безпосередньо регулюють діяльність цих органів щодо забезпечення національної безпеки в конкретних умовах. Саме на цьому рівні відбувається практична реалізація нормативно-правових засад діяльності ОВС у згаданій сфері. Ідеться передусім про те, що вона має будуватись на ґрунті цілеспрямованої, зрозумілої й прийнятної для мільйонів громадян, розрахованої на перспективу правоохоронної політики.

Програмний рівень нормативно-правового регулювання діяльності ОВС щодо забезпечення національної безпеки складається з програм захисту об'єктів внутрішньої безпеки і простежується, зокрема, у Національній програмі боротьби з корупцією від 10 квітня 1997 р., Комплексній програмі профілактики злочинності на 2001 – 2005 рр. від 25 грудня 2000 р., Комплексній програмі профілактики правопорушень на 2007 – 2009 рр., Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Для зазначених програм, зважаючи на необхідність урахування конкретних умов, у яких вони діють, визначаються конкретні терміни їх виконання.

Під час формування програмного рівня враховується і те, хто із суб'єктів забезпечення національної безпеки і що повинен виконувати в згаданій сфері та що він може виконати понад необхідний мінімум, чи не дублюються завдання суб'єктів, чи відповідають можливості суб'єктів мінімально необхідним потребам. Зіставлення можливостей суб'єктів і найбільш актуальних цілей і завдань у сфері забезпечення національної безпеки дозволяє відповісти на питання про необхідність утримання згаданих суб'єктів у тому чи іншому вигляді.

Останнім рівнем нормативно-правового регулювання діяльності ОВС із забезпечення національної безпеки є плановий рівень. Одним із ефективних засобів формування та реалізації такої політики є цільове планування і розумне державне управління розвитком діяльності ОВС, адекватне внутрішньому становищу країни. Планування на вказаному рівні здійснюється в межах діяльності всіх підрозділів МВС і ОВС. Відповідно плани їх діяльності щодо забезпечення національної безпеки містять конкретні практичні заходи з реалізації визначених завдань.

Таким чином, специфіка і рівні нормативно-правового регулювання діяльності ОВС у сфері національної безпеки в сучасних умовах залежать, насамперед, від реальних завдань цих органів щодо забезпечення внутрішньої безпеки країни, необхідних для демократичного розвитку суспільства. А це передбачає необхідність змін не лише методів регулювання, а й зміну самих принципів та пріоритетів у здійснюваній діяльності.

Розмаїття правових форм і методів забезпечення внутрішньої безпеки держави обумовлює необхідність у виробленні єдиних нормативно-правових положень щодо реалізації окресленого напрямку ОВС. Тому, на нашу думку, сьогодні склалися об'єктивні передумови розробки нового документа, що ґрунтується на міжнародних принципах, який має регламентувати діяльність цих органів у сфері національної безпеки. Це має бути закон «Про органи внутрішніх справ України», який повинен мати комплексний характер і бути основним системоутворювальним фактором, чітко визначати правові засади діяльності органів внутрішніх справ у забезпеченні внутрішньої безпеки держави, суспільства і громадянина.

### Список використаних джерел

1. Дашо Т. Ю. Роль органів внутрішніх справ у забезпеченні прав, свобод та обов'язків людини і громадянина / Т. Ю. Дашо // Державотворення та правотворення в Україні: проблеми та перспективи: матеріали Другої звітної наук. конф. / М-во внутр. справ, Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Л., 2008. – С. 29 – 39.
2. Железняк Н. Нормотворча діяльність як форма реалізації державної правової політики / Н. Железняк // Право України. – 2004. – № 7. – С. 94 – 99.
3. Кормич Б. А. Поняття національної безпеки та проблеми її нормативно-правового регулювання / Б. А. Кормич // Наук. пр. Одеської нац. юрид. акад. Т. 1. – О. : Юрид. л-ра, 2002. – С. 190 – 199.
4. Куліш А. М. Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України : монографія : у 2 ч. / А. М. Куліш. – Суми : Вид-во СумДУ, 2007. – Ч. I. – 221 с.; Ч. II. – 235 с.
5. Ліпкан В. А. Проблеми законодавчого забезпечення національної безпеки / В. А. Ліпкан // Українське право. – 2003. – № 1 (16). – С. 107 – 120.

6. Ліпкан В. А. Стан адміністративно-правового регулювання у сфері національної безпеки / В. А. Ліпкан // Наук. вісн. Київ. нац. ун-ту внутр. справ. – 2006. – № 3. – С. 107 – 112.
7. Національна безпека : навч. посіб. / Я. Й. Малик, О. І. Береза, М. Ф. Криштанович. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 280 с.
8. Національна безпека: нормативно-правові акти / авт.-упоряд. Я. Й. Малик, О. І. Береза, М. Ф. Криштанович. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 556 с.
9. Новицький Г. В. Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України : монографія / Г. В. Новицький. – К. : Інтертехнологія, 2008. – 496 с.
10. Петрова І. П. Нормативно-правове регулювання організації і діяльності міліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Петрова Ірина Павлівна. – Ірпінь, 2004. – 210 с.
11. Пономаренко Г. О. Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади : монографія / Г. О. Пономаренко. – Х. : Вид. ФОП Вапнярчук Н. М., 2007. – 448 с.
12. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
13. Селіванов В. Національна безпека України та її забезпечення (концептуальний підхід) / В. Селіванов // Право України. – 1992. – № 7. – С. 8 – 12.
14. Цвігун Д. П. Пріоритет закону у правовому регулюванні діяльності міліції / Д. П. Цвігун // Наук. вісн. НАВС України. – 2001. – № 3. – С. 192 – 195.

### List of references

1. Dasho T. Yu. Rol orhaniv vnutrishnikh sprav u zabezpechenni prav, svobod ta oboviazkiv liudyny i hromadianyna / T. Yu. Dasho // Derzhavotvorennia ta pravotvorennia v Ukraini: problemy ta perspektyvy: materialy Druhoi zvitnoi nauk. konf. / M-vo vnutr. sprav, Lviv. derzh. un-t vnutr. sprav. – L., 2008. – S. 29 – 39.
2. Zhelezniak N. Normotvorcha diialnist yak forma realizatsii derzhavnoi pravovoi polityky / N. Zhelezniak // Pravo Ukrainy. – 2004. – № 7. – S. 94 – 99.
3. Kormych B. A. Poniattia natsionalnoi bezpeky ta problemy yii normativno-pravovoho rehuliuвання / B. A. Kormych // Nauk. pr. Odeskoi nats. yuryd. akad. T. 1. – O. : Yuryd. l-ra, 2002. – S. 190 – 199.
4. Kulish A. M. Orhanizatsiino-pravovi zasady funktsionuvannya pravookhoronnoi systemy Ukrainy : monohrafiia : u 2 ch. / A. M. Kulish. – Sumy : Vyd-vo SumDU, 2007. – Ch. I. – 221 s.; Ch. II. – 235 s.
5. Lipkan V. A. Problemy zakonodavchoho zabezpechennia natsionalnoi bezpeky / V. A. Lipkan // Ukrainske pravo. – 2003. – № 1 (16). – S. 107 – 120.
6. Lipkan V. A. Stan administrativno-pravovoho rehuliuвання u sferi natsionalnoi bezpeky / V. A. Lipkan // Nauk. visn. Kyiv. nats. un-tu vnutr. sprav. – 2006. – № 3. – S. 107 – 112.
7. Natsionalna bezpeka : navch. posib. / Ya. Y. Malyk, O. I. Bereza, M. F. Kryshtanovych. – L. : LRIDU NADU, 2010. – 280 s.

8. **Natsionalna** bezpeka: normatyvno-pravovi akty / avt.-uporiad. Ya. Y. Malyk, O. I. Bereza, M. F. Kryshchanovych. – L. : LRIDU NADU, 2010. – 556 s.

9. **Novytskyi H. V.** Teoretyko-pravovi osnovy zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy : monohrafiia / H. V. Novytskyi. – K. : Intertekhnolohiia, 2008. – 496 s.

10. **Petrova I. P.** Normatyvno-pravove rehuliuвання orhanizatsii i diialnosti militsii Ukrainy : dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07 / Petrova Iryna Pavlivna. – Irpin, 2004. – 210 s.

11. **Ponomarenko H. O.** Upravlinnia u sferi zabezpechennia vnutrishnoi bezpeky derzhavy: administratyvno-pravovi zasady : monohrafiia / H. O. Ponomarenko. – Kh. : Vyd. FOP Vapniarchuk N. M., 2007. – 448 s.

12. **Pro osnovy** natsionalnoi bezpeky Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 19 cherv. 2003 r. № 964-IV // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2003. – № 39. – St. 351.

13. **Selivanov V.** Natsionalna bezpeka Ukrainy ta yii zabezpechennia (kontseptualnyi pidkhd) / V. Selivanov // Pravo Ukrainy. – 1992. – № 7. – S. 8 – 12.

14. **Tsvihun D. P.** Priorytet zakonu u pravovomu rehuliuванні diialnosti militsii / D. P. Tsvihun // Nauk. visn. NAVS Ukrainy. – 2001. – № 3. – S. 192 – 195.

*Надійшла до редколегії 25.10.13*

УДК 351.858

Олег ДІДЕНКО

*Національна академія державного управління  
при Президентіві України*

## **КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНО-ПАТРІОТИЧНОГО ВИХОВАННЯ МОЛОДІ В УКРАЇНІ**

Розглядається формування показників та критеріїв ефективності реалізації політики національно-патріотичного виховання. Доводиться, що серед основних критеріїв, що характеризують результати національно-патріотичного виховання, виділяються спрямовані на вимірювання двох основних складових патріотизму – патріотичної свідомості і патріотичної поведінки – та їх компонентів.

**Ключові слова:** національно-патріотичне виховання, патріотизм, освіта, критерії, показники.

**Oleg Didenko. Критерии эффективности государственной политики национально-патриотического воспитания молодежи в Украине**

Рассматривается формирование показателей и критериев эффективности реализации политики национально-патриотического воспитания. Доказывается, что среди основных критериев, которые характеризуют результаты национально-патриотического воспитания, выделяются направленные на измерение двух основных составляющих патриотизма – патриотического сознания и патриотического поведения – и их компонентов.

**Ключевые слова:** национально-патриотическое воспитание, патриотизм, образование, критерии, показатели.

**Oleg Didenko. Efficiency criteria of the state policy of national patriotic education of the youth**

The formation indicators and performance criteria of policy implementation of the national patriotic education are considered. It is proved that among the main criteria that characterize the results of the national-patriotic education are highlighted criteria aimed at measuring the two main components of patriotism – patriotic consciousness and patriotic behavior and their components.

**Key words:** national-patriotic education, patriotism, education, criteria, indicators.

Національно-патріотичне виховання населення сьогодні є одним із найголовніших пріоритетів державної політики в Україні, важливою складовою національної безпеки України. Патріотизм сьогодні є нагальною потребою держави, оскільки високий рівень патріотизму населення здатен забезпечити соціально-політичну стабільність та гідне місце і країні в цивілізованому світі, і особистості, яка своєю активною любов'ю до Батьківщини прагне

© Діденко О. Г., 2014



створити умови для вільного саморозвитку і збереження індивідуальності, і суспільству, яке зацікавлене в тому, щоб саморозвиток особистості, становлення її патріотичної самосвідомості здійснювався на моральній основі. Це обумовлює актуальність теми дослідження.

Теоретичне підґрунтя для осмислення механізмів формування і реалізації державної політики у сфері національно-патріотичного виховання молоді заклали дослідження таких учених, як Е. Афонін, В. Бакуменко, Є. Бородин, М. Головатий, Ю. Кальниш, В. Князев, Ю. Куц, В. Мартиненко, М. Перепелиця, А. Попок, В. Ребало, Т. Сенюшкіна, Ю. Сурмін, С. Телешун, В. Тертичка, В. Трощинський, Л. Чупрій та ін. Педагогічні аспекти формування патріотичних почуттів у контексті загального процесу виховання молоді висвітлювали Т. Бондаренко, О. Вишневський, В. Кузь, К. Руденко, М. Сметанський, М. Стельмахович, О. Стьопіна, К. Чорна та ін.

Метою статті є висвітлення критеріїв та показників ефективності національно-патріотичного виховання молоді.

Необхідність виконання Загальнодержавної цільової соціальної програми патріотичного виховання населення на 2013 – 2017 р. після її затвердження актуалізує необхідність вироблення змістовних, управлінських і організаційних форм її реалізації. Одним із важливих напрямів діяльності суб'єктів національно-патріотичного виховання є визначення, обґрунтування й застосування на практиці його критеріїв і показників. Їх розробка й практичне використання необхідні, по-перше, для вивчення, аналізу й оцінки реального стану роботи з національно-патріотичного виховання; по-друге, для подальшого розвитку науково-теоретичних і методичних основ національно-патріотичного виховання; по-третє, для визначення й обґрунтування дієвих напрямів, форм, методів, засобів, технологій, реалізація яких сприяла б підвищенню ефективності діяльності з національно-патріотичного виховання молоді.

Таким чином, проблема критеріїв є не тільки й не стільки теоретичною, скільки практичною, оскільки без неї неможливо правильно орієнтуватися в процесі виконання завдань з національно-патріотичного виховання і особливо в оцінці його конкретних результатів.

Поняття «критерій» визначається як основна ознака, за якою одне рішення обирається з безлічі можливих, ознака, на підставі якої здійснюється оцінка, визначення або класифікація чого-небудь. Як критерій можуть бути лише такі специфічні ознаки досліджуваного явища, які відповідають таким вимогам: об'єктивність, стійкість, перманентність, необхідність, достатність, атрибутивність [3].

Методологічною основою для визначення критеріїв оцінювання

результатів роботи з національно-патріотичного виховання служить діяльність як процес формування патріотизму у свідомості, цінностях, діях, вчинках і поведінці особистості, групи, спільноти. При цьому діяльнісний аспект даного процесу, тобто реальні дії і практичні справи, є критерієм реалізованості свідомості (потреб, інтересів, мотивів, цілей). Діалектикою співвідношення цих двох найважливіших компонентів – свідомості і діяльності – й обумовлюється встановлення основних критеріїв оцінки результатів роботи з патріотичного виховання, координаційно-субординаційний взаємозв'язок між ними.

Отже, ідеться про те, що певні аспекти індивідуальної, групової або суспільної свідомості можуть розглядатися як підґрунтя для визначення критеріїв національно-патріотичного виховання не тільки якщо будуть відповідно сформовані, але й відповідатимуть реальним проявам. Тому велике значення серед критеріїв і показників результатів роботи з національно-патріотичного виховання мають не тільки певні цінності, інтереси, позиції, принципи, цілі, настанови, специфічні ознаки і якісні характеристики особистості, групи, але й, що особливо важливо, їх реалізація, реальний прояв у практиці патріотично спрямованої діяльності.

Аналіз досліджень, тією чи іншою мірою пов'язаних з розглядом даної проблеми, свідчить, що серед основних критеріїв, які характеризують результати виховання, зокрема патріотичного, виділяються критерії, спрямовані на вимірювання двох основних складових патріотизму – патріотичної свідомості і патріотичної поведінки – та їх компонентів. Перший критерій має переважно суб'єктивну основу; другому критерію, навпаки, властива головним чином об'єктивна основа, унаслідок чого на його особливому значенні наголошується не тільки в сучасних наукових дослідженнях, але й у виступах провідних державних і громадських діячів, в офіційних документах, що відображають проблеми виховання, у тому числі й національно-патріотичного, громадян, його різних категорій, особливо молоді, кожної окремої особистості.

Вельми важливим для критеріїв і особливо для показників, що їх характеризують, є об'єктивність і визначеність. Це досягається за допомогою формування їх основного змісту, що відображає найважливіші аспекти реальної дійсності (роботи з національно-патріотичного виховання і її результатів), а також однозначністю, ясністю розуміння критеріїв. Тільки в цьому випадку вони можуть бути надійним і дієвим засобом вивчення, аналізу й оцінки результатів роботи з національно-патріотичного виховання.

Стосовно оцінки національно-патріотичного виховання громадян критерій – це сукупність ознак його основних характеристик, параметрів, ступінь їх вираженості або рівень

розвитку. Визначення критеріїв значною мірою ґрунтується на аналізі характерних рис, особливостей національно-патріотичного виховання як ефективної діяльності, у якій реалізуються вимоги, що висувуються до неї. Чим повніше і всебічніше відображають критерії ці вимоги, тим вони об'єктивніші.

У зв'язку з цим, зважаючи на теоретичний аспект даного питання, слід зазначити, що критерії повинні відповідати таким методологічним вимогам: бути інструментом визначення реальних результатів; забезпечувати відповідність оцінки результатів роботи реальному стану; об'єктивно оцінювати суб'єктивну складову діяльності з національно-патріотичного виховання, у нашому випадку – молоді.

Російський учений В. І. Лутовінов, професор Російської академії державної служби при Президентові Російської Федерації, автор близько 270 наукових і навчально-методичних робіт, переважна частина яких присвячена проблемам патріотизму та його формування в російському суспільстві, розробив комплексну систему діагностики роботи з патріотичного виховання [1]. Ця система використана і в Концепції загальнодержавної цільової соціальної програми патріотичного виховання населення на 2013 – 2017 рр. [2].

Цілісне розуміння критеріїв роботи з національно-патріотичного виховання в їх сукупності ґрунтується на принципі єдності патріотичної свідомості і патріотичної поведінки. Цей принцип – інтегруючий відносно основних критеріїв, які об'єднуються в єдину систему і можуть бути подані в одному узагальненому критерії. У ньому в концентрованому вигляді містяться як вимоги, що висувуються до нього, так і найважливіші компоненти патріотичної свідомості і патріотично спрямованої діяльності, які також відповідають цим вимогам і оцінюються залежно від міри відповідності їм за допомогою критеріїв і показників.

Що стосується співвідношення критеріїв і показників, то необхідно зазначити таке. «Показник» багато дослідників розуміють як емпіричне поняття (частіше статистичне), на підставі якого судять про стан даного об'єкта. У науковій літературі зустрічається навіть отождолення понять «критерій» і «показник». Усе ж таки більшість авторів вважає, що критерії включають показники, які концентрують зміст критеріїв.

Таким чином, критерій є щось загальне, універсальне по відношенню до приватного, конкретного – показника. Кожен критерій – це сукупність окремих показників, що відображають ті або інші ознаки, конкретні характеристики того або іншого виду діяльності (роботи з національно-патріотичного виховання), кількісно-якісні параметри досягнутих у процесі її здійснення результатів (формування патріотизму в конкретній особистості, групі, спільноті).

Комплексний критерій національно-патріотичного виховання є

сукупністю основних ознак показників, що розкривають істотні моменти, параметри, які характеризують його як процес, тобто ті способи, чинники, умови, за рахунок використання яких забезпечується якнайповніша реалізація можливостей цієї діяльності, здійснюваної з метою досягнення бажаного (кінцевого) результату. З цього випливає, що, будучи одним із компонентів критерію, та або інша ознака, показник роботи з національно-патріотичного виховання є як конкретним і типовим проявом його істотних аспектів. Можна стверджувати про зв'язок і єдність критеріїв роботи з національно-патріотичного виховання і змісту, істотних сторін цієї діяльності і її кінцевих результатів. Тому, щоб відповідати своєму призначенню, критерії роботи з національно-патріотичного виховання, якщо передбачати їх змістовний аспект, повинні значною мірою розкривати, характеризувати, виражати його сутність і специфіку і водночас бути орієнтованими, націленими на бажані результати.

Результати національно-патріотичного виховання, що співвідносяться з об'єктивно заданими параметрами цієї діяльності, здійснюваної на користь вирішення конкретних завдань національно-патріотичного виховання молоді, є визначальними для виведення і формулювання конкретних критеріїв. ґрунтуючись на цьому висновку, а також на попередньому аналізі єдності і взаємозв'язку патріотичної свідомості і патріотичної діяльності, зокрема в плані досягнення і прояву реальних результатів, можна констатувати, що запропоновані групи критеріїв і показників для комплексної оцінки роботи з національно-патріотичного виховання дозволяють конкретно оцінювати ефективність і результативність цієї діяльності як у цілому, так і в різних групах, спільнотах, категоріях громадян, а також стосовно окремої особистості.

Визначення результатів роботи з патріотичного виховання у вигляді конкретної оцінки припускає насамперед усебічний аналіз цієї діяльності за допомогою різних методів і методик, а також диференціацію критеріїв і показників за різними рівнями, вимірюваними в балах. Для вирішення першого з цих завдань – визначення оцінки результатів роботи з патріотичного виховання – необхідно здійснити аналіз найважливіших напрямів цієї діяльності. У свою чергу, такий аналіз ґрунтується на певній методиці. Досвід проведення конкретних досліджень роботи з патріотичного виховання показує, що основний зміст і послідовність цієї методики включає такі моменти.

1. Складання короткого плану аналізу стану патріотичного виховання і його результатів, розробку методичних матеріалів і документів для його проведення. Тут визначаються: мета й завдання аналізу; перелік найважливіших напрямів діяльності, найзначніших

заходів і проблем, які необхідно досліджувати особливо ретельно; методи аналізу й інструментарій його здійснення; робочі гіпотези й очікувані результати; порядок проведення аналізу і наведення його підсумків та інші, менш важливі питання.

2. Збір даних (інформації) про стан національно-патріотичного виховання і його результати, про ефективність заходів, що проводяться, про участь у них як організаторів, так і різних категорій громадян тощо. Джерелами даних можуть бути: особисті спостереження; колективні й групові настрої, думки, позиції, звернення, прохання, скарги і т. ін.; результати бесід, опитувань; результати і висновки різних перевірок, підсумкових заходів; матеріали, що надходять від органів місцевого самоврядування тощо.

3. Обробка даних: групування (класифікація, систематизація) результатів діяльності з виокремленням ознак позитивного й негативного характеру; аналіз виконаної поточної роботи або значних заходів, що вимагають тривалої підготовки, тощо.

4. Аналіз ефективності роботи безпосередніх організаторів національно-патріотичного виховання, виконання ними окремих завдань, конкретних функціональних обов'язків тощо.

5. Аналіз і оцінка дієвості виховної роботи з різними категоріями, групами громадян. При цьому визначаються як кількісні (кількість заходів, міра залучення учасників, класифікація заходів і т. ін.), так і якісні показники (ефективність заходів, зміна ситуації після їх проведення, заходи, що мають найбільшу формуючу, інформаційну, мобілізуючу тощо дію).

6. Висновки про стан національно-патріотичного виховання і його результати, формулювання конкретних завдань і заходів з їх подальшого поліпшення.

У висновках відображаються: загальна оцінка стану патріотичного виховання і досягнутих результатів, їх порівняння з попереднім періодом; ступінь відповідності роботи вимогам, що висуваються, вирішуваним завданням, наявним можливостям; визначення тих, хто лідирує і відстає в підготовці і проведенні основних заходів; невикористані можливості, засоби, недоліки тощо; першочергові завдання, на виконанні яких необхідно зосередити основні зусилля.

7. Графічне подання основних результатів аналізу (діаграми, таблиці, схеми тощо).

8. Інформування про дані аналізу стану національно-патріотичного виховання і його результати як безпосередніх учасників цієї діяльності, особливо її організаторів, так і відповідних представників органів і організацій патріотичної спрямованості, від яких залежить стан справ у цій сфері [1].

Така найпоширеніша методика аналізу роботи з національно-патріотичного виховання може бути дещо спрощена за рахунок зменшення обсягу одержуваної і оброблюваної інформації, але основні її елементи мають постійний характер і повинні бути реалізовані в процесі аналізу (таблиця).

**Рівні визначення дієвості (результативності) та ефективності процесу національно-патріотичного виховання**

Високий рівень	Процес національно-патріотичного виховання характеризується активністю, цілеспрямованістю, високим ступенем організації, взаємодії його суб'єктів, ритмічністю, збалансованим використанням засобів, форм, методів, технологій для досягнення очікуваних результатів. Суб'єкт-об'єктні відносини є оптимальними, інтереси вихователів і виховуваних збігаються, взаємовідносини достатньо гармонійні, мотивація в процесі спільної діяльності позитивна і стійка. Очікуваний результат є досяжним
Середній рівень	Процес національно-патріотичного виховання характеризується відносною організованістю, мінімальною активністю, незбалансованим, непродуманим використанням форм, методів і засобів для досягнення найближчих завдань. Перспективні й інноваційні напрями діяльності, як правило, відсутні. Суб'єкт-об'єктні взаємозв'язки нестабільні, інтереси й прагнення вихователів і виховуваних збігаються лише частково, відносини нестійкі, не мають істотного підґрунтя. Позитивна мотивація в процесі спільної діяльності виявляється непостійно, разом з негативними моментами. Очікуваний результат досягається не повною мірою, частково
Низький рівень	Процес має малокерований, неорганізований, стихійний характер. Взаємодія між його суб'єктами відсутня. Суб'єкт-об'єктні взаємозв'язки формальні або відсутні. Позитивно орієнтована мотивація в процесі діяльності не виявляється, унаслідок чого очікуваний результат не досягається

У процесі вивчення національно-патріотичного виховання нерідко з'являється потреба в інформації про такі питання, які неможливо безпосередньо спостерігати, які не мають досить повного відображення в результатах проведеного аналізу (наприклад, дані про мотиви, інтереси, захоплення молоді, про їх реальне ставлення до хвилюючих питань, про життєві плани й орієнтири тощо). Джерелом інформації, необхідної для вивчення цих і інших явищ, властивих тим або іншим групам, мікрогрупам, з яких складається колектив клубу, об'єднання, є його безпосередні учасники. Одержати таку інформацію для більш цілеспрямованої роботи з урахуванням особливостей і реальних потреб різних груп громадян, особливо молоді, можна за допомогою соціологічного опитування.

Що стосується другого завдання, пов'язаного з диференціацією критеріїв і показників за різними рівнями, то воно може бути подане в найзагальнішому вигляді за 5-бальною системою в такий спосіб:

5 – якщо дані показники відображені повною мірою,

виявляються постійно і фіксуються як цілком очевидні, без будь-яких сумнівів;

4 – дані показники відображені достатньою мірою, виявляються в основному стійко і фіксуються як порівняно очевидні, з деякими сумнівами;

3 – дані показники відображені не повною мірою, виявляються непостійно і фіксуються як малоочевидні, зі значними сумнівами;

2 – дані показники відображені дуже слабо, виявляються епізодично;

1 – дані показники не виявляються зовсім, ледве фіксуються або не фіксуються зовсім.

Для визначення результатів національно-патріотичного виховання за допомогою системи вищезгаданих критеріїв і показників використовуються такі основні методи: спостереження, аналіз конкретної ситуації, аналіз результатів діяльності, анкетування, тестування, метод незалежних характеристик, метод експертних оцінок, порівняльний аналіз, класифікація, систематизація, типологізація, шкалювання, моделювання тощо.

Грунтуючись на першому критерії першої групи – цільовому – і застосовуючи методи порівняльного аналізу, результатів діяльності, класифікації і систематизації, процес патріотичного виховання можна диференціювати за кількома рівнями, що характеризують його якість та ефективність. Аналіз змісту критеріїв і показників результатів роботи з національно-патріотичного виховання, які містять основні вимоги, щодо яких оцінюється стан національно-патріотичного виховання, дозволяє розглядати їх систему в аксіологічному аспекті (як інструмент аналізу й оцінки). Утілюючи в змістовному плані вищий рівень роботи з національно-патріотичного виховання і її максимальні результати, критерії є мірилом стосовно будь-якого іншого її рівня (реально існуючого, щодо даних результатів).

У цьому конкретно виявляється аксіологічна (оцінна) функція системи критеріїв, які є своєрідним еталоном, одиницею вимірювання основних ознак, позитивних і негативних аспектів, характеристик реально здійснюваної роботи з патріотичного виховання. За допомогою такого зіставлення виявляється той або інший ступінь її відповідності вимогам, які висувуються до неї, що відображається в певному рівні, конкретній оцінці досягнутих результатів. І чим вищий ступінь такої відповідності, тим більшою мірою виявляється ідентифікація ознак, основних аспектів і особливостей роботи з національно-патріотичного виховання щодо критеріїв і показників необхідної, високоефективної діяльності, що характеризуються високими результатами, з формування й розвитку патріотизму в українських громадян.

Розробка методичних основ оцінки роботи з патріотичного виховання, як показує попередній розгляд лише окремих аспектів цієї проблеми, не може і не повинна зводитися до формалізації, констатації або фіксації результатів цієї діяльності. Такий підхід продовжує залишатися вельми поширеним на практиці, оскільки, по-перше, він максимально простий за своєю реалізацією і, по-друге, є основою для підготовки різних звітів, що нерідко є мало не головним у діяльності деяких органів, організацій, відомств, що є суб'єктами національно-патріотичного виховання.

Насправді патріотизм є таким глибинним відчуттям, що виміряти, як він змінився відповідно до кількості проведених заходів та їх масштабу – дуже важке завдання. Роль і функції об'єктивної оцінки результатів роботи з національно-патріотичного виховання полягають ні в якому разі не у фіксації показників з відповідними організаційними й іншими висновками відносно «винних», а якраз у зворотному – у виявленні можливості розвитку, визначенні шляхів і засобів підвищення ефективності, досягнення вищих рубежів, показників. Унаслідок цього підготовка основ такої методики аналізу й оцінки, яка мала б достатньо універсальне, загальнозастосовне значення – справа непроста і творча. Вона припускає використання всього позитивного, розробленого з даної проблеми не тільки в науково-дослідних центрах і лабораторіях, але й у робочих органах, що здійснюють безпосередню діяльність з патріотичного виховання різних категорій громадян. При цьому важливо не тільки враховувати сучасні тенденції розвитку вітчизняних і зарубіжних соціально-гуманітарних наук, але і їх традиції, безперечно досягнення, які не можуть бути незапитаними в умовах глобалізації, космополітизації суспільної свідомості, модернізації і депатріотизації освіти, інших сфер, що здійснюють вирішальний вплив на формування патріотизму в українському суспільстві.

#### **Список використаних джерел**

1. **Лутовинов В. И.** Критерии и основы методики оценки результатов работы по патриотическому воспитанию / В. И. Лутовинов. – М. : Армпресс, 2006. – 61 с.
2. **Проект** Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми патріотичного виховання населення на 2013 – 2017 роки. – Режим доступу : [hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/2011%2812%29.proekt.php](http://hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/2011%2812%29.proekt.php).
3. **Саркисян С. А.** Прогнозирование развития больших систем / С. А. Саркисян, Л. В. Голованов. – М. : Прогресс, 1975. – 192 с.

#### **List of references**

1. **Lutovinov V. I.** Kriterii i osnovyi metodiki otsenki rezultatov raboty po patrioticheskomu vospitaniiu / V. I. Lunovinov. – M. : Armpress, 2006. – 61 s.
2. **Proekt** Kontseptsii Zahalnodержavnoi tsil'ovoi sotsialnoi prohramy

patriotychnoho vykhovannia naselennia na 2013 – 2017 roky. – Rezhym dostupu : hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/2011%2812%29.proekt.php.

3. **Sarkisyan S. A.** Prognozirovanie razvitiya bolshih sistem / S. A. Sarkisyan, L. V. Golovanov. – М. : Progress, 1975. – 192 s.

*Надійшла до редколегії 27.01.14*

### УДК 35

Марина КІРОВА, Людмила МЕЛЬНИК, Ярослав РАДИШ  
*Національна академія державного управління  
при Президентіві України*

## **ФІНАНСОВІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ЗДОРОВ'Я: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

Аналізується досвід зарубіжних країн щодо політики фінансування системи охорони здоров'я, визначаються можливі ефективні шляхи реформування фінансування галузі для України в період трансформацій.

**Ключові слова:** система охорони здоров'я, реформування галузі, механізми фінансування, модель фінансування, джерела фінансування, обов'язкове медичне страхування, добровільне медичне страхування.

*Марина Кирова, Людмила Мельник, Ярослав Радыш. Финансовые механизмы государственного управления охраной здоровья: зарубежный опыт*

Анализируется опыт зарубежных стран относительно политики финансирования системы здравоохранения, определяются возможные эффективные пути реформирования финансирования отрасли для Украины в период трансформаций.

Ключевые слова: система здравоохранения, реформирование отрасли, механизмы финансирования, модель финансирования, источники финансирования, обязательное медицинское страхование, добровольное медицинское страхование.

*Marina Kirova, Lyudmila Melnyk, Yaroslav Radysh. Financial mechanisms of health care state management: international experience*

The experience of foreign countries on the health care financing policies is analyzes, the possible effective ways of the health care financing reforms in the Ukraine during the restructuring is identifies.

Key words: health care system, system reforming, funding mechanisms, financing model, compulsory health insurance, voluntary health insurance.

Проблеми охорони здоров'я вимагають постійної уваги з боку держави, а їх розв'язання має бути одним із пріоритетних напрямів соціальної політики. Переважна більшість зарубіжних країн намагається проводити ефективну політику щодо фінансування системи охорони здоров'я. Однак макроекономічні, демографічні та фінансові чинники обмежують можливості урядів збільшувати обсяги державного фінансування охорони здоров'я. Саме це спонукає до розгляду можливостей реформування механізмів фінансування систем охорони здоров'я.

Чинна система охорони здоров'я в Україні вкрай неефективна. Головною причиною цього є модель фінансування, що не дає державі змоги забезпечити гідний рівень надання медичних послуг. Тому важливо вивчити досвід зарубіжних країн з метою пошуку можливих шляхів фінансування системи охорони здоров'я в нашій державі.

Удосконаленню фінансового забезпечення у сфері охорони здоров'я присвячені праці багатьох вітчизняних та зарубіжних авторів: О. Д. Василика, К. В. Павлюка, С. Ф. Тернова, М. В. Малаховської, В. І. Євсєєва, К. В. Мних, М. П. Жданової, В. І. Журавля, В. Г. Черненко, А. С. Немченко, Є. М. Кисельова, В. М. Рудого, В. М. Пономаренка, Я. Ф. Радиша та ін. Так, К. В. Мних вважає, що найкращим способом удосконалення фінансування охорони здоров'я для будь-якої країни є запровадження медичного страхування, як добровільного, так і обов'язкового. На думку С. Ф. Тернова та М. В. Малаховської, дійовим засобом розв'язання існуючих проблем у сфері охорони здоров'я могло б стати поступове запровадження страхової медицини і активне залучення позабюджетних коштів (за рахунок надання законодавчо визначеного переліку платних послуг, здавання в оренду основних фондів, непрофільної діяльності, благодійних коштів тощо), тобто перехід до бюджетно-страхової форми фінансування галузі.

Метою статті є вивчення фінансових механізмів управління охороною здоров'я в зарубіжних країнах та пошук оптимальних шляхів фінансування галузі для української держави в трансформаційний період.

Система охорони здоров'я в Україні гостро потребує реформування її фінансування. Істотний дефіцит бюджету галузі, що спостерігається протягом останнього десятиліття, призвів до значного погіршення якості медичної допомоги. З метою поліпшення доступності і якості медичного обслуговування в громадському секторі українські законодавці готують нові законодавчо-правові акти, шукаючи можливостей для переорієнтації підходів до управління і фінансування галузі.

Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) рекомендує

кожній країні розробити конкретні підходи до формування державної політики щодо фінансування системи охорони здоров'я з урахуванням власних національних умов і особливостей. Згідно з ВООЗ базовий підхід повинен передбачати три основних елементи: завдання політики фінансування, концептуальна основа, фінансові умови [4].

Залежно від джерел фінансування виділяють три базові моделі фінансування системи охорони здоров'я: державну, бюджетно-страхову та приватну. Слід зауважити, що в жодній державі не діє лише одна модель фінансування, але в деяких державах певна модель може займати домінуюче становище.

Згідно з державною моделлю (у Західній Європі її називають моделлю Беверіджа, в країнах колишнього Радянського Союзу – моделлю Семашка) фінансування системи охорони здоров'я здійснюється переважно (до 90 %) за рахунок державного та місцевих бюджетів. Населення країни отримує медичну допомогу безкоштовно (за винятком невеликого переліку високовартісних медичних послуг). Тобто держава є головним покупцем і постачальником медичної допомоги. Ринок медичних послуг відіграє другорядну роль [3; 4]. Країнами, у яких лівова частка фінансування система охорони здоров'я здійснюється за рахунок державного та місцевих бюджетів, є Фінляндія – 61,1 %, Іспанія – 65,2 %, Португалія – 71,9 %, Італія – 75,7 %, Мальта – 78,1 %, Ірландія – 79,9 %, Данія – 82,3 %, Швеція – 84,9 %, Сполучене Королівство Великобританії – 87,1 % [10].

Бюджетно- страхова модель фінансування охорони здоров'я, або концепція Бісмарка, базується на принципах змішаної економіки, поєднуючи в собі ринок медичних послуг з розвинутою системою державного регулювання і соціальних гарантій та забезпечення доступності медичної допомоги для всіх верств населення. Вона характеризується, передусім, наявністю обов'язкового медичного страхування (ОМС) усього населення країни за деякою участю держави у фінансуванні страхових фондів. Держава є гарантом задоволення суспільно необхідних потреб усіх або більшості громадян у медичній допомозі незалежно від рівня доходів, не порушуючи при цьому ринкових принципів оплати медичних послуг [3; 4]. Країнами, система охорони здоров'я яких фінансується переважно за рахунок ОМС, є Австрія – 46 % від загального розміру фінансування охорони здоров'я, Польща – 56,9 %, Литва – 58,1 %, Румунія – 62 %, Угорщина – 62,4 %, Нідерланди – 62,8 %, Бельгія – 64,5 %, Словаччина – 65 %, Німеччина – 66,7 %, Словенія – 68,8 %, Естонія – 70,9 %, Люксембург – 73,7 %, Франція – 75,7 %, Чехія – 80,8 % [10].

Приватна модель фінансування охорони здоров'я характеризується наданням медичної допомоги переважно на платній основі за рахунок самого споживача медичних послуг, відсутністю єдиної системи державного медичного страхування. Головним інструментом задоволення потреб у медичних послугах є ринок таких послуг. Частина потреб, яка не задовольняється ринком, бере на себе держава шляхом розробки і фінансування суспільних програм медичної допомоги. До країн, у яких фінансування системи охорони здоров'я переважно здійснюється за рахунок добровільного медичного страхування та офіційних платежів населення за отримані медичні послуги, належить Болгарія – 41,8 %, Латвія – 47,4 %, Греція – 48,7 %, Кіпр – 55,9 % [10].

Отже, перша модель системи охорони здоров'я фінансується за рахунок податкових надходжень до бюджету, друга – за рахунок ОМС, третя – за рахунок добровільного медичного страхування.

На підставі аналізу праць зарубіжних дослідників можна сформулювати завдання політики фінансування системи охорони здоров'я:

- посилення захисту від фінансових ризиків, забезпечення більш справедливого розподілу ресурсів системи охорони здоров'я;
- забезпечення справедливого використання і надання медичних послуг з урахуванням потреби в них, підвищення рівня прозорості і підвітності системи охорони здоров'я перед населенням, підвищення якості й ефективності надання медичних послуг, підвищення ефективності управління системою фінансування охорони здоров'я [4].

Слід зауважити, що на проміжні завдання та кінцеві результати фінансування галузі впливають не тільки система охорони здоров'я, а й скоординована політика держави та її реалізація з урахуванням усіх галузевих функцій системи.

Фінансові ресурси системи охорони здоров'я, як показало вивчення механізмів їх формування у країнах Європейського Союзу, поділяються на державні і приватні. Державні механізми формування фінансових ресурсів (податки та внески до обов'язкового державного соціального страхування) встановлюються на законодавчому рівні, є обов'язковими та покривають фінансові ризики в галузі охорони здоров'я, тобто забезпечують доступ до безоплатної медичної допомоги.

Приватні механізми, як правило, функціонують на добровільній основі. Деякі базуються на попередній оплаті – добровільне медичне страхування, інші – на оплаті в момент отримання медичної послуги – прямих платежах населення.

У країнах ЄС видатки, спрямовані на фінансування галузі,

значно більші, ніж в Україні. Так, в Україні видатки на охорону здоров'я становлять приблизно 3 % від ВВП, тоді як у Швеції та Данії – 9%, Бельгії – 9,6%, Австрії – 10 %, Португалії – 10,2 %, Франції – 10,5 %, Німеччині – 10,6% [10].

При цьому, за розрахунками експертів ВООЗ, для адекватного й ефективного функціонування системи охорони здоров'я її фінансування має становити не менше ніж 6 – 8 % від ВВП.

З метою зниження навантаження на бюджет значна частина країн ЄС використовує для фінансування охорони здоров'я ОМС, розміри внесків до якого не пов'язані з іншими обов'язковими податками та зборами. Теоретично розмір внесків може відрізнятись залежно від рівня доходів страхувальника чи застрахованої особи, однак на практиці цього не спостерігається. Наприклад, у Нідерландах розмір внесків для всіх однаковий, а в Німеччині їх розмір може бути різним, залежно від фонду, який збирає ці внески. В Австрії розмір внесків коливається від типу зайнятості особи. Розміри внесків до фондів ОМС може визначати та затверджувати уряд країни (Франція, Нідерланди), асоціація страхових фондів (Люксембург) чи окремі фонди (Німеччина). Крім того, може існувати верхня та нижня шкала доходів, за умови перевищення яких внески не стягуються (Німеччина, Австрія, Люксембург). За світовою практикою частину внесків до фонду сплачує роботодавець, частину – працівник.

Звертаємо увагу, що ОМС має вирішувати такі завдання:

- залучення додаткових позабюджетних джерел фінансування;
- визначення правових, соціальних, організаційних засад надання медичної допомоги;
- створення умов для надання якісної медичної допомоги;
- забезпечення захисту інтересів застрахованих осіб.

Принципи ОМС у зарубіжних країнах такі:

– усеохопність – усі громадяни незалежно від статі, віку, стану здоров'я, місця проживання, рівня особистого доходу мають право на одержання медичних послуг;

– державність – держава забезпечує сталість системи ОМС, будучи безпосереднім страхувальником для непрацюючого населення;

– некомерційність – прибуток від ОМС є джерелом поповнення фінансових резервів системи страхування і не може бути способом збагачення [6].

Запровадження в Україні ОМС матиме такі позитивні наслідки:

1. Забезпечення всіх громадян рівним доступом до медичних послуг. Цей процес має супроводжуватися посиленням контролю держави за функціонуванням регіонального фонду соціального

медичного страхування і станом його менеджменту. При використанні в Україні такого механізму фінансування галузі необхідно вносити зміни до бюджетного законодавства щодо процедури формування бюджету та концентрації коштів.

2. Створення можливості страхувати соціальні ризики, пов'язані зі здоров'ям людей, підвищення ефективності державного регулювання охорони здоров'я.

3. Гарантування високої якості надання медичної допомоги.

Запроваджуючи ОМС, необхідно чітко та обґрунтовано визначити правові, організаційні та фінансові засади функціонування такої системи [1].

Крім обов'язкового існує можливість використання добровільного медичного страхування. Мета добровільного медичного страхування полягає в наданні громадянам (застрахованим особам) у разі виникнення страхового випадку повної або часткової компенсації страховиком вартості медичної допомоги за рахунок коштів страхових резервів, а також фінансування профілактичних заходів.

Основні функції добровільного медичного страхування такі:

- акумулятивна – формування цільового страхового фонду;
- компенсаційна – відшкодування збитків у страховому випадку;
- превентивна – фінансування та організація комплексу заходів для запобігання страхових випадків [7].

Аналізуючи добровільне медичне страхування в зарубіжних країнах, слід зазначити, що цей вид страхування має недоліки: охоплення страхуванням нечисленних видів медичної допомоги; жорсткий відбір страхувальників за критерієм імовірності здійснення виплат; витратний порядок фінансування; залежність обсягу медичної допомоги від платоспроможності клієнта або фінансового становища роботодавця.

У більшості країн ЄС видатки із фонду добровільного медичного страхування становлять менше ніж 10 % загальних витрат на охорону здоров'я. Водночас добровільне медичне страхування має важливе значення в поєднанні з обов'язковим страхуванням та державним регулюванням. На думку науковців, воно може повністю або частково покривати витрати на медичні послуги, які не в повному обсязі фінансуються державою.

У більшості європейських країн пацієнт повинен особисто відшкодувати частину витрат на своє лікування. Наприклад, у Великій Британії 13 % населення користуються приватним добровільним медичним страхуванням. При цьому пацієнти сплачують лише 10 % від вартості медичних послуг. Приватні страхові компанії доповнюють державне фінансування охорони

здоров'я та страхують тільки ті ризики, які не бере на себе Національна служба охорони здоров'я. Оскільки рівень розвитку цієї служби дуже високий, сфера діяльності приватного медичного страхування досить обмежена.

У Франції застраховано на сьогодні майже 12 % населення. Приватна страхова компанія сплачує госпітальні витрати та рахунки пацієнта за прийом лікарем. Перелік додаткових послуг може змінюватися та є предметом конкуренції між приватними страховими компаніями [1].

У всіх країнах Західної Європи, крім Франції та Словаччини, існує практика прямих платежів населення за медичні послуги. Для 18 країн ЄС це другий за значенням механізм фінансування галузі, однак становить менше ніж третину в загальному обсязі фінансування галузі. За останні роки частка прямих платежів збільшилась у 15 країнах ЄС. У Німеччині приблизно 12 % фінансування системи охорони здоров'я здійснюється за рахунок прямих платежів населення, у Франції за рахунок співплати пацієнтів здійснюється 13 % видатків на охорону здоров'я, у Фінляндії – близько 23 % [1].

Важливим для України в період реформування галузі є досвід Російської Федерації, в якій із прийняттям у 1991 р. закону «Про медичне страхування громадян РРФСР» передбачалося запровадження системи ОМС та створення умов (правових, економічних, організаційних) для розвитку добровільного медичного страхування [8].

У результаті масштабних перетворень було змінено організацію медичного обслуговування, що обумовило появу нових джерел і каналів фінансування, нових суб'єктів (фонди ОМС і страхові медичні організації), нових форм фінансування лікувально-профілактичних закладів (замість чітко затвердженого кошторису витрат керівники лікувально-профілактичних закладів отримали право розпоряджатися фінансовими ресурсами на власний розсуд) [9].

Науковці стверджують, що під час реформування системи фінансування охорони здоров'я з'явилася можливість застосування трьох моделей ОМС, які відрізняються між собою за типом організації, що виконує функції страховиків у межах регіону [2]:

1. Модель з конкуруючими страховиками: функції страховиків виконують тільки ті страхові медичні організації, які конкурують між собою за страхувальників.

2. Модель з одним страховиком: функції страховиків виконують лише філії фонду ОМС.

3. Модель з неоднорідною структурою страховиків: функції

страховиків виконують страхові медичні організації та філії фонду ОМС.

Перша та друга моделі, як правило, застосовуються в європейських країнах. Для Російської Федерації більш характерною є третя модель, за якої страховиком у системі ОМС є Центральний фонд обов'язкового медичного страхування, що має територіальні філії, а також велику кількість більш дрібних страховиків [2].

Отже, у зв'язку із введенням у дію ОМС з'явилися нові джерела фінансування системи охорони здоров'я Російської Федерації, а саме: бюджетні кошти; внески роботодавців на ОМС; кошти населення; кошти відомств і підприємств на утримання відомчих лікувально-профілактичних закладів.

Слід наголосити на тому, що зміни механізму фінансування системи охорони здоров'я відбувалися в умовах скорочення державних витрат на функціонування цієї галузі, що було зумовлено тривалою економічною кризою, децентралізацією державного управління та зниженням його дієздатності. У результаті такого реформування система ОМС була введена частково, тому кардинально не замінила існуючу систему фінансування.

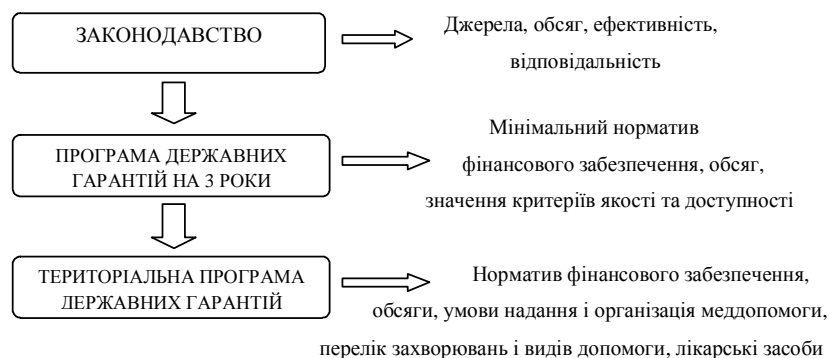
Викликає інтерес затверджена в 1998 р. Програма державних гарантій, яка встановлювала державний мінімальний подушний норматив фінансування на рік і нормативи обсягів медичної допомоги.

Сьогодні в Російській Федерації, де відбувається реформування системи охорони здоров'я, визнається доцільність забезпечення державних гарантій надання громадянам безкоштовної медичної допомоги в повному обсязі, у тому числі за рахунок: конкретизації державних гарантій щодо видів, обсягів, порядку та умов надання такої допомоги; удосконалення системи стандартизації в галузі охорони здоров'я з метою впровадження сучасних медичних технологій надання медичної допомоги в разі найбільш поширених захворювань, що завдають найбільшої шкоди здоров'ю населення і соціальному благополуччю країни; планування ресурсів, що забезпечують реалізацію державних гарантій (рисунок) [5].

З метою поліпшення розподілу фінансових ресурсів у системі охорони здоров'я за досвідом Росії необхідна структурна реорганізація мережі медичних закладів, а саме створення медичних закладів загальної медичної практики з долікарським (фельдшерським) прийомом, які надаватимуть первинну медико-санітарну допомогу; багатопрофільні лікарні з консультативно-діагностичними центрами, які надають спеціалізовану консультативну і стаціонарну допомогу; регіональні спеціалізовані центри, які надають дорогі високотехнологічні види медичної допомоги.



### Механізми державного управління



### Державні гарантії безкоштовної медичної допомоги

Незважаючи на реформування системи охорони здоров'я, у Російській Федерації зберігається нерівномірний розподіл фінансових ресурсів у галузі з розрахунку на одного громадянина в різних регіонах та на рівні фінансового забезпечення територіальних програм державних гарантій надання безкоштовної медичної допомоги. Крім того, нераціональним є розподіл фінансових ресурсів між стаціонарною та амбулаторно-поліклінічною допомогою (70 % та 30 %) [1].

Серед країн, що здійснювали перехід до ринкової економіки, Угорщина, Чехія та Естонія, на наш погляд, мають найбільш розвинені системи ОМС. Особливо цінним є досвід цих країн стосовно укладання контрактів між фондами (компаніями) медичного страхування та надавачами послуг. Крім того, незважаючи на певні проблеми, система збору коштів на медичне страхування в цих країнах є досить стабільною і розвинутою. Однак надавачі послуг тут не є незалежними, як це повинно було б бути в ідеальній схемі медичного страхування. Питання статусу надавачів послуг матиме важливе значення і в Україні, особливо якщо буде прийнято закон про ОМС.

В Угорщині, Чехії та Естонії правила ОМС неодноразово змінювалися з метою підвищення ефективності системи. Це свідчить про те, що нелегко найти «зрілу модель» ОМС за короткий час і що кожна країна має пройти певний розвиток, протягом якого правила та положення можуть неодноразово переосмислюватися і змінюватися. Реформи повинні ретельно плануватися для уникнення очевидних помилок, а якщо вони все ж трапляються, необхідна воля для їх якнайшвидшого виправлення [3].

Загалом обсяг медичної допомоги, що пропонується в рамках ОМС

### Державне управління та місцеве самоврядування, 2014, вип. 1(20)

в країнах Центральної та Східної Європи, є досить всеохоплюючим. Прикладом базового пакету для України може бути закон про ОМС Росії, а також латвійський закон. Однак кожна країна має свої специфічні особливості, а отже, Україна має розробити власний базовий пакет з урахуванням власних умов. Головним для України має бути залучення до обговорення процесу реформ усіх сторін. Місцеві керівники повинні забезпечити потік інформації на місцевому рівні. Перехід до системи ОМС – це радикальний перехід від минулого в майбутнє і, можливо, найкращий спосіб просуватись уперед, забезпечуючи незворотність змін на кожному наступному етапі.

Приклад багатьох країн свідчить, що важливо чітко визначити сфери відповідальності різних сторін (місцевої адміністрації, муніципалітетів, лікарняних кас) за фінансування тих чи інших послуг, за капітальні інвестиції [3]. Відсутність такого розмежування може призводити до конфліктів і зниження якості послуг. Розмір страхових внесків є різним у різних країнах. Як правило, фінансування здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету, державного бюджету та страхових внесків, що сплачуються роботодавцями та працівниками. Види та структура, а також ступінь незалежності фондів/страхових компаній є різними для різних країн. У більшості країн незалежність їх діяльності гарантується радою, до складу якої входять представники держави, роботодавців і працівників, та широкими повноваженнями їх директорів.

Досвід країн Європи свідчить, що запровадження системи ОМС не обов'язково викорінює приховану оплату пацієнтами лікування. Щоб це відбулось, ОМС повинно створити нові стимули для лікарів та інших медичних працівників. Одне з вирішень проблеми може полягати в одночасному із запровадженням ОМС підвищенні заробітної плати медичних працівників. У будь-якому випадку необхідно усвідомлювати той факт, що викорінення прихованих платежів потребує часу.

Показниками ефективності державної політики України в галузі охорони здоров'я є стан здоров'я людей у суспільстві, ступінь захисту громадян від фінансового ризику на випадок захворювання і рівень задоволення потреб окремої людини та суспільства загалом в охороні здоров'я і медичній допомозі.

Проблеми з фінансуванням систем охорони здоров'я і зростанням видатків на них є основними причинами проведення реформування в цій галузі. Унаслідок комплексного аналізу досвіду зарубіжних країн з регулювання фінансування системи охорони здоров'я можна зробити висновки, що ефективними кроками реформування національної системи охорони здоров'я для України є:

1. Запровадження обов'язкового державного медичного страхування.

2. Збільшення частки ВВП на фінансування системи охорони здоров'я.
3. Структурна реорганізація мережі медичних закладів.
4. Перехід до багатоканальної системи фінансування галузі.
5. Запровадження державних гарантій стосовно безоплатної медичної допомоги.

#### Список використаних джерел

1. **Актуальні** питання фінансового забезпечення закладів охорони здоров'я: теорія та практика : монографія / Л. А. Ляховченко, В. Д. Долот, О. В. Поживілова, Я. Ф. Радиш ; за заг. ред. Я. Ф. Радиша. – К. ; Житомир : Полісся, 2012. – 210 с.
2. **Альтман Н. Н.** Финансирование здравоохранения в свете государственных гарантий обеспечения населения бесплатной медицинской помощью / Н. Н. Альтман // Здравоохранение. – 2008. – № 2. – С. 34 – 41.
3. **Досвід** країн Європи у фінансуванні галузі охорони здоров'я. Уроки для України / за заг. ред. В. Черненка та В. Рудого. – К. : Академпрес, 2002. – 112 с.
4. **Китцин Й.** Политика финансирования здравоохранения: руководство для лиц, принимающих решения / Йозеф Китцин. – [б. м. : б. и.], 2008. – 32 с.
5. **Концепция** долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : утверждена распоряжением Правительства Рос. Федерации от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р. – М. : [б. и.], 2008.
6. **Ляховченко Л. А.** Загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування як додаткове джерело фінансування галузі охорони здоров'я в Україні / Л. А. Ляховченко // Економіка та держава. – 2010. – № 3. – С. 93 – 97.
7. **Москаленко В. Ф.** Принципы построения оптимальной системы охраны здоровья: украинский контекст : монография / В. Ф. Москаленко. – К. : Кн. плюс, 2008. – 320 с.
8. **О медицинском** страховании граждан РСФСР : закон РСФСР от 28 июня 1991 г. № 1499-1. – Режим доступа : [demoscope.ru/ weekly/knigi/zakon](http://demoscope.ru/weekly/knigi/zakon).
9. **Шейман И. М.** Новые экономические процессы в европейском здравоохранении / И. М. Шейман // Обществ. науки и современность. – 2009. – № 2. – С. 48 – 63.
10. **Thomson S.** Финансирование здравоохранения в Европейском Союзе: проблемы и стратегические решения / Sarah Thomson, Thomas Foubister, Elias Mossialos ; Европейская Обсерватория по вопросам и политике здравоохранения. – Дания : [б. и.], 2010. – Вып. 17. – 270 с.

#### List of references

1. **Aktualni** pytannia finansovoho zabezpechennia zakladiv okhorony zdorovia: teoriia ta praktyka : monohrafiia / L. A. Liakhovchenko, V. D. Dolot,

- O. V. Pozhyvilova, Ya. F. Radysch ; za zah. red. Ya. F. Radysya. – K. ; Zhytomyr : Polissia, 2012. – 210 s.
2. **Altman N. N.** Finansirovanie zdavoohraneniya v svete gosudarstvennykh garantiy obespecheniya naseleniya besplatnoy meditsinskoj pomoschyu / N. N. Altman // Zdravoohranenie. – 2008. – № 2. – С. 34 – 41.
  3. **Dosvid** krain Yevropy u finansuvanni haluzi okhorony zdorovia. Uroky dlia Ukrainy / za zah. red. V. Chernenka ta V. Rudoho. – K. : Akadempres, 2002. – 112 s.
  4. **Kittsin Y.** Politika finansirovaniya zdavoohraneniya: rukovodstvo dlya lits, primimayuschih resheniya / Yozef Kittsin. – [b. m. : b. i.], 2008. – 32 s.
  5. **Kontseptsiya** dolgosrochnogo sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoj Federatsii na period do 2020 goda: utverzhdena rasporyazheniem Pravitelstva Ros. Federatsii ot 17 noyab. 2008 g. № 1662-r. – М. : [b. i.], 2008.
  6. **Liakhovchenko L. A.** Zahalnooboviazkove derzhavne sotsialne medychne strakhuvannia yak dodatkove dzherelo finansuvannia haluzi okhorony zdorovia v Ukraini / L. A. Liakhovchenko // Ekonomika ta derzhava. – 2010. – № 3. – С. 93 – 97.
  7. **Moskalenko V. F.** Pryntsypy pobudovy optymalnoi systemy okhorony zdorovia: ukrainskyi kontekst : monohrafiia / V. F. Moskalenko. – K. : Kn. plus, 2008. – 320 s.
  8. **O meditsinskom** strahovanii grazhdan RSFSR : zakon RSFSR ot 28 iyunya 1991 g. № 1499-1. – Rezhim dostupa : [demoscope.ru/ weekly/knigi/zakon](http://demoscope.ru/weekly/knigi/zakon).
  9. **Sheyman I. M.** Novyye ekonomicheskie protsessy v evropeyskom zdavoohranenii / I. M. Sheyman // Obschestv. nauki i sovremennost. – 2009. – № 2. – С. 48 – 63.
  10. **Thomson S.** Finansirovanie zdavoohraneniya v Evropeyskom Soyuze: problemy i strategicheskie resheniya / Sarah Thomson, Thomas Foubister, Elias Mossialos ; Evropeyskaya Observatoriya po voprosam i politike zdavoohraneniya. – Daniya : [b. i.], 2010. – Vyip. 17. – 270 s.

*Надійшла до редколегії 06.02.14*

Тетяна КОВАЛЕНКО

Національна академія державного управління  
при Президенті України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

## МІНІСТЕРСТВО ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ САНАТОРНО-КУРОРТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІТЕЙ

Висвітлюється роль Міністерства охорони здоров'я України як суб'єкта державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей. Аналізується сучасний стан санаторно-курортних закладів, загальні та спеціальні функції прямого управління відомчими закладами з реалізації лікувальної компоненти санаторно-курортного забезпечення дітей в Україні.

**Ключові слова:** державне управління, суб'єкт управління, функції управління, державна політика у сфері охорони здоров'я, санаторно-курортне забезпечення.

*Татьяна Коваленко.* Министерство охраны здоровья Украины как субъект государственного управления в сфере санаторно-курортного обеспечения детей

Освещается роль Министерства здравоохранения Украины как субъекта государственного управления в сфере санаторно-курортного обеспечения детей. Анализируется современное состояние санаторно-курортных учреждений, общие и специальные функции прямого управления ведомственными учреждениями по реализации лечебной компоненты санаторно-курортного обеспечения детей в Украине.

Ключевые слова: государственное управление, субъект управления, функции управления, государственная политика в сфере здравоохранения, санаторно-курортное обеспечение.

*Tetiana Kovalenko.* Ministry of health care of Ukraine as a subject of public administration in the sphere of sanatoria and health providing of children

The role of the Ministry of Health Care of Ukraine as a subject of public administration in the sphere of sanatoria and health providing of children is explained. The modern situation of sanatoria and health establishments, general and special function of direct administration by departmental institutions on a treatment component implementation of sanatoria and health providing of children in Ukraine are analyzed.

Key words: public administration, subject of administration, functions of administration, state policy in the sphere of health care, sanatoria and health providing, children.

Показник умовного здоров'я населення України (питома вага

осіб, визначених умовно здоровими в загальній кількості населення), як свідчать статистичні дані, має сталу тенденцію до зниження (з 62,6 % у 1990 р. до 44,5 % у 2000 р. та до 26,1 % у 2006 р.) [5]. Причинами закріплення такої тенденції є незадовільні умови праці в багатьох галузях економіки, недостатнє фінансування системи охорони здоров'я та несприятлива екологічна ситуація в окремих регіонах країни тощо. Одним із засобів збереження та відновлення здоров'я населення є санаторно-курортне лікування та оздоровлення.

Сьогодні сфера санаторно-курортного забезпечення в Україні являє собою надзвичайно важливу складову системи соціального захисту населення, особливо соціального захисту дітей, місією та функціональною спроможністю суб'єктів управління з реалізації завдань державної соціальної політики в галузі охорони здоров'я, охорони дитинства, освіти, соціального захисту тощо.

Питаннями забезпечення санаторно-курортного лікування різних категорій населення займаються різні суб'єкти державного управління – Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ), Мінсоцполітики України, Державна служба з питань інвалідів та ветеранів України, Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, інші центральні органи влади та органи місцевого самоврядування. Указані суб'єкти беруть активну участь в організації санаторно-курортного забезпечення населення, а деякі з них здійснюють безпосередньо управління відомчою мережею закладів, отримуючи фінансування за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів. Тож актуальним науковим завданням постає визначення ролі цих суб'єктів у процесі реалізації гарантованого державою права дитини на санаторно-курортне забезпечення в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій на дану тему показав, що в галузі науки «Державне управління» цей напрям досліджень поданий лише окремими науковими працями, у яких санаторно-курортна сфера розглядається переважно в контексті економічної проблематики. А комплексні дослідження державно-управлінських проблем у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей на сьогодні майже відсутні. Це дозволяє говорити про актуальність та своєчасність виконання дослідження на зазначену тему.

Мета статті полягає в дослідженні змісту діяльності МОЗ України як суб'єкта державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей.

Відповідно до змісту Основного Закону Україна є незалежною, соціальною, правовою державою [3]. Державні гарантії забезпечують людині дотримання її прав і свобод як найвищої соціальної цінності, на реалізацію якої і повинна спрямовуватись уся державна діяльність. Конституція України створила міцний

фундамент для формування дієздатних органів виконавчої влади та відкрила шлях для формування передумов щодо запровадження нових європейських стандартів життя для населення України. Насамперед, мова йде про формування нових доміант державної політики України у сфері охорони громадського здоров'я, адже система охорони здоров'я охоплює все суспільство й безпосередньо впливає на його розвиток.

Система охорони здоров'я є складною соціальною системою з багатьма чинниками та детермінантами, що впливають на формування основних показників здоров'я (показники народжуваності, смертності, природного руху населення, інвалідності тощо) [10]. Медико-демографічна ситуація, що склалась останнім часом в Україні, свідчить про незадовільний стан здоров'я населення та дає підстави розглядати цю ситуацію як реальну загрозу національній безпеці України [6].

Діюча нині в Україні система охорони здоров'я спрямована, переважно, на лікування пацієнтів, а не на профілактику захворювань та їх раннє виявлення, що призводить до виникнення хронічної форми хвороб, зростання первинної інвалідизації та смертності, яким можна було б вчасно запобігти. Так, профілактика неінфекційних захворювань у 2,7 рази менш витратна, ніж лікування хворих. При цьому здоровий спосіб життя населення у 5 разів ефективніший, ніж лікувально-діагностична діяльність галузі охорони здоров'я, пов'язана зі збереженням та зміцненням здоров'я населення [1]. Тому Президент України у 2010 р. запропонував програму модернізації, одним із ключових пріоритетів якої стала система медична реформа [2]. Ініційована главою держави реформа в медичній галузі повністю гармонізована з європейською політикою «Здоров'я-2020». Це означає, що для кожного регіону з урахуванням його соціально-економічного стану, культурно-етнічних та історичних традицій, стану медико-демографічної ситуації, розвитку системи охорони здоров'я і визначення впливу соціальних детермінант на стан здоров'я населення повинні бути розроблені науково обґрунтовані заходи зі збереження та зміцнення здоров'я населення шляхом оптимізації системи надання медичної допомоги та розвитку здоров'я. Важливе місце в цьому процесі належить системі відновного лікування, тобто санаторно-курортному лікуванню, яке є провідним елементом у структурі санаторно-курортного забезпечення дітей.

Згідно з чинним законодавством України охорону здоров'я слід розглядати як систему заходів, які здійснюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, закладами охорони здоров'я, медичними та

фармацевтичними працівниками і громадянами з метою збереження та відновлення фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини за максимальної біологічно можливої індивідуальної тривалості її життя [7].

Головною метою державної політики в санаторно-курортній сфері є створення в Україні сучасного вискоєфективного санаторно-курортного комплексу, що забезпечить широкі можливості для задоволення потреб громадян у санаторно-курортній допомозі.

Оскільки однією зі складових загальної мети функціонування національної системи охорони здоров'я є відновлення функцій, працездатності та соціальної активності людини завдяки реалізації заходів у сфері санаторно-курортного забезпечення, то основними принципами галузевого управління через МОЗ України законодавець визначив такі:

- визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства і держави, одним із головних чинників виживання та розвитку народу України;

- дотримання прав і свобод людини й громадянина у сфері охорони здоров'я та забезпечення пов'язаних з ними державних гарантій;

- гуманістична спрямованість, забезпечення пріоритету загальнолюдських цінностей над класовими, національними, груповими або індивідуальними інтересами, підвищений медико-соціальний захист найбільш уразливих верств населення;

- рівноправність громадян, демократизм і загальнодоступність медичної допомоги та інших послуг у сфері охорони здоров'я;

- відповідність завданням і рівню соціально-економічного та культурного розвитку суспільства, наукова обґрунтованість, матеріально-технічна й фінансова забезпеченість;

- орієнтація на сучасні стандарти здоров'я та медичної допомоги, поєднання вітчизняних традицій і досягнень зі світовим досвідом у сфері охорони здоров'я;

- попереджувально-профілактичний характер, комплексний соціальний, екологічний та медичний підхід до охорони здоров'я;

- багатоукладність економіки охорони здоров'я і багатоканальність її фінансування, поєднання державних гарантій з демонополізацією та заохоченням підприємництва і конкуренції;

- децентралізація державного управління, розвиток самоврядування закладів та самостійності працівників охорони здоров'я на правовій і договірній основі [7].

Провідна роль МОЗ України в реалізації лікувальної складової державних гарантій санаторно-курортного забезпечення дітей визначається згідно з вимогами Положення про Міністерство

охорони здоров'я України [8]. Адже саме МОЗ України відповідно до чинного законодавства має забезпечити:

– затвердження Порядку медичного відбору й направлення на санаторно-курортне лікування (п.п. 6.21, 6.24);

– здійснення державного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання незалежно від форми власності та відомчого підпорядкування за додержанням ними ліцензійних умов провадження певних видів господарської діяльності у сфері охорони здоров'я, медико-санітарного забезпечення відпочинку населення, надання лікувально-профілактичної допомоги в санаторно-курортних установах [8].

Однією з особливостей державно-управлінської діяльності, яка ідентифікувалась за роки незалежності, слід назвати те, що МОЗ України постійно звертається до органів прокуратури про вживання заходів прокурорського реагування на факти самовільного захоплення територій, які належать санаторно-курортним закладам МОЗ України. Також МОЗ України здійснює претензійно-позовну роботу, спрямовану на недопущення втрати майна санаторіїв державної форми власності.

Пріоритетними функціями міністерства як суб'єкта управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей, окрім загальних управлінських функцій (організація, планування, мотивація, контроль), є селективна функція управління. Її зміст полягає не тільки в забезпеченні відбору пацієнтів для санаторно-курортного лікування шляхом унормування переліку показань та протипоказань, а також у визначенні та варіативності контингенту залежно від історичних, політичних, соціально-економічних, санітарно-епідеміологічних умов тощо.

Крім загальних функцій управління, МОЗ України виконує безпосередньо й функції прямого управління мережею відомчих санаторно-курортних закладів. Так, за станом на 1 січня 2013 р. мережа санаторно-курортних закладів системи МОЗ України налічує 177 санаторно-курортних закладів, серед них 139 санаторіїв є обласними та фінансуються за рахунок місцевих бюджетів, а 38 санаторіїв утримуються за рахунок державного бюджету та підпорядковуються МОЗ України [9]. Планова потужність цих закладів становить 9 391 ліжок, у тому числі:

– для лікування хворих на туберкульоз – 25 санаторіїв на 5 235 ліжок (для дорослого населення – 2 365 ліжок, для дітей – 2 870 ліжок);

– для лікування дітей із соматичними захворюваннями – 13 санаторіїв на 4 156 ліжок.

Упродовж останніх років загальна кількість дітей, які отримують санаторно-курортне лікування в закладах,

підпорядкованих МОЗ України, залишається майже незмінною і щорічно становить близько 50 тис. осіб (таблиця). У дитячих спеціалізованих санаторіях МОЗ України кількість дітей пільгових категорій (дітей-сиріт; дітей, які постраждали внаслідок аварії на ЧАЕС; дітей-інвалідів) незмінно становить близько 20 % від загальної кількості пролікованих.

**Загальна характеристика контингенту хворих у соматичних санаторіях, підпорядкованих МОЗ України (2009 – 2012 рр.)**

Рік	Усього хворих	Проліковано осіб з пільгових категорій			
		потерпілих від наслідків аварії на ЧАЕС	дітей-сиріт	дітей-інвалідів	усього пільгових категорій
2009	46 829	1 776 (3,7 %)	1 760 (3,7 %)	6 016 (12,8 %)	9 552 (20,4 %)
2010	49 164	1 614 (3,2 %)	1 941 (3,9 %)	5 655 (11,5 %)	9 210 (18,6 %)
2011	49 117	1 254 (2,5 %)	2 015 (4,1 %)	4 887 (9,9 %)	8 156 (16,5 %)
2012	47 889	3 470 (7,2 %)	1 719 (3,6 %)	4 730 (9,8 %)	9 919 (20,6 %)
Якісна оцінка змін	Майже без змін	Нединамічні зміни	Майже без змін	Зменшення контингенту	Незначні зміни

Як суб'єкт державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення МОЗ України демонструє сталість принципів у реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я та в забезпеченні державних гарантій прав дітей на медичну допомогу, у тому числі й на санаторно-курортне лікування. Так, за роки незалежності вдалося зберегти всю мережу дитячих спеціалізованих закладів республіканського підпорядкування МОЗ УРСР [4].

Найбільша кількість санаторіїв традиційно зосереджена в АР Крим – 22, з них 14 протитуберкульозних санаторіїв для дорослих та підлітків і 8 дитячих; 8 санаторіїв – в Одеському регіоні, з них 4 протитуберкульозних для дорослих та 4 дитячих, в Івано-Франківській області – 3 (усі протитуберкульозні), у Київській області – 2 (протитуберкульозні), у Львівській та Запорізькій областях – по 1 дитячому санаторію.

Медичний профіль дитячих санаторіїв також залишився без змін. Санаторії МОЗ України лікують дітей із соматичною патологією за дев'ятьма медичними профілями: захворювання

системи кровообігу, нирок та сечовивідних шляхів, опорно-рухового апарату, сполучної тканини, шкіри, органів травлення, органів зору, неспецифічні захворювання органів дихання, гінекологічні захворювання. Зазначені дані повністю кореспондуються зі звітними показниками захворюваності та поширеності хвороб [9]. Нині в Україні проживає близько 8 млн дітей віком від народження до 17 років. Структуру поширеності хвороб серед дітей цієї групи переважно формують хвороби органів дихання (48,6 %), органів травлення (7,9 %), хвороби ока та його придаткового апарату (5,4 %), ендокринні хвороби, розлади харчування та порушення обміну речовин (5,3 %), хвороби шкіри та підшкірної клітковини (4,6 %), кістково-м'язової системи та сполучної тканини (4,5 %), інфекційні та паразитарні хвороби (3,5 %), хвороби нервової системи (3,3 %).

МОЗ України постійно контролює ситуацію в підпорядкованих йому санаторно-курортних закладах з метою забезпечення потреби громадян в отриманні відповідної лікувально-профілактичної допомоги в цих закладах. Однак фінансування надання санаторно-курортного лікування є вкрай недостатнім і становить 70 % від потреби, а видатки розвитку – лише 30 %. За таких умов за останні 5 років у санаторіях, де лікуються хворі на туберкульоз, планова потужність зменшилась на 490 ліжок, у дитячих санаторіях – на 290 ліжок.

Більше того, така ситуація з недофінансування санаторіїв, яка спостерігалась упродовж багатьох останніх років, урешті-решт, призвела до значного погіршення матеріально-технічної бази цих закладів, навіть із трагічними наслідками. Більшість санаторіїв були збудовані наприкінці XIX або на початку XX ст., тому сьогодні потребують термінового капітального ремонту та оновлення медичного й технологічного обладнання.

З метою підвищення ефективності державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення МОЗ України як суб'єкту управління необхідно вжити таких заходів:

- удосконалити законодавчу й нормативно-правову базу в санаторно-курортній сфері;
- розробити пропозиції щодо міжвідомчої і міжрегіональної координації санаторно-курортної діяльності;
- контролювати та вживати заходи прокурорського реагування за збереженням та раціональним використанням природних лікувальних ресурсів, лікувально-оздоровчих місцевостей.

Крім того, міністерству необхідно контролювати процес оптимізації ліжкового фонду відповідно до потреб пацієнтів. Насамперед, мова повинна йти про можливість створення потужних, багатофункціональних закладів у кожній курортній зоні з

урахуванням рекреаційних можливостей місцевості.

Також серед завдань МОЗ України з поліпшення санаторно-курортного забезпечення потрібно приділити увагу розвитку курортної інфраструктури, удосконаленню матеріально-технічної і науково-методичної бази санаторно-курортних і науково-дослідницьких закладів та здійснити перегляд доцільності використання закладів з ухилом на низькою матеріально-технічною та кадровою базою.

Реалізація вказаних завдань у перспективі сприятиме поліпшенню соціальної інфраструктури санаторіїв, у тому числі дитячих санаторіїв, сприятиме забезпеченню економічної стабільності та прибутковості всього санаторно-курортного комплексу. Крім того, це дасть можливість зберегти й раціонально використовувати унікальні цінні природні лікувальні ресурси України, підвищити рівень надання санаторно-курортних послуг та конкурентоспроможність української курортної сфери на міжнародному ринку.

Таким чином, здійснене дослідження щодо визначення ролі МОЗ України як суб'єкта державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей показало, що сучасний стан підвідомчих МОЗ України санаторно-курортних закладів, зокрема дитячих санаторіїв, потребує постійної уваги як з боку керівництва міністерства, так і з боку вищих органів державної виконавчої влади (уряду) і громадськості. Встановлено, що Міністерство охорони здоров'я України виконує як загальні, так і спеціальні функції прямого управління підвідомчими закладами в контексті реалізації лікувальної компоненти санаторно-курортного забезпечення дітей в Україні.

Дослідження цієї теми є актуальним науковим напрямом, що потребує подальшої розробки.

#### **Список використаних джерел**

1. **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.
2. **Заможне** суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : програма економічних реформ України на 2010 – 2014 роки. – Режим доступу : [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua).
3. **Конституція** України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К. : Юрид. думка, 2006. – 120 с.
4. **Лечення** дітей на курортах України / М. В. Иванова, Т. Г. Лебедева, Г. А. Горчакова [и др.] ; под ред. М. В. Ивановой. – К. : Здоров'я, 1988. – С. 10 – 11.
5. **Національні** рахунки охорони здоров'я (НРОЗ) України: стат. бюлетень. – Режим доступу : [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).
6. **Основи** законодавства України про охорону здоров'я : Закон України

від 19 листоп. 1992 р. № 2801-ХІІ // Відом. Верховної Ради, 1993. – № 4. – Ст. 19.

7. **Про основи** національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-ІV. – Режим доступу : [www.zakon2.rada.gov.ua](http://www.zakon2.rada.gov.ua).

8. **Про Положення** про Міністерство соціальної політики України : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 389/2011. – Режим доступу : [www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua).

9. **Роз'яснення** інформації щодо організації лікування хворих у санаторно-курортних закладах у Криму, які належать МОЗ України. – Режим доступу : [www.moz.gov.ua/ua/portal/pre\\_20130726\\_3\\_rk.html](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre_20130726_3_rk.html).

10. **Шипко А. Ф.** Модернізація функцій органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я населення : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Шипко Андрій Федорович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. – Д., 2010. – 20 с.

### List of references

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

2. **Zamozhne** suspilstvo, konkurentospromozhna ekonomika, efektyvna derzhava : prohrama ekonomichnykh reform Ukrainy na 2010 – 2014 roky. – Rezhym dostupu : [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua).

3. **Konstytutsiia** Ukrainy: pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 cherv. 1996 r. – K. : Yuryd. dumka, 2006. – 120 s.

4. **Lechenie** detey na kurortah Ukrainyi / M. V. Ivanova, T. G. Lebedeva, G. A. Gorchakova [i dr.] ; pod red. M. V. Ivanovoy. – K. : Zdorov'ya, 1988. – S. 10 – 11.

5. **Natsionalni** rakhunky okhorony zdorovia (NROZ) Ukrainy: stat. biuleten. – Rezhym dostupu : [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

6. **Osnovy** zakonodavstva Ukrainy pro okhoronu zdorovia : Zakon Ukrainy vid 19 lystop. 1992 r. № 2801-ХІІ // Vidom. Verkhovnoi Rady, 1993. – № 4. – St. 19.

7. **Pro osnovy** natsionalnoi bezpeky Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 19 cherv. 2003 r. № 964-ІV. – Rezhym dostupu : [www.zakon2.rada.gov.ua](http://www.zakon2.rada.gov.ua).

8. **Pro Polozhennia** pro Ministerstvo sotsialnoi polityky Ukrainy : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 6 kvit. 2011 r. № 389/2011. – Rezhym dostupu : [www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua).

9. **Roziasnennia** informatsii shchodo orhanizatsii likuvannia khvorykh u sanatorno-kurortnykh zakladakh u Krymu, yaki nalezhat MOZ Ukrainy. – Rezhym dostupu : [www.moz.gov.ua/ua/portal/pre\\_20130726\\_3\\_rk.html](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre_20130726_3_rk.html).

10. **Shypko A. F.** Modernizatsiia funktsii orhaniv mistsevoho samovriaduvannia u sferi okhorony zdorovia naseleння : avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.04 / Shypko Andrii Fedorovich ; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy, Dnipropetr. rehion. in-t derzh. upr. – D., 2010. – 20 s.

*Надійшла до редколегії 03.02.14*

УДК 316.343(73)

Вікторія СМАГЛЮК

*Національна академія державного управління  
при Президентові України*

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ СЕРЕДНЬОГО КЛАСУ В США: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

**Розглядаються особливості державного управління у сфері формування та розвитку середнього класу в Сполучених Штатах Америки. Наводяться позитивні приклади для наслідування в Україні.**

**Ключові слова:** державне управління, середній клас, Сполучені Штати Америки, структура, класифікація, формування, розвиток.

**Виктория Смаглюк. Государственное управление в сфере формирования и развития среднего класса в США: опыт для Украины**

Рассматриваются особенности государственного управления в области формирования и развития среднего класса в Соединенных Штатах Америки. Приводятся позитивные примеры для наследования в Украине.

Ключевые слова: государственное управление, средний класс, Соединенные Штаты Америки, структура, классификация, формирование, развитие.

**Viktoriy Smaglyuk. Public administration in the sphere of formation and development of the middle class in the USA: experience for Ukraine**

In the article aspects state ruling of formation and development of the middle class in the United States are examined.

Key words: the middle class, the United States of America, the structure, classification, current status and giving positive examples for future Ukraine.

Державне управління процесами створення та зміцнення середнього класу завжди вважалося й вважається одним із найбільш важливих шляхів до процвітання суспільства. Сьогодні всі провідні західні демократії спираються саме на середні верстви, які становлять у розвинутих країнах більшість серед соціальних формувань, причому кількісно вони постійно зростають. Суспільством середнього класу вже давно називають Сполучені Штати Америки, в яких раніше за інших – ще з другої половини минулого століття – розпочався процес його формування і подальшого розвитку. Саме тому розгляд якісних та кількісних характеристик середнього класу в США, а також державне управління процесами формування та розвитку середнього класу, як основної верстви населення, є актуальним теоретичним та

практичним питанням, а набутий цією країною досвід може бути використаний в Україні.

Зазначимо, що проблема дослідження знайшла певне відображення в працях американських (Д. Гілберта, Р. Сілвермана, П. Перотто, У. Томпсона, Дж. Хікі, Б. К. Уільямса, С. К. Соєр, К. М. Уолстрома); російських (Л. Григор'єв, О. Салміна, О. Кузіна, Н. Тихонова, С. Марєєва) та українських (Г. Рекун, Ю. Спориш) учених. З останніх наукових праць вважаємо за доцільне особливо відзначити дослідження білоруського науковця І. В. Варивончика.

Відаючи належне теоретичній значущості та фактологічній наповненості робіт вищезгаданих авторів, слід зазначити, що окремі аспекти державного управління у сфері формування та розвитку середнього класу в Сполучених Штатах Америки та можливості використання набутого досвіду в умовах України розглянуто не в повному обсязі.

Головною метою дослідження є спроба визначення характерних рис та особливостей державного управління у сфері формування та розвитку середнього класу в Сполучених Штатах Америки та можливостей використання набутого досвіду в умовах України.

Сучасне уявлення про американський середній клас сформувалося після Другої світової війни внаслідок ефективного державного механізму сприяння формуванню середнього класу, що, у свою чергу, включає компонент стимулювання і розвитку малого та середнього бізнесу. У 1944 р. був прийнятий спеціальний закон – так званий Білл Джи Ай (GI Bill), відповідно до якого ветерани, що повернулися з війни, одержували можливість під дуже низькі відсотки брати позики на оплату навчання в коледжі, відкриття свого бізнесу й купівлю житла. Уперше мільйони людей могли дозволити собі реалізувати американську мрію й жити у власному будинку. У результаті житлове будівництво різко розрослося: якщо в 1944 р. було побудовано 114 000 нових будинків, то в 1950 р. – 1 700 000 [1, с. 39]. У цей же час, знову ж завдяки зниженим відсоткам на кредити, стали більш доступними автомобілі, чорно-білі телевізори й інші предмети споживання, які раніше були розкішшю. Досить образно про це висловився під час дискусії під назвою «Небезпека зникнення середнього класу в Америці», що проходила 24 лютого 2011 р. в інституті Брукінгса (Вашингтон, США), один із засновників і редакторів популярного політичного журналу «The American Prospect» Роберт Каттнер: «Американський середній клас не виник сам по собі – цей процес був соціально структурований...» (див. [2, с. 22]) (тут і далі переклад наш. – В. С.).

Отже, сучасний, тобто масовий, середній клас, що охоплює більше ніж половину населення США, з'явився в середині ХХ ст. і

складався із двох типів найманих робітників – так званих білих і синіх комірців. При цьому промислові робітники, або «сині комірці», отримували дохід менший, ніж у лікарів, адвокатів або професорів університетів, але цілком порівнянний з доходами бухгалтерів, учителів шкіл або керівників середнього рівня. Ця проста економічна реальність мала велике політичне й соціальне значення. Після криз і катаклізмів 1920 – 1930-х рр., після періоду класових конфліктів, головний учасник цих подій – робочий клас, як багато хто вважав, перестав існувати, перетворившись на добропорядний середній клас. США ставали країною середнього класу в найпростішому економічному сенсі – більше ніж половина населення одержували дохід вищий за рівень бідності – дохід, що дозволяв задовольняти потреби в гарному харчуванні, житлі, одязі, відпочинку, освіті.

Саме середній клас отримав істотну частину власності у вигляді власного житла, автомобілів, товарів тривалого користування. У 1960 – 1974 рр. реальна заробітна плата кваліфікованих робітників незалежно від їх освіти збільшилася на 20 %. У 1947 – 1973 рр. середній дохід американських родин зростав у середньому на 2,7 % на рік. До 1973 р. з урахуванням інфляції реальний середній дохід американської родини виріс у 2 рази, чисельність середнього класу також збільшилася у 2 рази [1, с. 57 – 58]. Отже, у цьому питанні США обігнали найбагатші європейські країни.

Було створено ефективні механізми державного управління для повноцінної реалізації права громадян на підприємницьку діяльність. Тобто збереження фінансової стабільності, розширення джерел отримання доходів (окрім заробітної плати та доходів від підприємницької діяльності, а також від власності, акцій, облігацій та інших цінних паперів).

Державне управління процесами становлення середнього класу відбувалось шляхом удосконалення системи розподільних відносин, що створило умови розширеного й рівномірного доступу до використання ресурсів для широких верств населення. Ця політика служить для гнучкої системи мотивації до праці, завдяки якій держава та індивід можуть впливати на формування середнього класу, оскільки основний двигун діяльності середнього класу – прагнення до процвітання, добробуту та забезпечення своїх сімей.

Створення державою потужного апарату соціального забезпечення, результати діяльності профспілок у вигляді гарантованої роботи і зростаючих грошових компенсацій, становище країни, що лідирує на світових ринках, перетворили цю більшість на жителів зручних пригородів з усіма атрибутами заможного життя, позбавили від раніше традиційних для простих американців непередбачуваності і постійного ризику опинитися на межі бідності. Стандартний бюджет середньої



американської родини дозволяв мати гарне житло, один-два автомобілі, весь набір сучасної побутової техніки, оплачувати щорічний відпочинок і навчання дітей у коледжі або університеті. У найманого робітника виникало почуття контролю за ситуацією, упевненості в майбутньому, свободи в прийнятті рішень. Слід зазначити, що уявлення про середній клас були частиною більш широкого погляду на себе як на безкласове суспільство, що домінував в американському соціумі. Останнє не відповідало дійсності, але в реальному житті відбулися революційні за своїм характером зміни, що додали цілком визначений сенс теоріям про середній клас. Так чи інакше, усі ці теорії намагалися узагальнити процес отримання зростаючою кількістю, а в підсумку – більшістю найманих робітників високого рівня економічної й соціальної захищеності населення, неможливого в інші часи.

Як показує аналіз фахових публікацій, в оцінці класової структури, умовно названої американською, домінує підхід, у якому превалюють показники рівня доходу й розміру власності. На основі цього критерію суспільство поділяється на вищий клас, середній і нижчий. Ще один критерій – це освіта й тип роботи. Службовці, в основному з вищою освітою («білі комірці»), – середній клас; працівники, зайняті в основному ручною працею («сині комірці»), – нижчий, він же робочий клас.

Ефективне державне управління, спрямоване на зростання американської економічної могутності, обумовило зростання життєвого рівня різних верств населення – як робочого класу, так і освічених середніх шарів. Освіта стала ключем до заможного життя, наявність диплома коледжу – пропуском у середній клас. У політичній мові США слова «середній клас» стали синонімом освічених людей, а «нижчий клас», або «робітник», – працівників ручної праці. Таким чином, численні концепції «середнього класу» в Америці використовують як основні критерії освіти, професійний статус і дохід – індивідуальний або сімейний.

Одним із перших описав таку класову систему в 1949 р. У. Л. Уорнер. Крім розподілу суспільства на три майнових класи – вищий, середній і нижчий, він поділив кожний з них на два підкласи – верхній і нижній. Практично ця стратифікація в США виглядає так: до вищого класу (буржуазії), за різними оцінками, належить 1 – 5 % населення; нижче на соціальних сходах розташований середній клас. Традиційно дослідники поділяють його на дві або три підгрупи: верхній середній клас – нижній середній клас або верхній середній клас, середній середній клас і нижній середній клас.

Наслідком ефективного державного управління процесами формування і розвитку середнього класу в США є те, що до середнього класу, за різними підрахунками, належить 40 – 50 % населення; часто наводять оцінку Д. Гілберта – 49 % населення.

Доходи цих людей істотно різняться, проте вважається, що в нижньому середньому класі особистий річний дохід становить 32 500 – 60 000 дол. США, або 2 800 – 5 000 дол. США на місяць. До цієї групи належить 35 % населення. Верхній середній клас включає 15 % населення; його дохід – близько 100 тис. дол. США на рік. Зазначимо, що за статистикою середній дохід на родину у 2011 р. становив 47 000 дол. США, або близько 3 800 дол. США на місяць [9, с. 37 – 38].

Слід зазначити, що робочий клас і нижчий клас становлять трохи більше ніж половину населення (53 % – Томпсон, Хікі). З них до робочого класу належить 35 %, річний сімейний дохід людей цього класу становив 23 000 – 45 000 дол. США на рік, або 1 900 – 3 750 дол. США на місяць. Замикає сходи нижчий клас із 17 % населення, що включає некваліфікованих робітників з доходом 14 000 – 18 000 дол. США на рік і людей, що не мають постійної роботи, живуть на різні субсидії, – менше ніж 14 000 дол. США на рік [8].

Вища освіта в США – це безпомилковий пропуск у середній клас із високим рівнем життя. Але це не означає, що середній клас автоматично увібрав у себе всіх освічених людей. Фахівців з дипломом бакалавра в США 27 % населення, тоді як до середнього класу належить більше ніж 45 %, тобто майже половина не навчалася в коледжі або університеті. У той же час багато хто закінчили кілька курсів коледжу або професійні школи. Таким чином, головний критерій належності до середнього класу – високий рівень доходу і пов'язаний з цим спосіб життя. Середній річний дохід родини до кризи 2007 р. становив близько 45 000 дол. США, і за оцінками Статистичного бюро США половина родин одержувала 25 000 – 75 000 дол. США. Водночас майже половина населення (45 %), що належить до середнього класу, мала сімейний річний дохід 40 000 – 95 000 дол. США [6, с. 68].

Відзначимо, що життєвий рівень американського середнього класу останні 50 років характеризувався двома процесами. З одного боку, збагачення країни сприяє збільшенню доходів середнього класу та зниженню рівня бідності, що становив близько 11 % в 1990-х рр. У 2000 – 2006 рр. рівень бідності зріс із 11,3 % до 12,3 %, у 2008 – 2009 рр. – з 12,7 % до 14,9 %. З іншого боку, зростання доходів верхнього класу (багатих) завжди випереджає зростання доходів середніх американців. Водночас відбувається постійне зростання частки верхнього класу в загальних доходах: доходи верхнього квінтіля збільшилися за цей період на 69 %, не говорячи вже про те, що доходи найбагатшого 1 % населення зросли на 176 % [3, с. 37].

Відповідно до вищезазначених даних наведемо основні економічні параметри, що характеризують сучасний стан середнього

класу в США. Верхній середній клас – близько 23 млн родин, 55 млн осіб, або 20 % населення країни, мають доходи в діапазоні від 100 до 250 тис. дол. США на рік. Сукупний дохід групи – 3,7 трлн дол. США на рік (40 % від сукупного доходу американців). Представники цієї групи можуть дозволити собі будинок розміром 250 – 500 кв. м за 350 – 800 тис. дол. США. Раз на 2 роки вони купують новий автомобіль вартістю від 25 до 50 тис. дол. США. Їх діти вчаться в престижних школах і ВНЗ. Сімейного лікаря, як правило, у них немає, але є медична страховка. Їх пенсійний план розрахований так, щоб після 65 років одержувати пенсію в 5 – 10 тис. дол. США на місяць. Середній середній клас – чверть населення США (29 млн родин, 69 млн осіб); має доходи від 50 до 100 тис. дол. США на рік на родину, або 1,75 – 3,5 тис. дол. США на місяць на людину. Сукупний дохід цієї групи становить 2 трлн дол. США, або 22 % від сукупного доходу американців. У США поняття «середній клас» і «статистична середина за доходом» майже збігаються. Будинки в американців середнього класу – близько 200 кв. м вартістю 300 – 400 тис. дол. США з первісним внеском у 100 тис. дол. США й іпотекою на 25 років, сукупні виплати – більше ніж 500 000 дол. США, або 20 – 25 тис. дол. США на рік у середньому. Купують нові машини раз у 2 – 3 роки або міняють раз на 2 роки старі автомобілі. Діти представників цієї групи вчаться в пристойних муніципальних школах. Для одержання якісної вищої освіти представники цієї групи середнього класу повинні або мати здібності, або брати кредит на 10 – 12 років. У родинх цієї групи є медична страховка, за допомогою якої можна оплатити лікування хвороб середньої тяжкості. Важке захворювання навіть одного члена родини створює істотні труднощі в матеріальному становищі родини. Пенсійний план здатний забезпечити пенсію у 2 – 3 тис. дол. США на місяць. При цьому варто врахувати, що кредити до моменту виходу на пенсію будуть виплачені. Нижній середній клас – 20 % населення, родини з доходом 32,5 – 50 тис. дол. США на рік на родину. Сукупний дохід цієї групи – трохи менше за 1 трлн дол. США на рік. Рівень життя залежить від штату проживання, складу родини, стану здоров'я, ситуації з житлом та ін. Живуть у квартирах площею менш ніж 100 кв. м. або будинках в 100 – 150 кв. м. Будинки, як правило, старі й дісталися в спадщину. Доходи не дозволяють розраховувати на іпотеку. За вартості скромного житла в 150 – 200 тис. дол. США, первісному внеску 15 – 30 тис. дол. США й розстрочці на 30 років щорічні виплати складуть 20 – 25 тис. дол. США на рік, тобто близько 50 % сукупного доходу родини. Це неприйнятно ні для родини, ні для банку. Нових авто не купують. Раз на 2 роки міняють свій старий автомобіль на більш новий. Діти вчаться у звичайних муніципальних школах. Для навчання у ВНЗ вихідцеві з

нижнього середнього класу необхідно мати особливі таланти (або з конкретного предмета, або спортивні). Медична страховка з мінімальними опціями, найчастіше в рамках якої-небудь федеральної програми. Розмір пенсії 1 – 1,5 тис. дол. США на місяць, що є критичним мінімумом [1; 5; 9 – 11].

Таким чином, сучасний американський середній клас характеризують такі показники: 65 % населення країни, 180 млн осіб, 75 млн родин; 72 % сукупних доходів населення – 6,65 трлн дол. США на рік. Ці дані є також підтвердженням ефективності державного управління процесом формування та розвитку середнього класу в США.

Заслугує на увагу досвід комплексної підтримки середнього класу (до складу якого входять представники малого та середнього бізнесу) у США. Про зацікавленість уряду в широкій підтримці малого та середнього підприємництва свідчить діяльність різних структур. До них належать:

- комітети з малого бізнесу в Сенаті та Палаті представників Конгресу США;
- Центр малого бізнесу Міністерства торгівлі;
- спеціальні підрозділи та цільові програми допомоги окремим групам підприємств в інших міністерствах і державних відомствах;
- Торговельна палата;
- підприємницькі асоціації;
- спеціальні органи підтримки у США;
- Адміністрація малого бізнесу.

Найбільшу роль у регулюванні американського малого та середнього бізнесу відіграють Міністерство торгівлі та Адміністрація малого бізнесу. Міністерство торгівлі створило спеціальну систему обслуговування малого підприємництва, забезпечуючи його необхідною інформацією і технічною допомогою. Адміністрація малого бізнесу (АМБ) – унікальний (жодна країна не має аналогічного органу управління) незалежний орган, який забезпечує правове й організаційне забезпечення малого бізнесу та його фінансову державну підтримку. Цей орган було створено за рішенням Конгресу США у 1935 р. Саме через АМБ держава дає гарантії комерційним банкам та іншим фінансовим установам під час надання кредитів малим підприємствам, які самостійно не можуть отримати кредити. У разі несплати іноді державна гарантія може становити 90 % від суми кредиту.

Американській досвід розвитку та підтримки середнього класу продемонстрував, що виконання середнім класом своєї економічної та соціальної ролі можливе лише за умови ефективної та розміркованої всебічно державної політики. На сьогодні в нашій державі спостерігається зниження кількості діючих малих та середніх підприємств і чисельності працюючих у них, посилення процесу

«тінізації» економіки в цілому, що є свідченням неефективної державної політики економічного розвитку. До основних проблем українського малого та середнього бізнесу належать: надмірний податковий тиск, відсутність пільгової системи фінансування, кредитування та страхування, суперечливість нормативно-правової бази розвитку бізнесу, складність отримання офісних приміщень, труднощі з отриманням дозвільних документів, велика кількість контролюючих органів.

Основне завдання сьогодні полягає в підвищенні ролі і місця малого підприємництва шляхом збільшення зайнятості на рівні 25 – 30 % в даних структурах та виробництво до 25 % валового внутрішнього продукту. Потрібно розробити відповідну нормативно-правову базу, розвинути фінансово-кредитну підтримку середнього та малого бізнесу, запровадити єдину загальнонаціональну систему реєстрації, патентування, зменшити бюрократію.

Формування державної політики розвитку та підтримки малого та середнього бізнесу має бути обов'язковою частиною загальнодержавної програми демократичних соціально-економічних перетворень в Україні і, як наслідок, формування стабільного середнього класу, який, у свою чергу, є гарантом демократичних змін у країні.

#### Список використаних джерел

1. **Варивончик І. В.** Американский средний класс во второй половине XX – начале XXI века: тенденции социально-экономического развития : монография / И. В. Варивончик. – Минск : БГПУ, 2007. – 248 с.
2. **Варивончик І. В.** Американский средний класс и политика правящих администраций (1993 – 2012) // США. Канада. Экономика-политика-культура. – 2012. – № 5. – С. 17 – 38.
3. **Варивончик І. В.** Социально-экономическое положение среднего класса в США (1970 – 2010 гг.) / И. В. Варивончик // США. Канада. Экономика – политика – культура. – 2011. – № 10. – С. 21 – 42.
4. **Варивончик І. В.** Средний класс в американской историографии: проблемы терминологии / И. В. Варивончик // XXI век: актуальные проблемы исторической науки : материалы междунар. науч. конф., посвящ. 70-летию ист. фак. БГУ, Минск, 15 – 16 апр. 2004 г. / редкол. : В. Н. Сидорцов (отв. ред.) [и др.]. – Мн. : БГУ, 2004. – С. 73 – 75.
5. **Гвозденко А. Н.** Средний класс как «проводник» инновационных процессов общества и двигатель локомотива, «вытаскивающего» экономику из кризиса / А. Н. Гвозденко. – Режим доступа : [www.marketologi.ru/publikatsii/stati/srednijj-klass-kak-provodnik-innovatsionnykh-protsesov-obshhestva-i-dvigatel-lokomotiva-vytaskivajushhego-ekonomiku-iz-krizisa](http://www.marketologi.ru/publikatsii/stati/srednijj-klass-kak-provodnik-innovatsionnykh-protsesov-obshhestva-i-dvigatel-lokomotiva-vytaskivajushhego-ekonomiku-iz-krizisa).
6. **Григорьев Л.** Российский средний класс: анализ структуры и финансового поведения / Л. Григорьев, А. Салмина, О. Кузина. – М. : Экон-Информ, 2009. – 148 с.
7. **Григорьев Л. М.** Средний класс в России: повестка дня для структурированного анализа / Л. М. Григорьев, А. А. Салмина // SPERO. – 2010. – № 12. – С. 105 – 123.

2010. – № 12. – С. 105 – 123.

8. **Попов Н. П.** Средний класс: его соседи сверху и снизу / Н. П. Попов. – Режим доступа : [www.indem.ru/PUBLICATION/Popov/SredKlas.pdf](http://www.indem.ru/PUBLICATION/Popov/SredKlas.pdf).

9. **Тихонова Н. Е.** Средний класс: теория и реальность / Н. Е. Тихонова, С. В. Мареева. – М. : Альфа-М, 2009. – 320 с.

10. **Тихонова Н. Е.** Теоретико-методологические проблемы анализа среднего класса / Н. Е. Тихонова, С. В. Горюнова. – Режим доступа : [uisrussia.msu.ru/docs/nov/spero/08/N8\\_2008-29-42.pdf](http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/spero/08/N8_2008-29-42.pdf).

11. **Флорида Р.** Креативный класс: люди, которые меняют будущее : пер.с англ. / Р. Флорида. – М. : Классика – XXI, 2007. – 421 с.

#### List of references

1. **Varivonchik I. V.** Amerikanskiy sredniy klass vo vtoroy polovine HH – nachale HHI veka: tendentsii sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya : monografiya / I. V. Varivonchik. – Minsk : BGPU, 2007. – 248 s.
2. **Varivonchik I. V.** Amerikanskiy sredniy klass i politika pravyaschih administratsiy (1993 – 2012) // SShA. Kanada. Ekonomika-politika-kultura. – 2012. – № 5. – S. 17 – 38.
3. **Varivonchik I. V.** Sotsialno-ekonomicheskoe polozhenie srednego klassa v SShA (1970 – 2010 gg.) / I. V. Varivonchik // SShA. Kanada. Ekonomika – politika – kultura. – 2011. – № 10. – S. 21 – 42.
4. **Varivonchik I. V.** Sredniy klass v amerikanskoj istoriografii: problemy terminologii / I. V. Varivonchik // XXI vek: aktualnyie problemy istoricheskoy nauki : materialy mezhdunar. nauch. konf., posvyasch. 70-letiyu ist. fak. BGU, Minsk, 15 – 16 apr. 2004 g. / redkol. : V. N. Sidortsov (otv. red.) [i dr.]. – Mn. : BGU, 2004. – S. 73 – 75.
5. **Gvozdenko A. N.** Sredniy klass kak «provodnik» innovatsionnykh protsesov obschestva i dvigatel lokomotiva, «vyitaskivayushchego» ekonomiku iz krizisa / A. N. Gvozdenko. – Rezhim dostupa : [www.marketologi.ru/publikatsii/stati/srednijj-klass-kak-provodnik-innovatsionnykh-protsesov-obshhestva-i-dvigatel-lokomotiva-vytaskivajushhego-ekonomiku-iz-krizisa](http://www.marketologi.ru/publikatsii/stati/srednijj-klass-kak-provodnik-innovatsionnykh-protsesov-obshhestva-i-dvigatel-lokomotiva-vytaskivajushhego-ekonomiku-iz-krizisa).
6. **Grigorev L.** Rossiyskiy sredniy klass: analiz struktury i finansovogo povedeniya / L. Grigorev, A. Salmina, O. Kuzina. – M. : Ekon-Inform, 2009. – 148 s.
7. **Grigorev L. M.** Sredniy klass v Rossii: povestka dnya dlya strukturirovannogo analiza / L. M. Grigorev, A. A. Salmina // SPERO. – 2010. – № 12. – S. 105 – 123.
8. **Popov N. P.** Sredniy klass: ego sosedi sverhu i snizu / N. P. Popov. – Rezhim dostupa : [www.indem.ru/PUBLICATION/Popov/SredKlas.pdf](http://www.indem.ru/PUBLICATION/Popov/SredKlas.pdf).
9. **Tihonova N. E.** Sredniy klass: teoriya i realnost / N. E. Tihonova, S. V. Mareeva. – M. : Alfa-M, 2009. – 320 s.
10. **Tihonova N. E.** Teoretiko-metodologicheskie problemy analiza srednego klassa / N. E. Tihonova, S. V. Goryunova. – Rezhim dostupa : [uisrussia.msu.ru/docs/nov/spero/08/N8\\_2008-29-42.pdf](http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/spero/08/N8_2008-29-42.pdf).
11. **Florida R.** Kreativnyi klass: lyudi, kotoryie menayut budushee : per.s angl. / R. Florida. – M. : Klassika – XXI, 2007. – 421 s.

*Надійшла до редколегії 23.05.13*

УДК 352.08:316.47

Юлія АНДРІЯНОВА

*Національна академія державного управління  
при Президентіві України*

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

## **ДЕСТРУКТИВНІСТЬ НАСЛІДКІВ КОНФЛІКТІВ СЕРЕД ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**Аналізується позитивний і негативний вплив конфліктів на діяльність його учасників та колектив у цілому. Розглядаються конструктивні та деструктивні наслідки конфліктів серед посадових осіб органів місцевого самоврядування.**

**Ключові слова:** конфлікт, функції конфліктів, наслідки, посадові особи органів місцевого самоврядування, колектив.

***Юлія Андріянова. Деструктивність последствий конфликтов среди служащих органов местного самоуправления***

Анализируется положительное и отрицательное влияние конфликтов на деятельность его участников и коллектив в целом. Рассматриваются конструктивные и деструктивные последствия конфликтов среди служащих органов местного самоуправления.

Ключевые слова: конфликт, функции конфликтов, последствия, служащие органов местного самоуправления, коллектив.

***Iuliia Andriianova. Destructive after-effects of conflicts among local self-government officials***

The article deals with the positive and unfavourable influence of conflicts

© Андріянова Ю. В., 2014

among its participants and a collective as a whole. Constructive and destructive after-effects of conflicts among local self-government officials are considered.

Key words: conflicts, functions of conflict, after-effects, local self-government officials, collective.

Питання щодо ролі конфлікту в житті суспільства є перманентно дискусійним з огляду на множинність підходів до розуміння природи конфлікту, його учасників та масштабів. У зв'язку з цим актуальним є дослідження конфліктів в управлінській діяльності і, зокрема, серед посадових осіб органів місцевого самоврядування, зважаючи на підвищену відповідальність та необхідність приймати управлінські рішення щодо інших осіб – колег, громадян тощо. Адже від цього залежить добробут, благополуччя й розвиток конкретних спільнот людей, територій, країни в цілому.

Вивченню природи конфлікту та його функцій і наслідків присвячені праці таких сучасних науковців, як: А. Анцупов, С. Баклановський, А. Бобро, А. Гірник, Н. Гришина, В. Котигоренко, Г. Ложкін, М. Пірен, В. Ребкало, С. Хаджирадева та ін., а також М. Альберт, Р. Дарендорф, М. Дойч, Л. Козер, К. Константіно, У. Мастенбрук, К. Мерчент, М. Мескон, Ф. Хедоурі та ін. Водночас конфлікти на державній службі та в органах місцевого самоврядування стали предметом дослідження Н. Довгань, М. Пірен, В. Тимофієва, О. Тертишної, Н. Федчун, С. Хаджирадевої, С. Яроміч та ін. Однак проблема конфліктів серед посадових осіб органів місцевого самоврядування є недослідженою, а питання щодо впливу та наслідків конфліктів на управлінську діяльність – дискусійним та потребує спеціального вивчення.

Мета статті полягає в тому, щоб проаналізувати вплив та наслідки конфліктів серед посадових осіб органів місцевого самоврядування на професійну діяльність.

Конфлікт як феномен людських відносин та об'єкт наукового пізнання завжди породжував дискусію щодо своєї ролі в житті людини й суспільства. Стосовно цієї ролі, то погляди розходяться. Одні відстоюють позиції позитивного (конструктивного) впливу конфлікту на розвиток особистості, групи та суспільства, а інші – негативного (деструктивного).

У філософській та соціологічній науках існують погляди щодо позитивної ролі конфлікту як джерела розвитку та основи принципу єдності і взаємодії протилежностей. Так, за концепцією Р. Дарендорфа, конфлікт охоплює собою соціум у цілому, адже він є постійним конфліктом індивіда та соціальних спільностей. Подолання конфлікту призведе до руйнації соціальних зв'язків і відносин [5, с. 102]. Розглядаючи внутрішні та зовнішні соціальні конфлікти, Л. Козер додає, що позитивними для групи будуть ті

конфлікти, які не порушують основи існування групи, а лише сприяють переорієнтації норм і відносин відповідно до потреби, що виникає. Якщо конфлікт пов'язаний з найважливішими цінностями групи, він несе в собі тенденцію до її руйнування [4, с. 135]. У психології та управлінській науці також поширені біполярні думки щодо ролі конфлікту, проте представники наукового напрямку «школа людських відносин» дотримуються поглядів щодо негативного впливу конфліктів.

Як підкреслюють А. Гірник і А. Бобро, сучасні психологи й соціологи, вважаючи конфлікти неминучими в процесі міжособистісної взаємодії та соціального розвитку, визнають за потрібне попереджувати лише «зайві», «дисфункціональні» конфлікти, які призводять до зниження групового співробітництва й ефективної роботи [3, с. 74–75]. Оцінка конфлікту як конструктивного (функціонального) або деструктивного (дисфункціонального) виходить передусім з його наслідків. Позитивними наслідками конфлікту є: розв'язання проблеми чи комплексу проблем, що спричинили конфлікт; залучення людей до вирішення важливих для них питань, розвиток почуття причетності й відповідальності за прийняте рішення; відверте обговорення труднощів, складних, неоднозначних питань; усвідомлення пріоритетних цілей і завдань; поліпшення стосунків та готовність до співробітництва в майбутньому, краще розуміння одне одного; зменшення синдрому покірності й розвиток ініціативи; зменшення емоційної напруги, неспокою і стресу; тимчасове відвернення інших конфліктів, які в теперішній ситуації можуть мати руйнівні наслідки; поживлення комунікації та залучення до спілкування «аутсайдерів» і членів «закритих» груп; привернення до конфлікту уваги громадської думки.

Негативний вплив конфлікту на безпосередніх учасників та їх оточення виявляється в тому, що конфлікт: вимагає даремної витрати енергії, часу та ресурсів; відволікає людей від важливих питань і знижує продуктивність праці; може заплямувати репутацію та позбавити довіри; гальмує проведення швидких змін і реформ; іноді є причиною чвар саме між тими, хто потребує об'єднання; може стати поштовхом до стрімкого зростання кількості проблем («ефект снігової грудки»); послаблює внутрішньогрупові зв'язки, знижує кооперацію і злагодженість роботи, посилює непродуктивну конкуренцію; є джерелом негативних (іноді травматичних) переживань, стимулює зростання плинності кадрів в організації; може руйнувати мораль, поглиблюючи відмінності в системах цінностей різних людей, провокувати образливі та безпідставні звинувачення іншої сторони; переростає в протизаконні дії тощо.

Аналіз поглядів класиків конфліктології А. Анцупова та

С. Баклановського дозволяє виділити найважливіші функції конфліктів [1, с. 127–133]. Серед деструктивних функцій конфлікту стосовно опонентів автори наводять:

– деструкцію системи міжособистісних відносин, що склалися між суб'єктами взаємодії до початку конфлікту;

– погіршення ефективності діяльності опонентів, оскільки конфлікт вимагає максимальної концентрації. У результаті цього менше уваги приділяється основній діяльності, а тому й після конфлікту опоненти не завжди здатні швидко відновити колишню продуктивність;

– закріплення в соціальному досвіді агресивних способів вирішення проблем. Найчастіше зустрічається прагнення до досягнення результату будь-якою ціною, а тому успіх, досягнутий таким шляхом, стає стереотипом поведінки;

– негативний вплив на розвиток особистості, що сприяє формуванню в людини невіри в справедливість; переконаність, що сильний завжди правий; думки про те, що в цьому колективі нічого нового впровадити не вдасться;

– виникнення стресових станів, різке зростання ймовірності захворювань, особливо серцево-судинних.

Щодо негативного впливу на колектив відзначаються такі явища: погіршення соціально-психологічного клімату в групі; руйнування традицій спілкування, комунікативних взаємозв'язків у колективі, організації; послаблення ціннісно-орієнтаційної єдності групи, зниження групової згуртованості; зростання можливості зміцнення деструктивного лідерства в колективі – того, хто здатний відігравати таку роль лише в конфліктній ситуації тощо.

Однак, на думку науковців, мають місце такі конструктивні функції конфлікту стосовно основних учасників:

– можливість глибоко оцінити індивідуально-психологічні якості людей та їх порядність; тестує ціннісні орієнтації людини, відносну силу його мотивів, спрямованих на діяльність, на себе тощо. Важливим підсумком конфліктної ситуації є виявлення ступеня психологічної стійкості до стресових чинників, яку члени колективу будуть обов'язково враховувати під час спільної діяльності, що спричинить нові кризові ситуації;

– поліпшення якості індивідуальної діяльності та зайняття більш вигідної позиції, впливу на громадську думку;

– засіб самоствердження особистості.

Конструктивні функції конфлікту стосовно групи (організації) полягають у можливості зондувати громадську думку, колективні настрої, соціальні настанови; в актуалізації гуманістичних цінностей, що дозволяє оцінити їх спільність і антагонізм; слугує

засобом активізації соціального життя групи або суспільства, підтримує соціальну активність людей, сприяє запобіганню застою, служить джерелом розвитку.

Слід зосередити увагу на поглядах науковців, які досліджували конфлікти у сфері державного управління і, зокрема, на державній службі. Так, Н. Довгань зазначає, що вплив конфлікту на його учасників у державному управлінні має порівняльний, суперечливий характер [6, с. 9]. Це пов'язано з відсутністю чітких критеріїв конструктивності й деструктивності конфліктів, утрудненістю узагальненої оцінки результатів конфлікту. Ступені конструктивності конфлікту можуть змінюватися в міру його розвитку. Поряд з інтеграційною оцінкою необхідно врахувати індивідуальний вплив конфлікту, тобто визначити: для кого з учасників він конструктивний, а для кого – деструктивний. Серед конструктивних наслідків конфлікту автор виділяє такі: усунення суперечностей у функціонуванні колективу; більш глибоке пізнання учасниками конфлікту один одного; послаблення психічної напруженості; сприяння розвитку особистості й поліпшення якості діяльності, підвищення авторитету учасника в разі його перемоги; активізація соціального життя та гуманістичних цінностей; виявлення невіршених проблем; сприяння згуртованості групи перед зовнішньою небезпекою та ін. Водночас Н. Довгань не оминає увагою й негативний вплив конфлікту, що має такий прояв: руйнування міжособистісних стосунків; погіршення якості індивідуальної діяльності; закріплення соціальної пасивності особи; порушення системи відносин, погіршення соціально-психологічного клімату та якості спільної діяльності; зниження згуртованості групи тощо.

У свою чергу, В. Тимофієв акцентує на потребі перегляду стереотипного ставлення та сприйняття конфлікту як суто негативного явища, яке лише дестабілізує роботу органів державної влади [10, с. 14 – 15]. Більш ефективним є уміле використання конфлікту як фактора, що спонукає до професійного та особистого зростання державних службовців. Успішне розв'язання конфлікту є фактором розвитку особистості державного службовця, адже виявляється через активізацію самосвідомості, стимулювання актуалізації раніше прихованих потенційних можливостей особистості. Крім того, процес конструктивного розв'язання конфлікту активізує адаптивні функції особистості під час виконання професійної діяльності, сприяє зниженню можливого напруження в стосунках між співробітниками. У ході управління конфліктами відбувається переоцінка цінностей, подолання застарілих зразків поведінки й мислення, а отже, інтенсифікується процес розвитку особистості загалом. Безумовному підвищенню кадрового потенціалу державних службовців сприятиме

також розв'язання внутрішньоособистісних конфліктів під час «виконання ролі» посадовою особою.

Згідно з науковою позицією О. Тертишної, конфлікту властива така модальна характеристика, як конструктивний ресурс: сукупність чинників, які дозволяють відновити (встановити) консенсусну соціальну дистанцію або запобігти її порушенню [9, с. 14]. При цьому автор зазначає, що соціальна небезпека виникнення й розвитку соціального конфлікту в системі державної служби може проявлятися в різних формах: порушенні конституційних прав і свобод громадян; зниженні престижу держави, державного органу або посадової особи; прямому майновому збитку, у тому числі із заподіянням збитку третім особам у результаті створення переваг доступу до державних послуг; порушенні рівних умов конкуренції. Як результат, у державній службі, на сучасному етапі її становлення, усе частіше виникають конфлікти інтересів, обумовлені недотриманням основних вимог щодо доброчесної службової поведінки.

Ми вважаємо за потрібне наголосити, що невіршена проблема конфлікту інтересів має наслідки не тільки для безпосередніх учасників, а й для суспільства в цілому: негативний імідж органів влади формує в громадян недовіру до управлінців, утрату відчуття справедливості, породжує толерантне ставлення до корупції та укорінення її в суспільній свідомості як засобу «вирішення всіх справ».

У контексті дослідження конфліктів серед посадових осіб органів місцевого самоврядування як конфліктів міжособистісного організаційного типу виникає питання, яким чином «співіснують» міжособистісні та внутрішньоособистісні конфлікти в межах життєдіяльності окремого індивіда. Як зазначає Н. Гришина, міжособистісний конфлікт супроводжується емоційними переживаннями людини, що впливає на формування особливостей її міжособистісної поведінки. Існує підхід, згідно з яким будь-який конфлікт як складне явище «проживається» на різних рівнях особистості: внутрішньоособистісний конфлікт виявляє себе у зовнішніх, міжособистісних проявах, а інтерперсональний (міжособистісний) конфлікт отримує певне «внутрішнє» відображення [4, с. 142]. Таким чином, виникнення міжособистісних конфліктів у колективі має побічний вияв у вигляді внутрішнього напруження, яке, у свою чергу, впливає на професійну діяльність. Існує ймовірність того, що один тип конфліктів породжуватиме інший, а тому руйнівну роль конфліктів не слід ігнорувати.

Розглянувши всі аргументи, можна зробити кілька узагальнень. Конфлікти потенційно можуть мати позитивні (конструктивні, функціональні) наслідки, але лише, на наш погляд, за певних умов. По-перше, це етична поведінка опонентів, дотримання правил

культури та етикету. По-друге, прозорість комунікації та відсутність перешкод, що можуть спотворити зміст інформаційних потоків і тим самим поглибити та загострити існуючий конфлікт. Оскільки власне конфлікт є стресовою ситуацією у професійній діяльності, учасники конфлікту можуть не акцентувати увагу на дотриманні правил його перебігу, а це сприятиме прояву негативних (деструктивних, дисфункціональних) наслідків.

Мобілізує функція стресу, на якій наголошують окремі науковці, є дискусійною: стрес може активізувати діяльність, але не кожного разу він матиме такий ефект. Оскільки діяльність посадових осіб органів місцевого самоврядування потребує відповідальності, зосередженості та стабільності – стрес, на нашу думку, не може відігравати роль чинника, що підвищує ефективність і продуктивність праці. Навпаки, стрес призводить до морально-психологічного вигорання особистості – фізичного, емоційного та мотиваційного виснаження. Стрес негативно позначається не тільки на життєдіяльності та якості роботи окремої особи, а й на колективі та організації в цілому. Так, погіршення фізичного та психоемоційного стану службовців призводить до таких явищ: погіршення морально-психологічного клімату в колективі; низька результативність праці (невиконання поставлених завдань і складених планів вчасно та без ресурсних втрат); тимчасова непрацездатність працівників (лікарняні листи); звільнення тощо.

Як наголошує А. Решетніченко, якість та ефективність діяльності трудових колективів безпосередньо залежить не тільки від рівня професійної компетентності персоналу, рівня організації та оплати праці, а й від згуртованості та властивого трудовій спільноті морально-психологічного клімату, оскільки трудовий колектив являє собою таку мікроскопічну модель, яка може забезпечувати як прогресивний, так і деструктивний розвиток людини, держави й суспільства [8, с. 59]. Дійсно, взаємовідносини в колективі після конфлікту вже не будуть такими, як до нього. Цікавими є погляди О. Тертишної, яка зазначає, що після конфлікту має місце зміна консенсусної соціальної дистанції – порушення чи відновлення (встановлення) [9, с. 13]. Однак у контексті дослідження конфліктів серед посадових осіб органів місцевого самоврядування важливішим є збереження згуртованості, спільності поглядів та злагоди у відносинах, ніж експерименти зі зміною соціальних ролей та вражень.

Переконливим аргументом у дискусії щодо функцій конфліктів постає твердження В. Котигоренка, який вважає, що погоджуючись з тим, що конфлікт є нормою в суспільстві, що він має позитивну функцію, таку оцінку належало б поширити і на випадки, коли він переходить у насильство [7, с. 83]. Тобто якості загального феномену

мають бути визнані і за його конкретним проявом. З огляду на це правомірно поставити питання про чіткіше розмежування тих складових суспільного розвитку, які визначають його прогресивну спрямованість. У цьому контексті важливо досягти згоди щодо того, чи визнавати позитивними складовими власне конфлікти, чи суперечності, на ґрунті яких ці конфлікти виникають. Саме протилежності мають бути визнані об'єктивним явищем у суспільстві, тоді суперечності між ними сприймаються як рушійна сила прогресу. Якщо дотримуватися такого розуміння, позитивна суспільна функція має бути беззастережно визнана винятково за суперечністю. А конфлікт як кризову форму боротьби протилежностей слід зарахувати до відхилень від нормального еволюційного розвитку.

Отже, розглядаючи вплив та наслідки конфліктів як коротко- та довгостроковий результат, можна зробити такі висновки. Погляди більшості науковців на конфлікт можна охарактеризувати як біполярні, адже акцентується увага одночасно на конструктивних та деструктивних наслідках цього явища. Навіть прибічники позитивної ролі конфлікту не заперечують існування його негативного впливу. Зважаючи на широкий перелік функціональних наслідків конфлікту, ми визнаємо вірогідність того, що конфлікт потенційно здатен відіграти конструктивну роль, але за певних умов його протікання. Проте реалії управлінської діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування – відповідальна, напружена робота з підвищеними вимогами до етичності та ефективності службовців, яка не залишає часу на розмірковування щодо того, як претворити виникаючий конфлікт на спосіб підвищення згуртованості колективу, появи нової інформації, оцінку індивідуально-психологічних якостей членів колективу тощо і тому наголошуємо на деструктивності наслідків конфліктів.

Зваживши всі наведені аргументи, ми можемо резюмувати, що заради ефективної та злагодженої роботи команди – саме так ми асоціюємо колектив органу місцевого самоврядування – необхідно попереджати виникнення конфліктів у їх професійній діяльності. При цьому слід підкреслити, що ми усвідомлюємо неможливість запобігання виникнення системних конфліктів, що властиві соціальній системі і є джерелом розвитку суспільства в цілому, та акцентуємо увагу на попередженні конфліктів управлінської взаємодії – перспективному напрямку наукових досліджень.

#### **Список використаних джерел**

1. **Анцупов А. Я.** Конфликтология в схемах и комментариях : учеб. пособие / А. Я. Анцупов, С. В. Баклановский. – 2-е изд., перераб. – СПб. : Питер, 2009. – 304 с.

2. **Большой** психологический словарь / под ред. Б. Г. Мещерякова, В. П. Зинченко. – 3-е изд., доп. и перераб. – СПб. : Прайм-Еврознак, 2006. – 672 с.
3. **Гірник А.** Конфлікти: структура, ескалація, залагодження / А. Гірник, А. Бобро. – К. : Основи, 2003. – 172 с.
4. **Гришина Н. В.** Психология конфликта / Н. В. Гришина. – 2-е изд. – СПб. : Питер, 2008. – 544 с.
5. **Державне** управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія / за ред. В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ : Міленіум, 2003. – 320 с.
6. **Довгань Н. П.** Конфлікти в державному управлінні та шляхи їх вирішення : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Довгань Неоніла Полікарпівна ; НАДУ при Президентові України. – К., 2006. – 20 с.
7. **Котигоренко В.** Сучасні концепції конфлікту як суспільного явища / Віктор Котигоренко // Людина і політика. – 2002. – № 3 (21). – С. 75 – 87.
8. **Решетніченко А. В.** Управління процесами розвитку трудових колективів / А. В. Решетніченко // Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком : матеріали V наук.-практ. конф. за міжнар. участю / за заг. ред. В. Г. Вікторова. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – С. 58 – 61.
9. **Тертишна О. А.** Використання конструктивного ресурсу конфлікту в системі державної служби України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Тертишна Олена Анатоліївна ; ДРІДУ НАДУ при Президентові України. – Д., 2010. – 20 с.
10. **Тимофієв В. Г.** Управління конфліктами в діяльності державних службовців : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Тимофієв Василь Геннадійович ; ДРІДУ НАДУ при Президентові України. – Д., 2006. – 20 с.

#### **List of references**

1. **Antsupov A. Ya.** Konfliktologiya v shemah i kommentariyah : ucheb. posobie / A. Ya. Antsupov, S. V. Baklanovskiy. – 2-е изд., pererab. – SPb. : Piter, 2009. – 304 s.
2. **Bolshoy** psichologicheskii slovar / pod red. B. G. Mescheryakova, V. P. Zinchenko. – 3-е изд., dop. i pererab. – SPb. : Praym-Evroznak, 2006. – 672 s.
3. **Hirnyk A.** Konflikty: struktura, eskalatsiia, zalahodzhennia / A. Hirnyk, A. Bobro. – K. : Osnovy, 2003. – 172 s.
4. **Grishina N. V.** Psichologiya konflikta / N. V. Grishina. – 2-е изд. – SPb. : Piter, 2008. – 544 s.
5. **Derzhavne** upravlinnia: filosofski, svitohliadni ta metodolohichni problemy : monohrafiia / za red. V. M. Kniazieva. – K. : Vyd-vo NADU : Milenium, 2003. – 320 s.
6. **Dovhan N. P.** Konflikty v derzhavnomu upravlinni ta shliakhy yikh vyryshennia : avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.01 / Dovhan Neonila Polikarpivna ; NADU pry Prezydentovi Ukrainy. – K., 2006. – 20 s.
7. **Kotyhorenko V.** Suchasni kontseptsii konfliktu yak suspilnoho yavyshecha / Viktor Kotyhorenko // Liudyna i polityka. – 2002. – № 3 (21). – S. 75 – 87.

8. **Reshetnichenko A. V.** Upravlinnia protsesamy rozvytku trudovykh kolektiv / A. V. Reshetnichenko // Problemy upravlinnia sotsialnym i humanitarnym rozvytkom : materialy V nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu / za zah. red. V. H. Viktorova. – D. : DRIDU NADU, 2011. – S. 58 – 61.
9. **Tertyshna O. A.** Vykorystannia konstruktyvnoho resursu konfliktu v systemi derzhavnoi sluzhby Ukrainy : avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.03 / Tertyshna Olena Anatoliivna ; DRIDU NADU pry Prezydentovi Ukrainy. – D., 2010. – 20 s.
10. **Tymofiiiev V. H.** Upravlinnia konfliktamy v diialnosti derzhavnykh sluzhbovtziv : avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.03 / Tymofiiiev Vasyl Hennadiiovych ; DRIDU NADU pry Prezydentovi Ukrainy. – D., 2006. – 20 s.

*Надійшла до редколегії 25.11.13*

**УДК 35.08**

Микола МАЛАНЧІЙ  
*Національна академія державної  
прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького*

### **ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ПРОФЕСІЙНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

**Аналізуються особливості розвитку професійної ідентичності прикордонників, досліджуються теоретичні підходи до формування професійної ідентичності, розглядаються етапи формування і складові професійної ідентичності посадових осіб прикордонної служби.**

**Ключові слова:** посадова особа прикордонної служби, особистість, соціальна ідентичність, професійна ідентичність, компетентність, професіоналізм, професійні цінності.

**Николай Маланчий. Особенности развития профессиональной идентичности должностных лиц Пограничной службы Украины**

Анализируются особенности развития профессиональной идентичности пограничников, исследуются теоретические подходы к формированию профессиональной идентичности, рассматриваются этапы формирования и составляющие профессиональной идентичности должностных лиц пограничной службы.

**Ключевые слова:** должностное лицо пограничной службы, личность, социальная идентичность, профессиональная идентичность, компетентность, профессионализм, профессиональные качества.

© Маланчій М. О., 2014



**Mykola Malanchiy. Peculiarities of professional identity development of Frontier service officials in Ukraine**

Peculiarities of professional identity development of frontiers-guard are analyzed, theoretical approaches to professional identity formation are investigated, stages of formation and components of professional identity of frontier service officials are considered.

Key words: frontier service official, personality, social identity, professional identity, competence, professionalism, professional values.

Реформування державного управління в Україні актуалізує дослідження проблеми розвитку професійної ідентичності державних службовців усіх категорій, у тому числі і посадових осіб Прикордонної служби України. Реалізація Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр. потребує належного теоретико-методологічного супроводу процесів професійного розвитку, обумовлює необхідність підвищення професійного рівня кадрів державної служби, що передбачає формування належного рівня професійної ідентичності. Від цього залежить якість кадрового потенціалу всіх структурних елементів державної служби України, у тому числі і прикордонної служби.

В останнє десятиліття проблеми формування та розвитку професійної ідентичності розглядаються Г. В. Гарбузовою, О. П. Єрмолаєвою, І. І. Родічкіною, Л. Б. Шнейдер. Дотичною проблемою є дослідження професійної компетентності державних службовців, дослу присвячені роботи Н. Артеменко, Т. Витко, Н. Гончарук, С. Дубенко, Н. Липовської, О. Марценюк, Т. Пахомової, Л. Пашко, С. Серьогіна, В. Сороко, С. Хаджирадевої, І. Шпекторенка, Ю. Яшиної.

Метою статті є теоретичний аналіз структурних елементів професійної ідентичності посадових осіб Прикордонної служби України та особливостей її розвитку.

Розвиток професійної ідентичності детермінується внутрішнім і зовнішнім контекстом. Контекст розумітиметься нами як певні рамки, в яких формується професійна ідентичність. З одного боку, професійна соціалізація індивіда проходить у рамках певного соціального ладу, культури, властивих конкретному часу. З іншого боку, професія – це референтна група, яка задає певні рамки формування професійної ідентичності. Таким чином, можна виділити макроконтекст і мікроконтекст формування професійної ідентичності. Для першого простором існування буде суспільство, обмежене рамками держави. Для другого кордоном є «простір» професії, обмежений, більшою мірою, психологічним кордоном. «Простір» професії нерозривно пов'язаний з макроконтекстом усього суспільства, оскільки соціальні ідентифікації схильні до прямого впливу визначених нормативної, культурної, інституційної систем.

В українській культурі існують позитивні передумови професійної соціалізації прикордонників – ідеологія «служіння», яка висуває ряд вимог до професійної соціалізації: 1) безумовна готовність пожертвувати своїми інтересами і навіть життям заради охорони суспільних ідеалів і порядку; 2) висока організованість і дисципліна, беззаперечне підпорядкування наказам керівників; 3) відповідність вимогам певного морального кодексу, неприпустимість етичних компромісів і тим більше співпраці з кримінальними елементами; 4) неухильне виконання вимог закону [6].

Таким чином, формування професійної самосвідомості в сучасних українських умовах ускладнене невідповідністю зовнішніх умов вимогам, які формуються соціумом, а також розумінням своєї професії самими прикордонниками. Це накладає відбиток на всі стадії професійного становлення, яке в усіх професіях часто ускладнюється різного роду кризами, пов'язаними безпосередньо з виконанням професійної діяльності, внутрішніми взаємостосунками. Для посадової особи прикордонної служби ці кризи не змінюють свого змісту, але істотний відбиток накладає невідповідність відносин, точніше їх трактування в різного роду системах: держава – суспільство, суспільство – посадова особа прикордонної служби, загальнолюдські цінності – цінності конкретної особистості, мотиви поведінки – способи їх реалізації.

У професійному становленні виділяють три стадії:

1. Стадія оптації – формування професійних намірів. Це початок професійного становлення особистості. Ця стадія належить до ранньої юності, коли у молодій людини вже сформовані різнобічні знання про професії, складається вибіркове ставлення до однієї або декількох з них.

2. Стадія професійної освіти. На цій стадії крім набуття професійно значущих навичок індивід уточнює своє ставлення до професії, багато хто з курсантів переживає кризу, що полягає в сумніві правильності професійного вибору. Такий вид кризи називається «криза ревізії і корекції професійного вибору».

3. Стадія професійної адаптації або первинна професіоналізація настає після завершення професійної освіти. Як правило, ця стадія пов'язана з початком професійної діяльності. Змінюється ситуація професійного розвитку: новий різновіковий колектив і соціально-професійні цінності, ієрархічна система відносин. Це період виконання професійних функцій, реалізація яких може викликати кризу професійної експектації. Найчастіша причина виникнення кризи – невідповідність реальної професійної дійсності уявленням і очікуванням. Переживання цієї кризи виражається в незадоволеності організацією праці, її змістом, виробничими

відносинами, умовами роботи і зарплатою. Індивід при розв'язанні даної кризи може знайти два варіанти вирішення проблеми:

– конструктивний (активізація професійних зусиль, спрямованих на адаптацію і набуття досвіду роботи);

– деструктивний (звільнення, зміна спеціальності, неадекватне, неякісне, непродуктивне виконання професійних функцій).

4. Стадія вторинної професіоналізації – етап, коли фахівець стає професіоналом. Особливістю цієї стадії є високоякісне і високопродуктивне виконання своєї професійної діяльності. Способи її реалізації мають виражений індивідуальний характер. Професіоналу вже властива соціально-професійна позиція, стійка професійна самооцінка, ухвалення соціально-професійних цінностей і відносин. Таким чином, саме на стадії вторинної професіоналізації оформляється усвідомлення своєї професійної ідентичності як тотожності зі своєю професією [1].

Формування соціальної (професійної) ідентичності має історію становлення і розвитку від первинного вибору професії до внутрішнього ціннісно-емоційного ухвалення норм, цінностей, форм поведінки і зовнішньої «діяльничної» майстерності. Так, практика агента залежить від його соціальної (професійної) ідентичності так само, як соціальна ідентичність залежить від змісту особистості. У цьому і полягає прояв особистості як суб'єкта соціальної (професійної) практики. А для того щоб соціальна ідентичність могла додати особового значення практиці, вона має бути усвідомлена суб'єктом. Агент, об'єктивуючи свої соціальні ідентичності у свідомості, трансформує їх, що виявляється в зміні їх змісту [2].

Ю. В. Качанов зазначає: для того щоб індивідуальне значення соціальної позиції стало трансверсальною соціальною ідентичністю, тобто стійкою, триваючою в часі соціальною ідентичністю на рівні особистісної організації, воно повинне бути «вписане» в габітус агента («габітус – це всеосяжна і протяжна в часі система диспозицій, особистісна схема перцепції, оцінювання і дії» [2, с. 28]). Становлення трансверсальної соціальної ідентичності передбачає ряд етапів, кожний з яких відрізняється рівнем інтеграції зі смисловою сферою особистості. Етапи є стадіями структурно-функціональної трансформації ситуаційних емоційно-сміслових утворень людини в соціальну ідентичність на особовому рівні організації:

1) виникнення емпатії;

2) становлення ситуативної соціальної ідентичності на основі емпатії;

3) усвідомлення ситуативної соціальної ідентичності і формування надситуативної ідентичності;

4) ухвалення особистістю усвідомленої стійкої ідентичності як особистісної соціальної ідентичності.

Професійна ідентичність у ході формування професіоналізації припускає не тільки формування інтеріоризованого ансамблю практик, які обумовлюють позицію агента, але й ідентифікацію з професійною групою взагалі.

Повертаючись до типів соціальних ідентичностей, виділених Ю. Л. Качановим, і беручи до уваги етапи групової ідентифікації, зміст цих понять можна співвіднести так:

– перший етап – виникнення і розвиток ситуативної соціальної ідентичності, яка ґрунтується на тому, що цей вид ідентичності безпосередньо обумовлений ситуацією, у ній відсутні прийняті особистістю інтеріоризовані норми і правила практики, схеми мислення, сприйняття і оцінювання, вона безпосередньо пов'язана з актуальною практикою і агент може її легко змінити;

– другий етап – формування надситуативної соціальної ідентичності, яка виражає позицію агента в соціальному просторі, розкриває невіддільні від нього позиції: норми, правила соціальної дії, схеми сприйняття, оцінювання і мислення, поширюється на всі схожі на неї ситуації, стереотипізується в особистісних рисах;

– третій етап – формування трансверсальної соціальної ідентичності.

Відповідно до стадії професіоналізації і ґрунтуючись на етапності формування ідентичності можна припустити, що стадії становлення професійної ідентичності співвідносяться зі стадіями професійного становлення особистості, кожна з яких характеризуватиметься певним типом професійної ідентичності, заснованим на вищеописаних критеріях. Для зручності викладу, спираючись на опис типів соціальної ідентичності Ю. Л. Качанова, ми використовуватимемо їх для опису професійної ідентичності: ситуативна професійна ідентичність, надситуативна професійна ідентичність, трансверсальна професійна ідентичність [2].

Професійна ідентичність – сфера самосвідомості особистості, в якій прижиттєво в ході взаємодії конструюється індивідуальне емоційно забарвлене знання власної приналежності до окремих соціальних спільнот, на основі чого в індивіда формується певна система цінностей і форм поведінки. З огляду на це можна припустити, що етапу оптації і професійної освіти в процесі професіоналізації відповідатиме ситуативна професійна ідентичність або перший етап ідентифікації. На цьому етапі індивід формально приписує себе до групи професіоналів, відбувається навчання і наочне засвоєння професійної сфери. Джерелом інформації про ідентичність служить референтна група (професія), поведінка індивіда найчастіше орієнтується на зовнішні оцінки аутгрупи.

Етапу первинної професіоналізації – засвоєння індивідом безпосередньої професійної діяльності – на наш погляд, відповідатиме другий етап групової ідентифікації, результатом якого є надситуаційна професійна ідентичність. Джерелом інформації про ідентичність є безпосередньо члени колективу, включення в який є умовою формування ідентичності, результатом – ототожнення зі своєю професійною групою, інтеріоризація норм і моделей поведінки. Етап вторинної професіоналізації – досягнення майстерності – веде за собою інтеріоризацію норм, цінностей групи, форм стереотипної поведінки. На основі внутрішнього вибору формується трансверсальна професійна ідентичність.

Таким чином, у дослідженнях професійної ідентичності потрібно зважити на те, що дане поняття має динамічний характер і залежно від етапу професіоналізації зміст, форму існування й умови виникнення. Формування трансверсальної ідентичності залежатиме від зближення образу «Я» і стереотипу групи. Внутрішній контекст розвитку професійної ідентичності доцільно розглядати з позицій аналізу формування та розвитку її складових – системи професійних цінностей та професійної компетентності.

Почнемо з короткого теоретичного аналізу вживання понять «цінність» і «система цінностей». Складність визначення сутності поняття «цінність» пов'язана з його багатозначністю та об'єктивними особливостями. «У літературі налічується більше ніж сто дефініцій поняття «цінність» і пропонуються різноманітні підходи до розгляду цієї проблеми» [5, с. 45] (переклад автора. – М. М.).

Під «цінностями» в широкому значенні прийнято розуміти те, що для людини особливо важливе в житті, чому вона надає особливого, позитивного життєвого значення (І. С. Панська, А. В. Віртуєва, А. В. Петровський, А. Я. Разіна, М. Г. Ярошевський та ін.). Цінність – це соціально схвалюване уявлення про те, що є ідеалом і еталоном належного, що поділяється більшістю людей, а також важливі для суб'єкта конкретні матеріальні блага [4].

У вузькому значенні прийнято говорити про цінності як про окремі ідеї, зміст яких описується в термінах і поняттях, що осягаються особистістю в ході засвоєння культури, які виражають важливість для суб'єкта того або іншого аспекту життя. З окремих цінностей у людини розвивається особова система цінностей. Система цінностей має власну структуру і зміст. Зовнішні переваги так чи інакше зводяться до внутрішніх цінностей, а внутрішні до базових цінностей [4].

Між базовою цінністю і дією, вибором, оцінкою об'єкта часто виявляється велика кількість опосередкованих механізмів. Дефініції базових цінностей (А. У. Петровський, М. Р. Ярошевський)

укладаються у дві основні парадигми: особи і буття особи. Ідеться або про достатньо абстрактно виражені концепції того, що найбільш бажане, емоційно привабливе, здатне описати ідеальний стан буття людей («свобода», «безпека», «достаток», «значення життя»), або про вид діяльності, якому так само глибоко емоційно віддається перевага, моральні цінності і цінності компетентності.

Складною проблемою є виділення структурних компонентів системи цінностей, структуризація ціннісної складової суб'єктного світу особи. Найпоширенішою в даний час є класифікація цінностей М. Рокича. Згідно з цією класифікацією розрізняються два класи цінностей: цінності-цілі (термінальні) і цінності-засоби (інструментальні).

Дослідники уявлень людини про професійну діяльність А. А. Бодальов, З. І. Рябікіна, В. Д. Шадріков та ін. стверджують, що у людини в процесі отримання професійних здібностей і розвитку особи формуються суб'єктні уявлення про еталон професіонала. При цьому З. І. Рябікіна підкреслює, що по суті поняття «цінність» передбачає два аспекти: зв'язок з індивідом як оцінюючим суб'єктом і зв'язок, санкціонований суспільством або групою [5]. Отже, можна виділити ще одну групу цінностей у класифікації системи власне професійних цінностей – клас цінності – еталон професіонала, які називатимемо еталонні цінності.

Отже, до традиційних груп цінностей (термінальних і інструментальних) у професійній діяльності можна додати групу професійних еталонних цінностей.

Структуру і розвиток системи цінностей ідентичності особи розглядають у таксономії емоційно-ціннісної сфери особи Б. Блум і Д. Кратволь. Розвиваючи їх ідею, М. В. Кларін описує послідовність розвитку системи навчальних цінностей тих, хто навчається, зв'язуючи структурні компоненти системи цінностей з послідовністю отримання тим, хто навчається, здібностей у навчальній діяльності. Згідно з висновком М. В. Кларіна формування і розвиток системи цінностей пов'язані зі структурою реальної діяльності людини.

Поширюючи висновок М. В. Кларіна на об'єкт дослідження статті, зазначимо, що розвиток системи професійних цінностей пов'язаний з професійною підготовкою прикордонника. Тоді для аналізу розвитку системи професійних цінностей прикордонника застосовуватимемо таксономію емоційно-ціннісної сфери особи, створеної Б. Блумом і Д. Кратвоєм [3].

Згідно з таксономією емоційно-ціннісної сфери особи формування і розвиток системи цінностей здійснюється послідовно в процесі освітньої діяльності, проходячи такі етапи: сприйняття,

реагування (відгук), засвоєння ціннісної орієнтації, організація ціннісних орієнтацій, поширення ціннісної орієнтації.

На етапі *«сприйняття»* формується готовність і здатність суб'єкта діяльності сприймати ті або інші явища навколишнього світу як стимули. Спочатку як усвідомлення, готовність або бажання їх сприймати. Потім виборча (довільна) увага, що сформувалася, активізує ставлення особи до змісту навчання, хоча на цьому рівні ще немає повного цілеспрямованого усвідомлення. Завершується етап формування цінностей сприймати проблеми, потреби і вимоги соціального оточення.

На етапі *«реагування (відгук)»* формується суб'єктне реагування особи на те або інше явище або зовнішній стимул: спочатку як примусове реагування, потім як добровільне реагування, нарешті, як задоволення від реагування. Завершується етап формування цінностей самостійно цікавитися предметами, явищами, рішенням завдань, здійсненням діяльності.

На етапі *«засвоєння ціннісної орієнтації»* формуються ціннісні настанови у ставленні до тих або інших об'єктів, явищ або видів діяльності. Спочатку як формування особистих думок, ухвалення якої-небудь цінності. Потім перевага однієї цінності над іншою шляхом цілеспрямованого вивчення різних позицій з тим, щоб сформулювати власну думку. Нарешті, як формування прихильності, переконаності, власної позиції. Завершується етап формування цінностей особових еталонів, ідеалів, переконаності.

На етапі *«організація ціннісних орієнтацій»* відбувається осмислення і по'єднання різних ціннісних орієнтацій, вирішення можливих суперечностей між ними і формування системи цінностей на основі найбільш значущих і стійких цінностей. Починається з осмислення свого ставлення до наявних цінностей і їх концептуалізації, завершується організацією системи особових цінностей, побудовою життєвих планів відповідно до усвідомлених ними власних здібностей, інтересів і переконань.

На етапі *«поширення ціннісної орієнтації»* формується звичний образ дій, життєвий стиль. Поведінка суб'єкта професійної діяльності визначається його системою цінностей. Відбувається розвиток системи цінностей у реальній діяльності.

За даними соціологічних опитувань, публікованих у різних інформаційних джерелах, для багатьох хлопців основним чинником, що визначає необхідність вступу до закладу вищої освіти, є відстрочення від служби в армії. Тому вибір професійного майбутнього багатьма хлопцями багато в чому визначений зовнішніми чинниками. Окремі випускники шкіл (до 3 %) останніми роками, за дослідженнями 2012 р., своє професійне майбутнє

пов'язують зі службою в збройних силах, частина з них – у прикордонних військах.

Результати опитування прикордонників високої кваліфікації показали, що для них вибір професії відбувся в переважній більшості випадків (81 %) у шкільному віці. Хлопець, який вступає до Академії прикордонної служби, рішення про майбутню кар'єру приймає усвідомлено, подолавши статус дифузної професійної ідентичності, який змінився на квазідосягнуту професійну ідентичність. Відповідно до концепції Блума і Кратволя більшість курсантів стосовно системи професійних цінностей перебувають на етапі *«реагування (відгук)»*, розвиток системи професійних цінностей відбуватиметься послідовно в процесі підготовки.

Дослідження особливостей формування і розвитку системи цінностей випускника школи проводилося нами за допомогою інтерв'ю, що складалося з питань про те, що важливе для випускника в його професійному майбутньому, які набуті до цього часу здібності він характеризує як цінності, які особисті досягнення для нього значущі. Вивчалися також інформаційні джерела про досягнення випускників у спорті та їх захоплення. Респондентами були випускники шкіл, які вибрали як професію службу в армії.

Під час дослідження з'ясовано, що випускник школи, який пов'язує власне життя зі службою в армії, більшими цінностями вважає спортивні досягнення, ніж когнітивні здібності. До цінностей вони також зараховують те, що в армії вони дістануть можливість *«бути майстром своєї справи»* і матимуть *«зрозумілі умови праці»*.

Отже, хлопці, що збираються пов'язати своє життя зі службою в армії, зокрема бажають вчитися у військових навчальних закладах, мають цінності, які стосовно специфіки прикордонної діяльності називатимемо *«цінності визначеності життя військовослужбовця»*.

Багато випускників (близько половини) – майбутніх військових до цінностей відносять: зрозумілі місце роботи і умови праці, відносини з колегами по службі. При цьому хлопці розуміють *«невисокий ступінь самостійності»* військовослужбовця. Для більшості молодих людей, що обрали військову кар'єру, умови навчання і побутові умови під час навчання здаються переважнішими, ніж цивільні. Отже, одержуємо змістовне наповнення групи цінностей – особливості військової служби, які стосовно специфіки прикордонної діяльності називатимемо *«цінності військової служби»*.

Можна зробити два висновки. Перший – прикордонником стає той, хто має в класі *«цінності військової служби»* на першому місці цінність *«захистити чуже життя»*. Причому цінності цієї групи вже сформовані в молодій людині ще до надходження в навчальний заклад, а також є підгрупою класу *«цінності військової служби»*.

Другий: хлопець, який вступає до Академії прикордонної служби, рішення про майбутню кар'єру прикордонника ухвалює самостійно й усвідомлено, маючи певний набір цінностей майбутньої професійної діяльності. Цю групу цінностей можна назвати «цінності, пов'язані з ухваленням рішення стати прикордонником». Ухвалене хлопцем рішення вступити до Академії прикордонної служби перш за все свідчить про те, що майбутній його професійний шлях починається з подолання стану дифузної професійної ідентичності. Також можна продовжити структурування класу «цінності військової служби», доповнивши його групою «цінності, пов'язані з ухваленням рішення стати прикордонником». У підсистемі «цінності військової служби» виділимо також «цінності фізичної підготовки», які багато випускників шкіл вважають значущими.

Водночас дослідники зазначають, що вибір професії прикордонника для молодої людини має дуже часто абсолютно випадковий характер. Іноді використовуються недостатньо достовірні дані, згладжуються професійні труднощі. Раптом виявляється, що високі цілі й ідеали не підкріплені матеріально. На уявлення про професію деколи впливає не її сутнісний зміст, а зовнішня атрибутика. Тобто подолання статусу дифузної ідентичності відбулося самостійно і до певної міри усвідомлено, але на основі ідеальних уявлень про цінності буття особи прикордонника.

Отже, одержуємо змістовне наповнення класу еталонних цінностей – цінності буття особи прикордонника, які стосовно специфіки прикордонної діяльності називатимемо «цінності буття особи прикордонника». Можна також вважати, що статус дифузної професійної ідентичності відповідно до моделі розвитку професійної ідентичності для частини хлопців змінюється на статус квазідосягнутої професійної ідентичності. Але блок цінностей «цінності буття особи прикордонника» ще мало наповнений. Звертаючись до таксономії емоційно-ціннісної сфери особи Б. Блума і Д. Кратволя, можна констатувати, що, швидше за все, у багатьох випускників шкіл формування системи професійних цінностей перебуває на етапі реагування (відгук), на якому частина структурних класів системи професійних цінностей уже сформовані, частина одержує розвиток і формується суб'єктне реагування курсанта на ситуацію.

Освітнє середовище академії є для курсанта носієм цінностей військової служби, зразків поведінки прикордонників-професіоналів і компетентності педагогів, можливостей практичних занять на кордоні. Тобто нове соціальне оточення для курсанта є об'єктивним зовнішнім чинником, який впливає на формування системи цінностей, а також статусу ідентичності.

Професійна підготовка прикордонника, як і будь-яка інша,

висуває вимоги до професійно зайнятої людини. На готовність прикордонників якісно виконувати покладені завдання впливає ефективність професійної психологічної підготовки курсантів. Тобто на розвиток системи професійних цінностей істотний вплив здійснюють об'єктивні чинники, перш за все, психологічного характеру. Із психологічної точки зору підготовка майбутніх спеціалістів – це формування їх професійної ідентичності, зокрема створення умов для розвитку системи професійних цінностей.

Підсумовуючи, зазначимо, що професійна ідентичність характеризується формуванням і розвитком системи професійних цінностей. Система професійних цінностей курсанта має такі основні блоки: термінальні, інструментальні й еталонні цінності. Модель системи професійних цінностей курсанта містить такі елементи: цінності визначеності життя військовослужбовця; цінності, пов'язані з ухваленням рішення стати прикордонником; цінності фізичної підготовки; цінності «захищати чуже життя»; цінності буття особи прикордонника.

#### Список використаних джерел

1. Зеер Э. Ф. Психология профессий : учеб. пособие для курсантов вузов / Э. Ф. Зеер. – М. : Академ. проект ; Екатеринбург : Деловая кн., 2003. – 336 с.
2. Качанов Ю. Л. Базовая метафора в структуре социальной идентичности / Ю. Л. Качанов, И. А. Шматко // Социол. исследования. – 1996. – № 1. – С. 23 – 34.
3. Кларин М. В. Инновации в мировой педагогике / М. В. Кларин. – Рига : Эксперимент, 1998. – 180 с.
4. Психология : словарь / под ред. А. В. Петровского, М. Г. Ярошевского. – М. : Политиздат, 1990. – 583 с.
5. Рябикина З. И. Личность как субъект формирования бытийных пространств / З. И. Рябикина // Субъект, личность и психология человеческого бытия / под ред. В. В. Знакова, З. И. Рябикиной. – М. : Педагогика, 2005. – С. 45 – 58.
6. Сіцінський А. С. Управлінська діяльність керівного складу спеціалізованого виду державної служби: організаційно-психологічні засади (за матеріалами Державної прикордонної служби України) : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / Сіцінський Анатолій Станіславович. – К., 2007. – 40 с.

#### List of references

1. Zeer E. F. Psihologiya professiy : ucheb. posobie dlya kursantov vuzov / E. F. Zeer. – M. : Akadem. proekt ; Ekaterinburg : Delovaya kn., 2003. – 336 s.
2. Kachanov Yu. L. Bazovaya metafora v strukture sotsialnoy identichnosti / Yu. L. Kachanov, I. A. Shmatko // Sotsiol. issledovaniya. – 1996. – № 1. – S. 23 – 34.
3. Klarin M. V. Innovatsii v mirovoy pedagogike / M. V. Klarin. – Riga : Eksperiment, 1998. – 180 s.

4. **Psihologiya** : slovar / pod red. A. V. Petrovskogo, M. G. Yaroshevskogo. – М. : Politizdat, 1990. – 583 s.

5. **Ryabikina Z. I.** Lichnost kak sub'ekt formirovaniya byitiynih prostranstv / Z. I. Ryabikina // Sub'ekt, lichnost i psihologiya chelovecheskogo byitiya / pod red. V. V. Znakova, Z. I. Ryabikinoy. – М. : Pedagogika, 2005. – S. 45 – 58.

6. **Sitsinskyi A. S.** Upravlinska diialnist kerivnoho skladu spetsializovanoho vydu derzhavnoi sluzhby: orhanizatsiino-psykholohichni zasady (za materialamy Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy) : avtoref. dys. ... d-ra nauk z derzh. upr. : 25.00.03 / Sitsinskyi Anatolii Stanislavovych. – К., 2007. – 40 s.

Надійшла до редколегії 29.01.14

## УДК 35

Уріє МУСТАФАЄВА

*Кримський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій при раді міністрів АРК*

### РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: АНАЛІЗ КАДРОВОЇ СКЛАДОВОЇ

Розглядається процес реформування й підвищення ефективності державної служби України, особливості формування кадрів державної служби в умовах адміністративної реформи в Україні. Аналізуються чинники, що впливають на ефективність державної служби, проблеми й напрями її інституціонального розвитку.

**Ключові слова:** державна служба, інститут державної служби, адміністративна реформа.

**Уріє Мустафаєва. Реформирование государственной службы Украины: анализ кадровой составляющей**

Рассматривается процесс реформирования и повышения эффективности государственной службы Украины, особенности формирования кадров государственной службы в условиях административной реформы в Украине. Анализируются факторы, влияющие на эффективность государственной службы, проблемы и направления ее институционального развития.

**Ключевые слова:** государственная служба, институт государственной службы, административная реформа.

**Urie Mustafaeva. Reform of public service of Ukraine: analysis human resources component**

The article views the process of reforming and improving the efficiency of the public service in Ukraine, the peculiarities of the formation of public service specialists in the terms of administrative reform in Ukraine have been considered.

© Мустафаєва У. С., 2014

The article touches upon the factors affecting the efficiency of the public service, problem areas and ways of its institutional development.

Key words: public service, institution of public service, administrative reform.

Стабільний розвиток держави, його спрямованість і авторитет в очах населення формуються на підґрунті результатів професійної діяльності державних службовців, з урахуванням того, наскільки організація надання публічних послуг громадянам якісна.

Складність та різноманіття суспільних змін, які відбуваються в державному управлінні, обумовлюють необхідність у компетентних, професійних кадрах, які повинні стати своєрідним джерелом і інтелектуальним механізмом реалізації якісних змін у державі.

У щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України зазначено: «...На порядку денному – подальше реформування системи державного управління, перехід до моделі держави, орієнтованої на обслуговування потреб громадян» [4]. На забезпечення результативності та ефективності державного управління шляхом реформування державної служби й виконавчої влади спрямована президентська Програма економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», затвердженого Указом Президента України від 27 квітня 2011 р.

З метою встановлення послідовності дій щодо розвитку людського потенціалу прийнята Стратегія державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки (далі – Стратегія), схвалена Указом Президента України від 1 лютого 2012 р.

Головними причинами, які зумовили необхідність розроблення Стратегії, є:

– стримування розвитку та недостатня ефективність функціонування системи кадрового забезпечення державної служби;

– відсутність ефективної системи моніторингу потреб суспільства й держави у фахівцях із відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки, недосконалість механізму формування державного замовлення на підготовку фахівців;

– відсутність збалансованої системи управління професійною орієнтацією молоді, об'єктивних принципів її відбору й навчання, повільні темпи запровадження сучасних технологій професійного розвитку;

– недостатнє застосування наукових підходів, результатів наукових досліджень під час формування та реалізації державної кадрової політики.

У Стратегії окреслено філософію реалізації державної кадрової політики, яка будується на запровадженні новітніх підходів у кадровому менеджменті, запровадження сучасних технологій

управління персоналом, розроблення механізмів залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців. Стратегічною метою реалізації державної кадрової політики є: підготовка та професійний розвиток кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство в проведенні адміністративної та економічної реформ, а також забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної соціальної держави з розвинутою ринковою економікою.

Отже, сьогодні в Україні відбувається масштабне реформування інституту державної служби. Концептуальні підходи до реалізації реформ визначені, тому основним завданням сьогодні є її практичне втілення. Саме тема підвищення та підтримки професіоналізму державного службовця в процесі реформ, зокрема реформи державної служби, нині є досить актуальною для України. Адже забезпечення державних органів усіх рівнів якісними кадрами, здатними професійно вирішувати складні виклики сьогодення, є необхідною умовою ефективного державного управління на сучасному етапі розвитку України.

Проблематику державного управління в контексті кадрової складової реформування державної служби висвітлено в роботах В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, М. Білинської, Н. Гончарук, С. Дубенко, Н. Липовської, В. Лугового, Т. Мотренка, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Олуйка, Р. Савонюка, С. Серьогіна, І. Сурай та ін.

У роботах науковців проілюстровані різнобічні підходи до проблем державної служби як виду професійної діяльності, соціально-правового інституту, публічного механізму надання громадянам державних послуг. Серед основних недоліків державної служби вчені та фахівці-практики вказують на її непрестижність, низьку заробітну плату, невисокий статус державного службовця, його недостатній професійний рівень, що, відповідно, негативно впливає на якість їх діяльності та надання адміністративних послуг [11, с. 74]. Отже, ефективність державного управління залежить від якості персоналу державної служби, саме службовці відіграють провідну роль у процесах реформування державної служби.

Слід зазначити, що реформування державної служби України обумовлено сучасними завданнями та функціями державної служби. Зміни в законодавстві про державну службу зумовлені постановкою нових державних завдань, реформою державного управління, створенням нових конституційно-правових засад, реформуванням

політичної та економічної систем. Метою реформи державної служби є професіоналізація державної служби шляхом удосконалення її правового регулювання відповідно до європейських принципів ефективного врядування на засадничих принципах верховенства права, політичної неупередженості та прозорості в діяльності державних службовців [10, с. 5].

Мета статті – розглянути кадрову складову формування інституту державної служби в умовах адміністративної реформи в Україні та визначити нову роль державних службовців у цих процесах.

На думку фахівців, сьогодні в Україні склалися несприятливі умови щодо збереження й відтворення людських ресурсів, людського потенціалу, який є природним джерелом формування якісного складу працівників усіх сфер державного розвитку [2, с.5]. Водночас очевидно, що державна служба вкрай повільно набуває нових якостей, відповідних сучасним завданням і вимогам. Деякі перетворення мають поверхневий характер і зведені до не виправдано частих реорганізацій державного апарату, до кадрових змін, що, у свою чергу, знижує ефективність роботи та авторитет органів державної влади.

Крім того, серед проблем державної служби, на думку С. Дубенко, слід назвати такі:

- 1) система державної служби є розрізненою, що заважає сприймати її як цілісний публічний інститут;
- 2) служба не є ефективним механізмом з надання підтримки й послуг населенню, забезпечення їх безпеки і громадського порядку;
- 3) професіоналізм державного службовця не є визначальним чинником у службовій кар'єрі;
- 4) унаслідок незадовільного матеріального забезпечення з державного апарату «вимиваються» найпрофесійніші кадри [10, с. 145].

Суттєві причини, які перешкоджають досягненню цілей реформування суспільства, на думку Т. Поспелової, полягають у тому, що, по-перше, людський розвиток нерозглядався як самостійний і ключовий напрям реформування, а людина – як головна цінність держави, а по-друге, не враховувалися напрям і особливості трансформаційних процесів, що спостерігалися в українському суспільстві [3, с. 199].

У новому Законі України «Про державну службу», який має набути чинності у 2015 р., державну службу визначено як публічно-правовий інститут, основними функціями якого є підготовка пропозицій з питань формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг. Що стосується

політичної нейтральності, то її закріплено як один із принципів державної служби [5]. Ще однією її важливою ознакою є стабільність. І хоча в різних країнах існують власні варіанти систем державної служби, усе ж таки загальними її ознаками вважають професійність, політичну нейтральність, державне фінансування і стабільність [1, с. 331]. Зазначимо, що стабільність виявляється насамперед у стійкості професійного статусу державних службовців, їх незалежності від політичних змін.

Що стосується принципу політичної неупередженості державного службовця (ст. 3), то, на жаль, у законі немає відповідного механізму для його практичної реалізації службовцями, і в житті це може залишитися лише побажанням. З метою практичної дії цього принципу, на думку Р. Савонюка, зазначену статтю необхідно сформулювати в такій редакції: «Державний службовець на період перебування на державній службі зупиняє своє членство у партії і виконує службові обов'язки неупереджено та незалежно від своїх політичних симпатій чи переконань» [11, с. 75]. Крім того автор вважає що ст. 3 закону «Принципи державної служби», окрім принципу «рівного доступу до державної служби», логічно буде доповнити принципом «відповідності загальним умовам і вимогам та відсутності певних обмежень», а також принципом «наступності», або ж «філіації», що сприятиме ліквідації певного професійного вакууму між поколіннями держслужбовців та визначатиме подальший об'єктивний розвиток державної служби, її стабільність і фаховість [11, с. 75].

Організаційна робота являє собою сукупність заходів з підготовки, перепідготовки, добору, розстановки і виховання кадрів, адекватних вимогам загальнодержавної кадрової стратегії, корпоративної стратегії окремої організації. Робота з персоналом має включати: профорієнтацію, профвідбір, профпідготовку, профперепідготовку; розстановку і закріплення кадрів; удосконалення мотиваційного механізму їх діяльності; поліпшення умов і привабливості праці; професійну атестацію, стимулювання професійного зростання; роботу з резервом кадрів; контроль за діяльністю персоналу; систему інформування кадрів про завдання колективів; виховання кадрів.

Кадрові процеси й служби мають спиратися на обґрунтовані програми розвитку організації, галузі і відповідні цільові кадрові програми, що враховують короткостроковий та середньостроковий прогнози потреби в кадрах, розвитку кадрової ситуації, мають володіти засобами для впливу на неї.

Надзвичайно важливим питанням є підвищення ефективності роботи кадрових служб. На думку В. Князева, ідеться не про зміну визначення «відділ кадрів» на «управління персоналом», а докорінну

перебудову філософії, методології і технології самої роботи, спрямованої на ефективне кадрове забезпечення діяльності установ і організацій та управління кар'єрою працівників, забезпечення їх необхідним соціальним захистом, достойною оплатою праці, якісними адміністративними послугами тощо [13, с. 10]. А тому кадрові програми навчання й підвищення кваліфікації держслужбовців повинні містити завдання з розвитку персоналу, що включають: заходи з адаптації наявного трудового потенціалу до нових вимог, передбачених новою стратегією організації; нову, адекватну стратегію, концепцію створення робочих місць і систему заходів з її реалізації; заходи на випередження тих змін, які передбачаються стратегіями підприємства (організації) [2, с. 52 – 53].

Для досягнення якісної роботи держслужбовців та створення ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі відповідно до Стратегії державної кадрової політики, Урядом затверджена Державна цільова програма розвитку державної служби на період до 2016 р. Завдання й заходи програми спрямовані на вирішення проблем розвитку державної служби, удосконалення технологій управління людськими ресурсами на державній службі шляхом запровадження механізму, стандартів та процедури управління людськими ресурсами на державній службі, зокрема: запровадження профілів професійної компетентності посад державної служби та механізму їх використання під час проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державної служби, оцінювання результатів службової діяльності та посунання по службі державних службовців; забезпечення зв'язку між результатами оцінювання службової діяльності державних службовців та подальшим проходженням державної служби; оновлення змісту діяльності служб управління персоналом державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та їх апарату, посилення їх стратегічної ролі [6].

Закон визначає положення, спрямовані на забезпечення якісного, ефективного надання публічних послуг державними службовцями: підвищення рівня своєї професійної компетентності (п.10 ст.11); неупереджене виконання своїх службових обов'язків незалежно від партійної належності та особистих політичних переконань (п.1 ст.13); відповідність мінімальним загальним вимогам освітньо-кваліфікаційного рівня та досвіду роботи (п.1 – 13 ч.1. ст.16); підвищення рівня професійної компетентності державного службовця у формі професійних програм, спеціальних курсів, тематичних семінарів, тренінгів, стажування, в інших формах (п.1, п.6 ст.30).

З метою визначення якості виконання посадових обов'язків,



результативності та ефективності служби, а також задля планування кар'єри й виявлення необхідності підвищення рівня професійної компетентності буде проводитись оцінювання результатів службової діяльності державного службовця (п.1 ст. 29). Нова система оцінювання, на нашу думку, має передбачити розробку конкретних показників результативності та ефективності діяльності, яка зрештою має бути пов'язана з визначенням потреб у навчанні, професійному розвитку державних службовців, з кар'єрним просуванням по службі, а також із засобами стимулювання, мотивування.

Одним із важливих механізмів формування наступності кадрів у державному управлінні є формування ефективного та дієвого кадрового резерву, зокрема й на вищій посаді державної служби. Адже саме наявність кадрового резерву є важливим чинником якісного поповнення державного апарату висококваліфікованими кадрами. Забезпечення реалізації Указу Президента України «Про Президентський кадровий резерв “Нова еліта нації”» від 5 квітня 2012 р. має сприяти активнішому залученню найбільш обдарованих громадян України до роботи в пріоритетних сферах державного управління з метою впровадження та досягнення цілей початих у державі реформ [7]. Але важливим, як зазначається, є не тільки формування дієвого кадрового резерву на керівні посади у сфері державного управління, як це визначає Стратегія державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр., а й можливість мати достатній вибір для повного і якісного укомплектування посад державних службовців підгруп IV-1, IV-2, IV-3, V-I [12, с. 6].

Таким чином, комплексне планування наступності кадрів і діяльності організації повинно стати невід'ємною складовою частиною вдосконалення роботи з державними службовцями і кадровим резервом. Саме це дозволить організації визначати свої поточні й перспективні потреби та своєчасно проводити відповідну підготовчу роботу.

На якісне зміцнення складу кадрів органів державного управління спрямована Стратегія державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр. [8], у якій визначено, що реалізація державної кадрової політики у сфері професійного навчання передбачає виконання низки першочергових завдань: 1) за напрямом підготовки кадрів: прогнозування потреби, формування та забезпечення виконання державного замовлення на підготовку кваліфікованих кадрів; розроблення національної системи оцінювання якості освіти; проведення оптимізації державних стандартів вищої освіти у сфері підготовки фахівців з державного управління; 2) за напрямом підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів: реформування

системи підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на основі модернізації форм і методів навчання з урахуванням специфіки сфери управління; переорієнтація системи підвищення кваліфікації на надання спеціальних знань, формування вмінь, необхідних для виконання роботи за певною професією, посадою; формування узгодженої системи оцінювання отриманих знань, умінь та навичок за результатами підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації згідно з вимогами, необхідними для виконання роботи за певною посадою, запровадження системи безперервного професійного навчання кадрів тощо.

Основним механізмом у реалізації зазначених пріоритетів має бути практичне впровадження нового Закону України «Про державну службу», яким передбачено новий підхід до створення умов для реалізації службовцями свого професійного потенціалу та підвищення ефективності служби.

Подальше реформування державної служби наблизить систему державного управління до європейських стандартів, модернізує і професіоналізує її, підготує до здійснення масштабних реформ, передбачених у Програмі економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». З цією метою слід удосконалити систему правових і соціальних засад ефективного функціонування державної служби та її кадрового забезпечення. Для цього необхідно: упровадження ефективних технологій і сучасних методів кадрової роботи, спрямованих на підвищення професійної компетентності, мотивації державних службовців; створення умов для реалізації службовцями свого професійного потенціалу; комплексний підхід до планування роботи з кадрами з урахуванням діяльності організації; створення системи неперервної освіти. Під час розробки програм професійної підготовки й підвищення кваліфікації держслужбовців слід керуватися сучасними вимогами до професійної компетенції держслужбовця на сучасному рівні розвитку українського суспільства.

#### **Список використаних джерел**

1. **Авер'янов В. Б.** Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.
2. **Державна** кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін [та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка [та ін.]. – К. : НАДУ, 2012. – 72 с.
3. **Поспелова Т. В.** Механізми державного управління людським розвитком в Україні : монографія / Т. В. Поспелова. – Донецьк : Ноулдж (донецьке відділення), 2011. – 350 с.
4. **Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році :**

щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2013. – 576 с.

5. **Про державну службу** (нова редакція) : Закон України. – Режим доступу : nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art\_id=547847&cat\_id=34595.

6. **Про затвердження** Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року : Постанова Кабінет Міністрів України від 13 трав. 2013 р. № 350. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/laws/show/350-2013-%D0%BF/page.

7. **Про Президентський** кадровий резерв «Нова еліта нації» : Указ Президента України від 5 квіт. 2012 р. № 246/2012. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/246/2012.

8. **Про Стратегію** державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/2012/paran8#n8.

9. **Реформа** публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє : монографія / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; відп. ред. І. А. Грицяк. – К. : К.І.С., 2009. – 240 с.

10. **Реформування** державної служби в контексті адміністративної реформи : навч. посіб. / [уклад. О. Л. Леонов, І. Л. Тимошенко, В. Л. Савченко] ; Донец. обл. держ. адміністрація, Донец. обл. центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. – Донецьк : ДОЦППК, 2013. – 59 с.

11. **Розумовські** зустрічі : матеріали наук.-практ. конф. 28 листоп. 2012 р. / Сівер. Ін-т регіон. дослідж. ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – Чернігів : Сівер. центр післядиплом. освіти, 2012. – 222 с.

12. **Савонюк Р. Ю.** Державний службовець у дзеркалі нового закону / Р. Ю. Савонюк // Кримська світлиця. – 2012. – № 14 (06.04). – С. 6. – Режим доступу : svitlytsia.crimea.ua/?section=article&artID=10134.

13. **Стратегія** державної кадрової політики – основа модернізації країни : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31 трав. 2012 р. – К. : НАДУ, 2012. – 572 с.

#### List of references

1. **Averianov V. B.** Vykonavcha vlada i administratyvne pravo / za zah. red. V. B. Averianova. – К. : In-Yure, 2002. – 668 s.

2. **Derzhavna** kadrova polityka v Ukraini: stan, problemy ta perspektyvy rozvytku : nauk. dop. / avt. kol. : Yu. V. Kovbasiuk, K. O. Vashchenko, Yu. P. Surmin [ta in.] ; za zah. red. Yu. V. Kovbasiuka [ta in.]. – К. : NADU, 2012. – 72 s.

3. **Pospielova T. V.** Mekhanizmy derzhavnogo upravlinnia liudskym rozvytkom v Ukraini: monohrafiia / T. V. Pospielova. – Donetsk : Noulidzh (donetske viddilennia), 2011. – 350 s.

4. **Pro vnutrishne** ta zovnishne stanovyshche Ukrainy v 2013 rotsi : shchorichne Poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy. – К. : NISD, 2013. – 576 s.

5. **Pro derzhavnu** sluzhbu (nova redaktsiia) : Zakon Ukrainy. – Rezhym dostupu : nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art\_id=547847&cat\_id=34595.

6. **Pro zatverdzhennia** Derzhavnoi tsilovoi prohramy rozvytku derzhavnoi sluzhby na period do 2016 roku : Postanova Kabinet Ministriv Ukrainy vid 13 trav. 2013 r. № 350. – Rezhym dostupu : zakon1.rada.gov.ua/laws/show/350-2013-%D0%BF/page.

7. **Pro Prezydentskyi** kadrovyi rezerv «Nova elita natsii» : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 5 kvit. 2012 r. № 246/2012. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/246/2012.

8. **Pro Stratehiu** derzhavnoi kadrovoi polityky na 2012 – 2020 roky : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 1 liut. 2012 r. № 45/2012. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/2012/paran8#n8.

9. **Reforma** publichnogo upravlinnia v Ukraini: vyklyky, stratehii, maibutnie : monohrafiia / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy ; vidp. red. I. A. Hrytsiak. – К. : K.I.S., 2009. – 240 s.

10. **Reformuvannia** derzhavnoi sluzhby v konteksti administratyvnoi reformy : navch. posib. / [uklad. O. L. Leonov, I. L. Tymoshenko, V. L. Savchenko] ; Donets. obl. derzh. administratsiia, Donets. obl. tsentr perepidhotovky ta pidvyshchennia kvalifikatsii pratsivnykiv orhaniv derzhavnoi vlady, orhaniv mistsevoho samovriaduvannia, derzhavnykh pidpriemstv, ustanov i orhanizatsii. – Donetsk : DOTsPPK, 2013. – 59 s.

11. **Rozumovski** zustrichi: materialy nauk.-prakt. konf. 28 lystop. 2012 r. / Siver. In-t rehion. doslidzh. ; In-t zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy. – Chernihiv : Siver. tsentr pisliadyplom. osvity, 2012. – 222 s.

12. **Savoniuk R. Yu.** Derzhavnyi sluzhbovets u dzerkali novoho zakonu / R. Yu. Savoniuk // Krymska svitlytsia. – 2012. – № 14 (06.04). – С. 6. – Rezhym dostupu : svitlytsia.crimea.ua/?section=article&artID=10134.

13. **Stratehiia** derzhavnoi kadrovoi polityky – osnova modernizatsii krainy : materialy Vseukr. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu, Kyiv, 31 trav. 2012 r. – К. : NADU, 2012. – 572 s.

Надійшла до редакції 28.01.14

УДК 35.082.4:35.088.6(100)

Олександр ТЕРЕНТЬЄВ

Національна академія державного управління  
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

## ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ КОНСТРУЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОГО ПРОСТОРУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА ЙОГО ПАРАМЕТРИ

Наводяться основні теоретичні положення стосовно практичних аспектів конструювання професійного простору державної служби на ґрунті авторського визначення його структури. Виокремлюються основні завдання означеного професійного простору, а також критерії його розвитку й оцінювання.

**Ключові слова:** соціальний простір, професійний простір державної служби, професійне середовище державної служби, управління професійним простором, завдання, критерії розвитку професійного простору.

*Александр Терентьев.* Теоретические основы конструирования профессионального пространства государственной службы и его параметры

Приводятся основные теоретические положения относительно практических аспектов конструирования профессионального пространства государственной службы на основе авторского определения структуры профессионального пространства. Выделяются основные задачи профессионального пространства, а также критерии его развития и оценивания.

**Ключевые слова:** социальное пространство, профессиональное пространство государственной службы, профессиональная среда государственной службы, управление профессиональным пространством, задачи, критерии развития профессионального пространства.

*Alexandr Terentiev.* Theoretical basis of the civil service professional space construction and its parameters

The main theoretical regulations regarding practical aspects of the civil service professional space construction have been given in the article on the basis of the author's scientific research. The core objectives of the above mentioned professional space as well as its development and evaluation criteria have been outlined.

**Key words:** social space, civil service professional space, civil service professional environment, professional space management, objectives, professional space development criteria.

Поняття «професійний простір» є досить складним, і наукове знання про професійний простір вимагає оновлення. Завдання цього знання – не лише діагностика професій, а й перехід до розуміння професії державного службовця від відносно стабільної соціальної

функції до освоєння цієї професії як постійно змінної соціальної підсистеми. Початок ХХІ ст. – час динамічних соціально-політичних змін, прискорених соціальних, політичних, економічних, етнічних та інших процесів. Ускладнення соціальної реальності, ущільнення та збільшення соціальних зв'язків, зростання соціальної ролі технологій призводить до виникнення великої кількості проблемних ситуацій, вирішення яких потребує нестандартних дій, що мають інноваційний характер [1, с. 69 – 70]. Без інноваційних підходів конструювання та засвоєння професійного простору державної служби країну й надалі чекатимуть потрясіння.

Різні аспекти професійного простору сьогодні стають актуальною темою наукових досліджень. Теоретичною основою вивчення професійного простору є наукові праці П. Сорокіна, П. Бурдье, О. Андріянової, М. Баграмянца, В. Виноградського, Г. Зборовського, К. Левіна, В. Романова, Т. Прокопенко, В. Чернікова, В. Устьянцева, С. Шавель, у яких досліджувалися проблеми соціального та професійного простору, їх взаємодії. Різні аспекти професійного середовища вивчають Н. Гончарук, Н. Липовська, Л. Пашко, Т. Пахомова, Г. Руденко, С. Серьогін, С. Тихоніна, І. Хожило, І. Шпекторенко. На нашу думку, проблема побудови професійного простору державної служби повинна базуватися, по-перше, на евристичному потенціалі методології соціального простору, а по-друге – включати не тільки розробку її структури, визначення її поєднаності з макросоціальними процесами, а й теоретичних засад її формування. Лише визначивши структуру професійного простору, дослідивши його специфічні соціальні та професійні параметри, що визначають уявлення про сучасну професію державного службовця, можна перейти до визначення загальних умов формування (конструювання) професійного простору державної служби. Розробка теоретичних засад конструювання професійного простору державної служби дасть новий, більш комплексний методологічний інструментарій для адекватного аналізу та управління як суспільно-професійними процесами в державній службі, так і процесами, що тривають у просторах та середовищах усіх без винятку професій. Розгляд процесу професіоналізації державних службовців як соціального та професійного феномену з позиції професійного простору дає нові евристичні можливості в розумінні факторів, окремих процесів, а отже, у самому змісті широкого та складного процесу професіоналізації персоналу.

Мета статті – розробка теоретичних основ побудови професійного простору державної служби, обґрунтування його параметрів.

Основними складовими професійного простору державної служби нами виділено: інституційну (організаційно-технологічну – «організаційний простір», «професійне середовище державного органу»); нормативно-правову; мотиваційну; просторово-стратифікаційну (життєвий простір, простір життєдіяльності, кар'єрний, службовий простори тощо); комунікативну та культурну сфери (підпростори); різні настанови, орієнтації та компетентності персоналу. Професійний простір державної служби, у якому генеруються фундаментальні цінності, ідеї та стратегії розвитку державного управління та держави в цілому, багато в чому визначають сьогодні вигляд українського суспільства.

Спираючись на результати наукових досліджень Т. І. Пуденко [4, с. 29], можна стверджувати, що професійний простір державної служби, як простір спільної діяльності, потрібно спеціально формувати, оскільки вказаний простір часто збігається з професійними середовищами функціонування державних органів. У найзагальнішому розумінні, управління – свідомо дія на які-небудь об'єкти або процеси з метою зміни їх стану або динаміки. У новому парадигмальному контексті мета управління визначається з урахуванням потреб і можливостей системи, що самоорганізовується, здійснювати власне становлення і розвиток, необхідності сприяння в розкритті відповідного її потенціалу й узгодження інтенсивності і напрямку динаміки локальних процесів, що саморозвиваються, зі змінами в середовищі її функціонування [5]. Отже, управління професійним простором державної служби – прилюдне та олюднене управління, що повинно відбуватися залежно від потреб громадян країни, держави, потреб та можливостей системи, спрямовуватися на розвиток людського потенціалу державного управління, громадянського суспільства, здійснювати власне становлення і розвиток узгоджено, динамічно із соціальними параметрами.

Дослідження структури соціального та професійного просторів дозволяє вказати, що формування (конструювання) професійного простору пов'язане зі зміною норм, цінностей суспільства, державного управління, державної служби. Теоретичні засади (основи) формування професійного простору стають підґрунтям для управління ефективністю професійної діяльності та професійного розвитку державних службовців. У сфері державного управління потрібними є професійна компетентність, професіоналізм, високий рівень професійної культури, інші професійно важливі якості. Конструювання професійного простору державної служби актуальне в рамках формування та відтворення професійного життя в певних нормах, де не лише виконуються функції державного управління, державної служби та державних службовців, а й споживаються

фінансові, матеріальні, соціальні блага та отримуються послуги з боку держави, задовольняються соціальні, культурні, професійні потреби людини. Норму професійного простору ми визначаємо як поєднання професійних відносин і взаємодій, в яких вони з тією або іншою мірою ефективності сприяють досягненню професійних цілей як особи, так і відповідного професійного товариства. Норма (система правил) створює основу, межі для формування професійного простору, відповідної професійної поведінки, відображаючись у професійній свідомості [6, с. 94]. Зазначимо, що професійна норма (як і будь-яка соціальна норма) у своєму існуванні обумовлюється не тільки об'єктивними, незалежними від свідомості індивіда системними процесами даного професійного простору і управління ним, але одночасним і суб'єктивним відображенням останніх: «Подвійність (білатеральність) – початкова особливість буття соціальних норм, правил як особливого різновиду суспільних заходів» [3, с. 9]. Соціальні та професійні відносини певного змісту та якості властиві професійному простору державної служби.

У процесі побудови професійного простору слід мати на увазі, що його підпростори перебувають у складних діалектичних відносинах, при цьому кожен підпростір на різних етапах онтогенезу державної служби являє собою передумову, засіб, результат розвитку. Тобто в процесі управління державною службою потрібно так формувати професійний простір, аби його підпростори розвивалися діалектично, відповідно один до одного. Лише так, з теоретичного погляду, можна досягти їх найбільшої віддачі в процесах нормативно-правового, організаційного розвитку державної служби, державних органів, у процесі професійного становлення та розвитку персоналу державних органів.

У професійному просторі відбуваються різноманітні професійні процеси, які є за своєю природою соціальними феноменами, які також формують уявлення про взаємозв'язок та взаємний вплив професійного та соціального просторів, професійного середовища державного органу (або державної служби).

Професійний простір державної служби визначається передусім соціальними параметрами сучасного суспільства та державного управління, у професійному просторі державної служби в цілому відбувається актуалізація та активізація соціального та культурного капіталів. Професійний простір державної служби повинен спрямовуватися на відтворення нематеріального капіталу, а саме людського капіталу в загальній структурі соціального капіталу. Професійний простір державної служби, створюючи умови для включеності людей у професійну та суспільно корисну діяльність, є одним із джерел формування соціального капіталу, соціальних

зв'язків, довіри в суспільстві шляхом дотримання у своїй діяльності моральних та інших норм, цінностей, які склалися та функціонують у даному суспільстві. Державне управління та державна служба здатні змінювати дію інших факторів у процесі відтворення людського капіталу країни.

Побудова, управління та оцінка стану професійного простору мають здійснюватися у взаємозв'язку зі сформованістю видів соціального та культурного капіталів державної служби шляхом оцінки узгодженості соціальних, професійних або соціально-професійних позицій державних службовців, іншими словами, з успішністю їх професійно-посадового розвитку порівняно з професійно-кваліфікаційним. Професія відіграє важливу роль у формуванні загальної структури інтересів індивіда, насамперед його професійних інтересів та намірів. В умовах державної служби актуальність таких професійно важливих якостей, як професійні інтереси, наміри, внутрішня мотивація до розвитку на посаді, у професії, професійна компетентність, ціннісно-духовний світ та професійна культура, професіоналізм та професійна мобільність є вирішальними умовами ділової активності персоналу державних органів. Н. А. Липовська вказує на актуальність практичного втілення організаційно-управлінського потенціалу етики, необхідність побачити в моральності не тільки висоти людського духу, але й повсякденну співтворчість багатьох людей, що дозволяє їм і співіснувати, і знаходити взаєморозуміння в межах трудового процесу і за його межами [2, с. 32]. Отже, підтримка та формування, подальше вдосконалення вказаних професійно важливих якостей державних службовців у професійному просторі державної служби має відбуватися не епізодично, а цілеспрямовано, безперервно, формуючи при цьому нові й нові потреби в удосконаленні необхідного комплексу якостей персоналу, використовуючи при цьому можливості всіх вищевизначених підпросторів професійного простору державної служби. Професійний простір повинен створювати умови для особистісного розвитку державного службовця, коли державна служба як професійна діяльність не перешкоджає «конструктивному зв'язку» між суспільством і особистістю, створює та вдосконалює при цьому мережу соціальних та професійних відносин.

Професійна спільнота державних службовців є частиною соціальної спільноти. А професійний простір є соціальним мікропростором, що відображає соціальні параметри, норми, цінності. Беручи до уваги, що соціальний та професійний простори державної служби перегинаються, а особливістю інституційного простору державної служби є те, що в ньому люди здійснюють свою

професійну діяльність відповідно до прийнятих як на державній службі, так і в суспільстві формальних та неформальних правил і норм, що стимулюються та примушуються різноманітними механізмами та засобами суспільства й державної служби. Така думка підтверджується існуванням соціальних та професійних норм як умов формування професійного простору державної служби, професійного середовища державної служби (державного органу).

Ураховуючи взаємний вплив соціального та професійного просторів, одночасний розвиток індивіда в соціальному, професійному та інших просторах (культурному, академічному тощо), поєднаність соціальних та професійних аспектів посадової діяльності державних службовців, укажемо на те, що професійний простір державної служби є конструктом, що складається з підпросторів, полів, середовищ, або сукупністю об'єктивних відносин сил, які в умовах імперативності правового статусу державного службовця нав'язуються всім, хто входить у цей простір, і які не можна зводити до різних намірів, інтересів, мотивацій та орієнтацій індивідуальних агентів (державних службовців) або ж до їх безпосередніх взаємодій. Тобто професійний простір є простором суб'єктивних взаємодій, який, не відкидаючи значення останніх, має й об'єктивну природу, фактори, впливи, умови, що обумовлені самим функціонуванням державної служби як правового інституту з відповідними нормами, насамперед правовими, стандартами, порядком, організаційною (інституційною) складовою.

Професійний простір, професійне середовище характеризують не тільки соціальні відносини та поведінкові аспекти, а й власне інституційні, системно-організаційні, пов'язані із формуванням та розвитком соціально-професійних, професійних відносин та професійної культури в межах соціальних та професійних інститутів – конкретного державного органу та державної служби як соціального інституту професіоналізації. Підпростори професійного простору державної служби містять найважливіші регулятори даної професійної практики, необхідні для виконання її основних функцій та завдань. Тобто в процесі конструювання професійного простору державної служби слід мати на увазі як сукупність об'єктивних, так і суб'єктивних факторів, впливів, умов. Досягнення балансу та взаємодії у процесі формування підпросторів професійного простору та середовищ останнього (об'єктивного), а також намірами, інтересами, мотиваціями і орієнтаціями індивідуальних агентів – державних службовців (суб'єктивного). Професійний простір і є полем взаємодії об'єктивного та суб'єктивного. Тому в конструюванні професійного простору слід усвідомлювати, що

загальний простір життєдіяльності людини поділяється на сферу індивідуального життя і сферу діяльності, у даному випадку – професійної, і те, що реально може дати такий простір для розвитку державної служби, для самореалізації та самоздійснення індивіда, яку повноту реалізації наявних особистих можливостей він передбачає. Професійний простір повинен поєднувати власне професійний розвиток з особистісним.

Сукупність найрізноманітніших детермінантів розвитку державної служби, розвитку державного органу та професійного розвитку державних службовців має розглядатися як частина єдиного, взаємозалежного професійного простору, а феномени, що традиційно розподілялися серед окремих процесів, факторів, впливів, умов (наприклад, організаційних, нормативно-правових, мотиваційних, етичних, культурних, діяльнісних та ін.) повинні розглядатися як єдина зв'язана сукупність конструктів. У такому розумінні професійний простір сприятиме тому, аби «професіоналізація сприяла мінімізації соціального конфлікту та дезінтеграції на шляху процесу соціальних перетворень» [1, с. 55]. Об'єктом управління в такій конструкції стає насамперед професійний простір, його цінності, норми, атрибути, критерії розвитку, а вже потім – професійне середовище.

Професійний простір підпорядковується системі зовнішнього та внутрішнього регулювання. Найголовніше – усвідомлювати, що професійний простір – це олюднена категорія. Звідси виникає уявлення про антропоцентричність професійного простору. Антропогенний простір має діяльнісну природу, на яку впливає весь комплекс особистісних та професійних якостей працівників певної професії. Стосунки між суб'єктами професійного простору не повинні мати виключно бюрократично-адміністративний зміст, а рольова взаємодія не повинна мати гранично ієрархізованого характеру.

Простір професійної соціалізації державного службовця повинен визначатися здатністю відкритих систем – особи державного службовця, державної служби – до саморегуляції, самоорганізації і саморозвитку. Людина залежить від професійного простору. Водночас професійний простір – продукт діяльності людей.

Завдання професійного простору такі:

1. Кожен державний орган має створити власний внутрішній простір, особливу внутрішньоорганізаційну атмосферу, вирішувати завдання внутрішньої інтеграції (створення цілісності). Просторовий підхід у вирішенні проблеми формування професійної культури дозволяє більш комплексно підходити до її

формування у процесі професійного становлення державних службовців.

2. Просторовий підхід, що реалізується в даному дослідженні, не обмежується лише аспектами професійного навчання, а тому ми звертаємо увагу на одночасне й взаємозалежне формування всіх інших складових означеного професійного простору: нормативно-правової; мотиваційної; просторово-стратифікаційної (розглядаючи професійно-посадовий розвиток персоналу з урахуванням його життєвого простору, простору життєдіяльності, простору кар'єри або службового простору); у контексті розвитку різних настанов, орієнтацій та компетентностей персоналу.

3. Забезпечення власної стійкості.

4. Професійний простір повинен містити в собі найважливіші регулятори, механізми, засоби, технології, техніки, властиві даній професії, необхідні для виконання її основних функцій та завдань. Професійний простір має використовувати оптимальні засоби підвищення продуктивності праці або трудової віддачі працівника завдяки його включеності в усі взаємозалежні підпростори професійного простору.

5. Забезпечення мережі професійних відносин. Інституційною основою професійного простору державної служби є державні органи з власними професійними середовищами, що мають формалізовані та неформальні характеристики. У межах професійного простору, а отже, у межах професійного середовища, у людини повинні формуватися професійна ідентичність, службова відданість, позитивне ставлення до роботи та потреба в самовдосконаленні, саморозвитку й чимало інших професійно важливих якостей. Важливе формування та нагромадження професійного досвіду. Професійний простір повинен забезпечувати соціальну, професійну й культурну взаємодію з іншими людьми, добиваючись успіхів у вирішенні поставлених завдань.

Критеріями розвитку та, можливо, оцінювання професійного простору державної служби пропонуються такі: структурованість професійного простору (професійний простір є сукупністю властивостей або якостей його частин (підпросторів)) як цілого; складність, але не гетерогенність (оскільки має складові частини); динамічність; змінність (професійний простір повинен відповідати соціальним параметрам); процесуальність (має протяжність у часі); соціальна цінність (значущість) професійного простору. Необхідно також оцінювати обсяг, глибину професійного простору, його щільність. Формуючи професійний простір та здійснюючи управління ним, слід мати на увазі зауваження О. А. Андріанової про те, що спроби зробити професійний простір стандартним,

однотипним невідворотно призведуть до катастрофічних наслідків, оскільки своєрідність та відмінність є його атрибутивними властивостями [1].

Таким чином, інноватика в конструюванні та освоєнні професійного простору державної служби дає нові евристичні можливості стосовно пошуку відповідних наукових прийомів, технік, алгоритмів, засобів, що дають змогу не лише досліджувати, розуміти та передбачати різні зміни соціально-політичного, соціально-економічного та іншого характеру, але й дає додаткові можливості державному управлінню за допомогою інституту державної служби активно впливати на практичне життя, отримувати прогнозований соціальний результат, адекватно реагувати на розвиток складних соціальних систем країни.

Професійний простір – динамічний, що детермінує норми професії, бажані та зовнішньо мотивовані типи соціальної та професійної поведінки, які, як правило, використовуються у процесі описання професії, різних аспектів професійної діяльності, особливостей внутрішньої взаємодії та різних взаємовідносин даної професійної групи. Професійний простір – сукупність конкретних умов професійної діяльності, що визначають рівень взаємодії державних службовців з державною службою, характер регулювання професійних процесів і явищ, міру самореалізації та розвитку людини в ній. Професійний простір, а не професійне середовище, має стати тією висхідною точкою для аналізу, прогнозування, планування, прийняття та реалізації управлінських рішень у сфері управління державною службою в Україні, формуючи нові нормообрази професійного середовища. На цьому підґрунті відбувається формування професійних середовищ, професійна діяльність керівників та персоналу державних органів, підвищення результативності професійної діяльності та вдосконалення умов професійного розвитку державних службовців.

#### Список використаних джерел

1. **Андріянова Е. А.** Социальные параметры профессионального пространства медицины : дис. ... д-ра социол. наук : 14.00.52 / Андріянова Елена Андреевна ; ГОУВПО «Волгоградский гос. мед. ун-т Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию РФ». – Волгоград, 2006. – 402 с.
2. **Липовська Н. А.** Технологія дослідження етосу державної служби України / Н. А. Липовська // Фінансовий механізм державного управління економікою України : зб. наук. пр. ДонДУУ. – Донецьк : ДонДУУ, 2009. – Т. X. – С. 24 – 33.
3. **Плахов В. Д.** Социальные нормы: философские основания общей теории / В. Д. Плахов. – М. : Мысль, 1985. – 153 с.

4. **Пуденко Т. И.** Управление развитием образования на муниципальном уровне в условиях социально-экономической модернизации : автореф. дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.05 / Пуденко Татьяна Ивановна ; НОУ ВПО «Москов. психол.-соц. ин-т». – М., 2010. – 38 с.
5. **Романов В. Л.** Социетальная самоорганизация и государственность / В. Л. Романов. – Режим доступа : [spkurdyumov.narod.ru/ROMANOV.htm](http://spkurdyumov.narod.ru/ROMANOV.htm).
6. **Терентьев О. М.** Социальные нормы как элемент профессионального простора державної служби / О. М. Терентьев // Взаємозв'язок політики і управління: теоретичний і прикладний аспект : матеріали круглого столу, м. Дніпропетровськ, 24 травня 2013 р. / за заг. ред. В. Г. Вікторова. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – С. 93 – 95.

#### List of references

1. **Andriyanova E. A.** Sotsialnye parametry professionalnogo prostranstva meditsiny : dis. ... d-ra sotsiol. nauk : 14.00.52 / Andriyanova Elena Andreevna ; GOUVPO «Volgogradskiy gos. med. un-t Federalnogo agentstva po zdavoohraneniyu i sotsialnomu razvitiyu RF». – Volgograd, 2006. – 402 s.
2. **Lypovska N. A.** Tekhnolohiia doslidzhennia etosu derzhavnoi sluzhby Ukrainy / N. A. Lypovska // Finansovy mekhanizm derzhavnoho upravlinnia ekonomikoju Ukrainy : zb. nauk. pr. DonDUU. – Donetsk : DonDUU, 2009. – Т. X. – С. 24 – 33.
3. **Plahov V. D.** Sotsialnye normy: filosofskie osnovaniya obschey teorii / V. D. Plahov. – М. : Myisl, 1985. – 153 s.
4. **Pudenko T. I.** Upravlenie razvitiem obrazovaniya na munitsipalnom urovne v usloviyah sotsialno-ekonomicheskoy modernizatsii : avtoref. dis. ... d-ra ekon. nauk : 08.00.05 / Pudenko Tatyana Ivanovna ; NOU VPO «Moskov. psihol.-sots. in-t». – М., 2010. – 38 s.
5. **Romanov V. L.** Sotsietalnaya samoorganizatsiya i gosudarstvennost / V. L. Romanov. – Rezhim dostupa : [spkurdyumov.narod.ru/ROMANOV.htm](http://spkurdyumov.narod.ru/ROMANOV.htm).
6. **Terentiev O. M.** Sotsialni normy yak element profesiinoho prostoru derzhavnoi sluzhby / O. M. Terentiev // Vzaiemozviazok polityky i upravlinnia: teoretychnyi i prykladnyi aspekt : materialy kruhloho stolu, m. Dnipropetrovsk, 24 travnia 2013 r. / za zah. red. V. H. Viktorova. – D. : DRIDU NADU, 2013. – S. 93 – 95.

Надійшла до редколегії 14.02.14

Тетяна ФОМЕНКО

Національна академія державного управління  
при Президенті України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

## РЕГУЛЮВАННЯ ЕТИЧНИХ ПИТАНЬ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ КАНАДСЬКОГО ТА УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Досліджується канадський досвід регулювання етичних питань на державній службі, розглядається канадський Кодекс цінностей і етики державної служби. Надається порівняльний аналіз канадського та українського законодавств, що регулюють етичні питання на державній службі.

**Ключові слова:** етика державного службовця, етичний кодекс, державний службовець, професійна етика.

**Татьяна Фоменко. Регулирование этических вопросов на государственной службе: сравнительный анализ канадского и украинского законодательства**

Исследуется канадский опыт регулирования этических вопросов на государственной службе, рассматривается канадский Кодекс ценностей и этики государственной службы. Дается сравнительный анализ канадского и украинского законодательства, регулирующих этические вопросы на государственной службе.

Ключевые слова: этика государственного служащего, этический кодекс, государственный служащий, профессиональная этика.

**Tetiana Fomenko. Regulation of the ethical issues in the civil service: comparative analysis of Canadian and Ukrainian Legislations**

The Canadian experience in regulation of the ethical issues in the civil service is investigated, the Canadian Values and Ethics Code for the Public Service is considered. The comparative analysis of Canadian and Ukrainian Laws regulating ethical issues in the civil service is presented.

Key words: ethics of public servant, ethics code, public servant, professional ethics.

У сучасних умовах надзвичайно важливим питанням залишається реформування державного управління і наближення державної служби України до світових стандартів. Однією з важливих складових професійності державних службовців є професійна етика. Перелік стандартних заборон та обмежень для державних службовців стосовно професійної етики закріплений у законах усіх розвинених держав. Ці заходи є досить ефективними,

а їх чітке виконання безпосередньо впливає на рівень професіоналізму службовців та рівень довіри населення до влади. Таким чином, важливо досліджувати досвід зарубіжних країн з питань реформування державного управління та шукати шляхи адаптації вітчизняної системи до світових стандартів.

Питання етичної складової управлінської діяльності і державної служби та шляхів реформування державної служби в Україні розглядали такі вчені, як Л. Артюшкіна, Т. Василевська, В. Головата, Н. Грінівецька, Ю. Ковбасюк, В. Козаков, В. Колтун, М. Нинюк, А. Півень та ін. Місцю професійної етики в системі державного управління приділяють увагу такі науковці: Т. Безверхнюк, Д. Богатікова, М. Рудакевич та ін. Проте проблема етизації державної служби залишається актуальною, такою, що потребує подальших наукових досліджень.

Метою статті є аналіз нормативно-правових документів України та Канади в частині врегулювання етичних питань на державній службі.

Державна служба є ключовим елементом системи державного управління, від ефективного функціонування якого залежить додержання конституційних прав і свобод громадян, послідовний розвиток країни. Як зазначено в Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів ЄС, з огляду на стратегічне завдання України щодо здійснення системних перетворень наявних умов для вступу до ЄС наближення державної служби до загальноприйнятих засад для країн-членів ЄС набуває особливо актуального значення [4].

Отже, на нашу думку, аналіз досвіду розвинених країн Заходу може допомогти в удосконаленні вітчизняного законодавства, що регулює етичні аспекти проходження державної служби в Україні та практичного виконання норм і вимог під час проходження державної служби. Оскільки канадський досвід у реформуванні державної служби є одним з найуспішніших, доцільно проаналізувати і порівняти канадські кодекси із Законом України «Про державну службу» та Загальними правилами поведінки державного службовця.

До безумовних переваг нормативно-правового забезпечення державної служби Канади слід віднести нормативне закріплення етичних норм поведінки у двох варіантах етичних кодексів: «Кодекс з урегулювання конфлікту інтересів і працевлаштування після звільнення зі служби осіб, які заміщують державні посади» – для рівня керівників відомств і «Кодекс цінностей і етики державної служби» – для службовців більш низьких рівнів [1, с. 311]. Таким чином, у канадському законодавстві передбачені загальні норми поведінки, які повинен виконувати службовець, конкретні вимоги



до щоденної діяльності службовця, вимоги до поведінки після закінчення служби; встановлені мінімальні відмінності в порядку прийому на роботу і звільнення зі служби деяких категорій державних службовців; визначені права та обов'язки сторін у частині дотримання правил про «конфлікт інтересів» [7, с. 9].

Так, канадський «Кодекс цінностей і етики державної служби» містить правила поведінки, якими повинні керуватися всі державні службовці в разі виникнення конфлікту інтересів. Правила спрямовані на профілактику корупційних злочинів, встановлення чітких норм поведінки всіх державних службовців у частині «конфлікту інтересів» на державній службі і після її закінчення, «мінімізацію можливості їх виникнення і вирішення в разі виникнення в інтересах суспільства». Відповідно до цього кодексу державний службовець зобов'язаний робити все необхідне, щоб запобігти реальній можливості виникнення «конфлікту інтересів», а також створенню умов для його виникнення [7]. Тож для більшої ефективності обов'язки консультантів з питань застосування кодексу та врегулювання «конфлікту інтересів» для службовців та громадян покладені на заступників керівників окремих державних органів, призначених ними кураторів з етичних питань, а також омбудсменські служби. Консультування ж заступників міністрів і кураторів з етичних питань, а також нагляд за внутрішньоміністерськими процедурами етичного регулювання, оцінювання їх ефективності та пропонування заходів щодо їх удосконалення, участь у підготовці програм навчання з етичних питань для державних службовців покладено на урядове Агентство з управління людськими ресурсами державної служби [1].

Вітчизняне законодавство, що регулює відносини на державній службі, так само встановлює обов'язок державного службовця запобігати виникненню «конфлікту інтересів» під час проходження державної служби, а нежиття передбачених законодавством заходів щодо усунення «конфлікту інтересів» вважається дисциплінарним проступком.

Канадським державним службовцям не рекомендується мати приватні інтереси, за винятком дозволених кодексом, які можуть безпосередньо й суттєво стосуватися відомства, у якому вони працюють, за умови, що вони особисто беруть участь у здійсненні відповідних дій. При вступі на державну службу службовці зобов'язані так реорганізувати свої приватні справи, щоб уникнути можливості виникнення «конфлікту інтересів». Якщо він усе-таки виник, його слід вирішити в інтересах суспільства. Відповідно до Кодексу службовець протягом 60 днів після призначення на службу зобов'язаний подати уповноваженій посадовій особі докладну конфіденційну доповідь про

своє майно і про всі безпосередні та суттєві зобов'язання, здатні суперечити його посадовим інтересам [7].

Подібні положення є і у вітчизняному законодавстві стосовно державної служби. Обставини, що можуть призвести до виникнення «конфлікту інтересів», повинні бути усунуті до того, як державний службовець буде призначений на посаду. У разі, коли обставини, що можуть призвести до виникнення конфлікту інтересів, склалися після призначення на посаду, державний службовець повинен невідкладно повідомити в письмовій формі про це свого безпосереднього керівника та терміново вжити заходів щодо усунення таких обставин [3].

Про попередження і усунення «конфлікту інтересів» ідеться також у ст. 15 Закону України «Про правила етичної поведінки» [5]. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, незважаючи на особисті інтереси, повинні вживати вичерпні заходи щодо недопущення «конфлікту інтересів», а також не допускати вчинення дій чи бездіяльності, що можуть спричинити виникнення «конфлікту інтересів» або створити враження його наявності. Такі особи не можуть у будь-який спосіб спонукати підлеглих до прийняття рішень, вчиняти дії або бездіяльність на користь особистих інтересів та/або інтересів третіх осіб [5].

Питання боротьби з корупцією в канадському законодавстві розглядаються в окремих законах. Центральним із них є Карний кодекс, але в Кодексі цінностей і етики державної служби також передбачено, що державні службовці не мають права приймати подарунки, вартість яких може бути виражена в грошовій сумі. Вони не можуть відхилятися від своїх обов'язків для надання допомоги приватним підприємствам або особам у їх справах з урядом, якщо внаслідок цього службовець буде краще ставитись до підприємства або особи порівняно з іншими. Так само службовець повинен відмовлятися від подарунків, гостинності та інших особистих матеріальних вигід у будь-якій формі, які можуть вплинути на прийняте ним рішення в межах службової компетенції. Більше того, він не має права користуватися запропонованою особистою матеріальною вигодою, якщо її пропонують особи, групи чи організації, що ведуть справи з урядовими органами. Водночас він може їх прийняти, якщо ці вигоди не виходять за межі загальноприйнятого в суспільстві, свідчать про звичайну ввічливість або гостинність. У випадках, коли неможливо ухилитися від несанкціонованих подарунків, про них слід негайно доповісти уповноваженій посадовій особі свого відомства [7].

У вітчизняному законодавстві державному службовцю забороняється безпосередньо або за допомогою інших осіб

одержувати неправомірну вигоду або дарунки (пожертви) від юридичних або фізичних осіб [3]. Такі питання в українському законодавстві регулюються Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Можна зазначити, що відповідно до канадського кодексу державні службовці не мають права свідомо використовувати інформацію з метою матеріального збагачення, якщо вона не оприлюднена і стала їм відома внаслідок виконання своїх службових обов'язків. Ні прямо, ні побічно державні службовці не повинні допускати використання державної власності для будь-яких інших цілей, крім тих, для яких вона офіційно призначена. Після залишення державної служби службовці не повинні намагатися винести якісь переваги з факту попереднього їх перебування на посаді.

Суспільне призначення державної служби полягає в забезпеченні ефективного виконання завдань і функцій української держави шляхом сумлінного здійснення державними службовцями покладених на них службових повноважень. Вони надаються державним службовцям лише для виконання ними завдань і функцій держави в суспільно корисних інтересах. Тому використання службового становища з іншою метою (наприклад, в особистих інтересах, з порушенням чинного законодавства, перевищенням службових повноважень) розглядається як дисциплінарний чи адміністративний проступок, а у випадках, коли такими діями завдано суттєвої шкоди державним інтересам або законним правам та інтересам громадян, – як злочин [2].

Також державному службовцю забороняється розголошувати довірену йому державну таємницю, іншу інформацію з обмеженим доступом, установлену законами України «Про інформацію», «Про державну таємницю», та інформацію, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням своїх службових обов'язків, у тому числі й після залишення ним державної служби, а також використовувати таку інформацію для власного інтересу або інтересу інших осіб у формі порад чи рекомендацій [3]. Таким чином, ця частина професійної діяльності державного службовця регулюється законами України «Про інформацію» та «Про державну таємницю».

Повертаючись до норм, що регулюють закінчення служби, у канадському законодавстві передбачено вимоги до поведінки службовця після залишення ним державної служби. Метою цих вимог є зведення до мінімуму можливості виникнення в нього ще на державній службі реального, потенційного або явного «конфлікту інтересів», маючи на увазі його майбутнє працевлаштування за межами державної служби, отримання особистих вигід з володіння інформацією, що стала йому відома як державному службовцю. Таким

чином, після закінчення служби, протягом року колишній державний службовець не має права приймати пропозиції про працевлаштування в організацію, з якою він протягом року перед звільненням вів справи від імені державного відомства; консультувати з комерційною метою будь-яку організацію, що має справи з урядовою установою, у якій він раніше працював, або з установою, з якою вів справи від імені урядового органу протягом року перед звільненням зі служби [7].

Отже, з дослідження видно, що вітчизняне законодавство все більше відповідає світовим стандартам, однак етично-правове регулювання поведінки державних службовців є, на нашу думку, недостатнім. Правове регулювання неспроможне нейтралізувати реально присутній у практиці державного управління суб'єктивізм, не вирішує проблеми домінування особистих контактів і відносин над відносинами суто діловими.

Оскільки багато в чому ефективність нормативно-правового регулювання професійної діяльності службовців з етичних питань у розвинених країнах на практиці залежить від досвіду керівників, є доцільним комплексно підходити до реформування галузі в Україні, приділяти увагу не лише вдосконаленню законодавчої бази, а й зростанню рівня професійності, підвищенню рівня етичної освіти службовців. Вивчення досвіду адаптації національного законодавства до світових стандартів та етапів реформування державного управління розвиненими державами залишається одним з актуальних завдань подальших наукових досліджень.

#### **Список використаних джерел**

1. **Державна служба** : підручник : у 2 т. / редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), Ю. О. Оболенський (заст. голови), С. М. Сergyгін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; О. : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 372 с.
2. **Про державну службу** : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4050-17.
3. **Про затвердження** Загальних правил поведінки державного службовця : наказ Головного управління державної служби від 4 серп. 2010 р. № 214. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10.
4. **Про Концепцію** адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 берез. 2004 р. № 278/2004. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/278/2004.
5. **Про правила** етичної поведінки : Закон України від 17 трав. 2012 р. № 4722-VI // Відом. Верховної Ради. – 2013. – № 14. – Ст. 94.
6. **Рудакевич М. І.** Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління : монографія / М. І. Рудакевич. – Тернопіль : АСТОН, 2007. – 400 с.
7. **Values and Ethics Code for the Public Service 2003.** – Access mode : www.tbs-sct.gc.ca.

## List of references

1. **Derzhavna** sluzhba : pidruchnyk : u 2 t. / redkol. : Yu. V. Kovbasiuk (holova), Yu. O. Obolenskyi (zast. holovy), S. M. Serohin (zast. holovy) [ta in.]. – K. ; O. : NADU, 2012. – Т. 1. – 372 s.
2. **Pro derzhavnu** sluzhbu : Zakon Ukrainy vid 17 lystop. 2011 r. № 4050-VI. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4050-17.
3. **Pro zatverdzhennia** Zahalnykh pravyl povedinky derzhavnoho sluzhbovtisia : nakaz Holovnoho upravlinnia derzhavnoi sluzhby vid 4 serp. 2010 r. № 214. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10.
4. **Pro Kontseptsiu** adaptatsii instytutu derzhavnoi sluzhby v Ukraini do standartiv Yevropeiskoho Soiuzu : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 5 berez. 2004 r. № 278/2004. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/278/2004.
5. **Pro pravyla** etychnoi povedinky : Zakon Ukrainy vid 17 trav. 2012 r. № 4722-VI // Vidom. Verkhovnoi Rady. – 2013. – № 14. – St. 94.
6. **Rudakevych M. I.** Profesiina etyka derzhavnykh sluzhbovtisiv: teoriia i praktyka formuvannia v umovakh demokratyzatsii derzhavnoho upravlinnia : monohrafiia / M. I. Rudakevych. – Ternopil : ASTON, 2007. – 400 s.
7. **Values and Ethics Code for the Public Service 2003.** – Access mode : www.tbs-sct.gc.ca.

Надійшла до редколегії 04.02.14

УДК 35.085.2+35.084.62 (1-69)

Ольга АНТОНОВА

Національна академія державного управління  
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

**ПРОФЕСІЙНА ПІДГОТОВКА КЕРІВНОГО СКЛАДУ  
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ КРАЇН ПІВНІЧНОЇ АМЕРИКИ  
(США, КАНАДА, МЕКСИКА): ФОРМУВАННЯ  
СТРАТЕГІЧНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ**

Розглядається північноамериканський досвід професійної підготовки керівного складу державної служби в контексті здійснення адміністративних реформ та модернізацій. Особливий наголос робиться на формуванні стратегічної компетентності керівного персоналу державної служби. Вивчається доцільність його впровадження в практику професійної підготовки державної служби України з урахуванням досвіду США, Канади, Мексики.

**Ключові слова:** державна служба, стратегічна компетентність, керівний персонал, керівні кадри.

© Антонова О. В., 2014

**Ольга Антонова. Профессиональная подготовка руководящего состава государственной службы стран Северной Америки (США, Канада, Мексика): формирование стратегической компетентности**

Рассматривается североамериканский опыт профессиональной подготовки руководящего состава государственной службы в контексте реализации административных реформ и модернизаций. Особый акцент делается на формировании стратегической компетентности руководящего персонала государственной службы. Изучается целесообразность его внедрения в практику профессиональной подготовки государственной службы Украины с учетом опыта США, Канады, Мексики.

**Ключевые слова:** государственная служба, стратегическая компетентность, руководящий персонал, руководящие кадры.

**Olga Antonova. Professional training of public service management in North America countries (the USA, Canada, Mexico): formation of strategic competence**

North-American experience of professional studies for senior staff of public service in the context of administrative reforms realization and modernizations is considered. The specific accent is made on the forming the strategic competency of the senior public service. The expedience of its implementation in Ukrainian public service's practice in professional studies from the experiences of the USA, Canada, Mexico is researched.

**Key words:** public service, strategic competency, senior public service, senior executive service.

Ефективність професійної підготовки керівних кадрів державної служби залишається одним із найскладніших питань сьогодення. Якщо в розвинутих демократичних країнах мова йде про системне оновлення керівного складу державної служби, про створення нових мотиваційних механізмів розвитку державної служби з метою відповідності сучасним викликам глобального та регіонального розвитку, а також модернізацію самої системи державного управління, то в Україні це питання загострюється через вплив, скоріше, зовнішніх факторів (глобалізація, інтеграційні процеси в економіці та соціумі, становлення громадянського суспільства) на розвиток існуючої державної служби з притаманними їй національними проблемами організаційного характеру та різкими змінами в державній політиці.

Актуалізація питання професійної підготовки керівного складу державної служби обумовлена також і внутрішньодержавними потребами та нагальними проблемами суспільства щодо вироблення адміністративної політики або стилю управління адміністративними процесами в державному секторі. Це вимагає певного перспективного бачення існування адміністративної системи та визначення правил і меж, за якими відбуватиметься побудова управлінської взаємодії. У зарубіжних країнах мова йде про звернення до концепцій «доброго

врядування» («належне управління») та їх трактування відповідно до національних особливостей: «новий публічний менеджмент» (1991), «державні адміністрації, зорієнтовані на ринкові підходи» (1992), «постбюрократична парадигма» (1992), «підприємливий уряд» (1992), «менеджералізм» (1993), «нео-менеджералізм» (1998) [1, с. 25].

На думку академіків Національної академії наук України М. Жулинського та Ю. Шемшученка, серед основних проблем, які можуть стати внутрішньою національною загрозою суверенітету України, є такі: недостатній фаховий рівень управлінських кадрів у країні; брак рішучості влади в остаточному і незворотному визначенні геостратегічного курсу країни; проєвропейська риторика державної влади, сполучена з присутністю в ній adeptів концепції України як невід'ємної частини «руського мира»; загальний правовий нігілізм у державі, безконтрольність олігархії, безкарність корупції та злочинності, особливо економічної, спричинили розбіжність між закріпленою в Конституції України характеристикою України як правової держави та масовим правовим нігілізмом [6].

Ураховуючи з експертну оцінку фахівців, внутрішні проблеми країни приховуються за зовнішнім виглядом благополуччя, підтримка якого також вимагає відповідних умінь та навичок управлінського персоналу, отриманих з попереднього управлінського досвіду (переклад наш. – О. А.). На нашу думку, ключовою проблемою для вітчизняної системи державного управління залишається інституціональна пам'ять, яка має забезпечуватися стратегічним баченням послідовного розвитку держави, галузей державного управління зокрема та місця держави в міжнародних відносинах у цілому. Забезпечити це поєднання можна за умови розвитку соціального наступництва не тільки в політичній сфері, але й у професійній, суто адміністративній. Тому найважливішим питанням в умовах сучасного державотворення в Україні є відтворення та реалізація адміністративного потенціалу професіональних управлінців на вищих щаблях державної служби.

Світові інтеграційні процеси та поглиблення глобалізації соціально-економічних відносин змінюють поняття «суспільної вартості» та «цінностей» як для ринку, так і для соціальних інститутів. Таке збільшення різноманітних факторів, вимушеного поєднання різних непеєднаних функцій обумовлює розмивання ієрархії управлінських структур, створення горизонтальних мереж органів самоврядування та управління публічними справами органами самоорганізації. Дуже важливим у цьому контексті постає взаємозв'язок «виклики – контекст – дії – результат», що сприяє виникненню феномену «цілісного» управління («інтегрованого») на місцях. І саме в цьому контексті

залишаються невизначеними поняття адміністративного потенціалу та професіоналізму у сфері державного управління керівного персоналу, його ефективності на тлі політичних реформ та адміністративних модернізацій, професійної підготовки керівників, що перебувають на посадах державної служби. Отже, цікавим та корисним для України є досвід північноамериканських країн, таких як Сполучені Штати Америки, Канада та Мексика, які пройшли раціонально обґрунтовані шляхи реформування адміністративних систем та зуміли визначити концептуальні моделі та стратегії «добрих урядів».

Робота з вищим адміністративним персоналом або вищим корпусом державної служби зарубіжних країн залишається одним із найцікавіших напрямів досліджень сучасних науковців, як у галузі знань «Адміністративне право», так і у галузі «Державне управління». Аналіз зарубіжного досвіду організації державної служби проводився такими вітчизняними дослідниками, як В. Луговий, Н. Гончарук, В. Чмига, Н. Нижник, М. Рудакевич, Я. Гонцяж, С. Озірська, Ю. Полянський, Г. Опанасюк, В. Яцуба. Серед зарубіжних науковців слід окремо відзначити праці І. Василенка, В. Лобанова, А. Оболонського, В. Почтарука, В. Смолькова та інших, які становлять науковий інтерес з огляду на результати порівняльного аналізу проходження державної служби різних країн.

Метою статті є огляд практики формування стратегічної компетентності керівного персоналу державної служби в межах професійної підготовки в північноамериканських країнах, таких як США, Канада, Мексика, а також розробка рекомендацій щодо врахування їх позитивних здобутків у реаліях державного управління України.

У сучасному публічному управлінні реалізація принципів «доброго врядування», запропонованих ООН до реалізації, ознаменувала перехід від адміністративних методів до застосування в публічному секторі інструментів менеджменту, звернення до формування інституту лідерства, підтвердженого професійними якостями, креативністю, здатністю до інновацій у вирішенні суспільних проблем самих управлінців. Такий підхід поєднує в собі «управління ресурсами – політику та інструменти – досягнення кінцевих результатів – вирішення проблем». У цьому аспекті набуває ваги питання якості кадрового складу управлінців, які виконуватимуть функції, безпосередньо пов'язані з вищезазначеними завданнями. Залучення високоосвічених фахівців на державну службу забезпечується належним рівнем їх мотивації, у тому числі можливістю самореалізації в суспільстві [1]. Найменших у цьому контексті змін зазнала система державного

управління в Мексиці.

Правова система Мексики належить до романо-германської правової родини, входячи до її особливої латиноамериканської групи. Сформувалася вона на основі чотирьох правових культур – індіанської, іспанської, французької та англо-американської. Її визначальною основою стала соціонормативна система корінного населення, що частково збереглася до наших часів, особливо в місцевому управлінні. Окрім того, активна колонізаторська діяльність обумовила ствердження на території Мексики іспанської правової культури, побудованої на традиціях римського права і римського правового мислення. У 1990-х рр. було гармонізовано законодавство Мексики із законодавством США та Канади, оскільки посилилася економічна інтеграція. Відповідно до гармонізації законодавства посилюється і увага до державно-управлінської складової. Так, мова йде про посилення ролі соціального партнерства. Пізніше від такого роду взаємодії уряд відмовляється і в 1990-х рр. розробляє комплекс соціально-економічних реформ, який дозволяє прийняти та розробити власну концепцію «належного врядування».

Так, концептуальна модель «доброго врядування» в Мексиці побудована за трьома блоками: бачення, цілі, стратегія. Бачення містить уявлення або кінцеву мету для досягнення – «уряд, який працює в бажаний для нас спосіб», концентруючись на інтересах громадян. Цілі охоплюють проміжні етапи модернізації (оновлення) за назвою інструментів: запровадження принципів чесності та відкритості; якісні послуги; ефективність управління. Відповідним чином запропонована і стратегія: для здобуття чесності та відкритості слід запровадити відкритість та прозорість шляхом професіоналізації кадрів; для забезпечення надання якісних послуг – підвищити якість державних послуг завдяки запровадженню інформаційних технологій; для ефективності управління – вдосконалити державне регулювання через скорочення витрат та економію.

Дія Федерального закону про робітників державної служби Мексики (1963 р.) поширена на всіх співробітників установ та відомств країни, охоплюючи і вищих федеральних чиновників, що призначаються президентом. Ст. 3 цього документа визначає, що робітником державної служби є будь-яка особа, яка на основі акта призначення або чинного переліку тимчасових робіт надає фізичні, розумові або ті й інші послуги. Відповідно до ст. 4 закону робітники державної служби розподіляються на дві категорії – керівників та спеціалістів. До керівників належать особи, що призначаються безпосередньо президентом (ч. 1 ст. 5), до цієї групи також належать

керівні посади законодавчих, судових та виконавчих органів влади. Це можуть бути посади генеральних директорів та їх заступників, керівники департаментів та установ, посади наукових дослідників та ін.

У Мексиці існує так званий табель про ранги («Регламент табеля про ранги») відповідно до умов та напрямів діяльності кожної установи, служби і секретаріату. Відповідно до регламенту службове підвищення надається, якщо наявне вакантне місце (ст. 57) та претендент відповідає встановленим вимогам (ст. 50). Серед установлених вимог такі: теоретична підготовка та практичний досвід для зайняття посади; фізична та інтелектуальна підготовка, ініціативність, працездатність, відповідність усім вимогам, необхідним для виконання даної роботи; достатній трудовий стаж в даній установі або департаменті. Рішення щодо рівня підготовленості службовця до підвищення виносить «змішана комісія по рангах», у якій домінуючу роль відведено адміністрації, а у випадку конфліктних ситуацій – Федеральний арбітражний трибунал примирення (ст. 54) [4].

Подібно до того, як побудований табель про ранги, побудована і оплата праці, соціальне забезпечення, що підтверджується законом Мексики «Про стимулювання та преміювання державних службовців Федерального округу та федеральних територій». Ст. 55 передбачає грошові виплати «за цінну ініціативу», за дослідницьку роботу, відкриття тощо. Крім того, мова ведеться про виплати за дипломи, звання, відзнаки, медалі, додаткові відпустки, а також оплату навчання в інститутах, курсах підвищення кваліфікації, у тому числі в зарубіжних навчальних закладах для керівних кадрів (ст. 2 – 3). Зазвичай навчання відбувається в сусідніх країнах.

Подібна увага до навчання керівних кадрів державної служби та управлінців у цілому не є новою ідеєю. Саме набуття навичок та розвиток компетенцій щодо управління людськими ресурсами та згуртування для досягнення певної соціальної мети зазвичай ставилося на перший план в умовах оновлення адміністративних систем у 90-х рр. XX ст.

Компетентність умовно складається з навичок, знань та вмій, набутого досвіду. Одна з перших її моделей – модель посадового профілю «ефективне лідерство» була розроблена та імплементована на початку 1990-х рр. урядом США під час адміністративної реформи. Метою розробки стало створення «...уряду, який буде працювати краще і з меншими витратами» [7, с. 10]. Розподіл компетентностей за цією моделлю відбувався за трьома рівнями – керівники першого рівня, керівники середнього рівня та керівники вищого рівня. Компетентності відповідним чином розподілені на

перший рівень компетентності – оперативний, або лінійний, середній рівень компетентності – функціональний та вищий – стратегічний. Для кожного рівня компетентності були розроблені основи загальної компетентності керівника – це усні комунікації, письмові комунікації, практичне рішення проблеми, лідерство, навички міжособистих відносин, самоуправління, гнучкість, рішучість, технічна компетентність [5, с. 11, 225]. На розвиток цих сфер була спрямована відповідна професійна підготовка. Навчання керівників вищої ланки ґрунтується на основах загальної компетентності та знаннях навчальних модулів для керівників нижчого рівня. На відміну від місцевого управління серед основних елементів сучасної держави з демократичним режимом виділяють ефективне управління та лідерство, якісні послуги та механізми розподілу, стабільні державні інститути влади [8, с. 6], що дозволяє встановлювати певні правила та бачення подальшого розвитку в цілому, коректувати управлінські дії, враховуючи зовнішні фактори.

Англосаксонська правова система, поширена в США та Канаді, обумовила особливості управління в державі. Місцеві представницькі органи діють автономно у визначеному колі повноважень, без безпосереднього підпорядкування вищим органам. На місцях немає уповноважених центрального уряду, які б опікувалися представницькими органами. Поряд із представницькими органами в цих країнах, особливо в США, безпосередньо населенням обираються і деякі посадові особи адміністрації (наприклад, представники адміністрації освітніх округів). Великими повноваженнями тут наділяються комісії (або комітети) місцевих представницьких органів, які відіграють значну роль у підготовці і прийнятті управлінських рішень. Контроль за діяльністю місцевих органів управління в цих країнах здійснюється через центральні міністерства і через суд [8]. Тому професійна підготовка безпосередньо пов'язана з удосконаленням системи планування та управління людськими ресурсами шляхом забезпечення більшої мобільності вищих керівників. До особливостей професійної підготовки керівних кадрів належить постійне вдосконалення, зокрема шляхом запозичення форм і методів навчання з приватного сектору, де вони виправдали себе на практиці.

Диференціація державних службовців США згідно з діючими кваліфікаційними стандартами та функціональними обов'язками здійснюється стосовно тих із них, хто належить до категорії «білих комерців» і які за характером своєї роботи поділяються на керівників (25 %), спеціалістів та інженерно-технічних працівників (20 – 25 %), адміністративно-управлінський персонал (20 – 25 %), конторських клерків (30 %) [3]. Служба вищих керівників провадить

свою діяльність на принципах конкурентоспроможності, відкритості, рівного доступу та просування на основі системи заслуг. Управління кадрової служби та Ради з керівних кадрів займаються питаннями щодо посилення ролі управлінців, розвитку навичок застосування інструментів менеджменту, підзвітності та відповідальності як елементів організаційної культури в цілому та вищих керівників зокрема.

Ініціативи щодо вдосконалення роботи з вищою державною службою в США 1990 – 1996 рр. включали: заходи стосовно забезпечення більшої мобільності персоналу; нові критерії та процедури відбору для вищих керівників та/або розробка основ їх управлінської компетенції; впровадження інструментів стратегічного планування [5, с. 17]. Основною метою професійного навчання кандидатів на посади за спеціальною програмою є не тільки набуття певних знань і навичок, а й освоєння корпоративних цінностей і загальна ідентифікація себе як представника групи вищих державних менеджерів [2]. Особлива увага приділяється такій формі навчання, як наставництво, завдяки якому відбувається формування служби, послідовної в плані адміністративної та кадрової політики в урядових структурах.

Широко використовується компетентнісний підхід – розроблено модель управлінської компетентності керівника та визначено складові моделі «Основи кваліфікації керівника», а також моделі «Основи ефективного керівництва». Модель управлінської компетентності містить чотири блоки: відбір та прийом керівників; навчання і професійний розвиток (навчальні програми та індивідуальні плани); оцінка роботи; просування і оцінка потенціалу [2; 5].

«Основи кваліфікації керівника» включають якості, необхідні для успішної роботи вищих державних чиновників і забезпечують формування особливої «корпоративної культури» цієї групи службовців, своєрідної організаційної культури, яка не тільки спрямована на підбір та професійний розвиток вищих адміністраторів в органах влади, здатних забезпечити стратегічне керівництво, але й таких, що ставлять свої зобов'язання стосовно кінцевих цілей державної політики і уряду вище за зобов'язання або специфічні завдання організації, у тому числі особистого професійного інтересу. Безпосередньо сприяють цим процесам професійні цінності, відносини, норми.

Складовими «Основи кваліфікації керівника» є такі блоки знань, навичок, цінностей: керівництво змінами (бачення, усвідомлення зовнішнього середовища, творчість та інновації, стратегічне мислення, постійне навчання, еластичність, гнучкість, мотивація на послуги); керівництво персоналом (управління конфліктами, розуміння культурних чинників, формування команди, чесність); управління

ресурсами (управління фінансами, управління людськими ресурсами, управління технологіями); досягнення результатів (відповідальність, уміння вирішувати проблеми, заповзятливість, рішучість, орієнтація на споживачів, адміністративні навички); комунікації і формування коаліцій (усні комунікації, письмові комунікації, ведення переговорів, створення спілок та партнерство, розуміння політичних чинників, навички міжособистісного спілкування) [5].

Керівники державної служби повинні постійно поповнювати свої знання із законодавства, сучасних технологій, інноваційного менеджменту, державних програм і політики. Усім керівникам рекомендується мати План індивідуального розвитку з чітко визначеними цілями: короткостроковими – спрямованими на оволодіння професійними й управлінськими навичками і довгостроковими – пов'язаними з розвитком професійного потенціалу. Результати щорічної оцінки професійної компетенції службовця уможливають розробку програми дій для досягнення більш високого рівня виконання роботи на цій чи іншій посаді. Контроль за реалізацією плану покладено на Раду з керівних кадрів установи, яка може вносити свої пропозиції щодо його вдосконалення або зміни окремих пунктів, особливе значення в цьому має відділ управління керівними кадрами.

Найбільшого поширення набули три форми професійного розвитку вищих адміністраторів у США: підвищення кваліфікації та навчання, ротация, стажування. Тому особливу роль у США відводять навчанню вищих чиновників як лідерів та розробці навчальних програм, спрямованих на розвиток окремих сфер компетенції та їх особистих якостей як керівників. Головними навчальними центрами є: Федеральний інститут керівних кадрів, п'ять регіональних навчальних центрів, три центри управлінського розвитку.

Федеральний інститут керівних кадрів є основним навчальним центром з навчання вищих державних службовців, місія якого полягає: у наданні знань та навичок керівникам, здатним відповісти на виклики, що стоять перед державою; розвитку цінностей і компетентності, що лежать в основі діяльності державної служби; використанні й збагаченні сучасного світового досвіду навчання керівних кадрів [5, с. 135 – 148]. На нашу думку, увага має бути спрямована на розвиток та збереження соціального капіталу державної служби на вищому адміністративному рівні. Насамперед ідеться про соціальну послідовність і соціальне наступництво, соціальну відповідальність та соціальний обов'язок.

Основними напрямками роботи Інституту керівних кадрів США є: розвиток управлінських навичок (організаційні, групові, індивідуальні); семінари з лідерства (для нових керівників, вищих керівників, керівників середнього рівня, потенційних лідерів); навчальні курси –

державна політика в окремих сферах, актуальні питання державної політики; семінари і консультування (стратегічне партнерство, ефективне планування, програми для окремих споживачів). Зміст навчання обумовлюється переліком посадових обов'язків, які мають бути досягнуті в результаті виконання цих обов'язків.

Модель «Основи ефективного лідерства» відповідно до ланки керівництва розподіляється на три рівні компетентності: посади керівників першої, середньої та вищої ланки. Перший рівень охоплює навички і знання управління робочою силою, управління конфліктами, формування команди, вплив та ведення перемовин. Середній рівень, окрім обов'язковості засвоєння першого рівня, додатково містить такі компоненти: творчість та інновації, фінансове управління, управління технологіями, орієнтацію діяльності на споживача. Вищий рівень компетентності включає перший та середній, на базі яких надаються уявлення про більш складні речі, наприклад: загальне бачення, усвідомлення зовнішнього середовища та стратегічне мислення [5, с. 225]. Таким чином, у США успішно застосований та використаний комплексний підхід до професійного розвитку керівних кадрів, що сприяє як розумінню кар'єрного просування, так і здобуттю нового досвіду через соціальні комунікації. Саме цей досвід зацікавив уряд Канади щодо обрання напрямів та способів модернізації державного управління.

Перед Канадою у 1990-х рр. постало три актуальні проблеми:

- попит на спеціалістів та аналітиків для роботи в апаратах центральних та регіональних урядів у зв'язку зі збільшенням частини аналітичної роботи, потреби в якійсій розробці стратегічної політики уряду та нових методах надання послуг для населення;
- старіння робітників державної служби через ознаки демографічної кризи, при підготовці професійного чиновника не менш як 10 років, вищого керівника – 20 років;
- низький рівень мобільності, що уповільнювало приплив талановитих спеціалістів та керівників ззовні (80 % призначень за рахунок внутрішнього резерву) [5, с. 127 – 134].

Відповідно для вирішення цих проблем був проведений комплексний аналіз системи управління кадрами державної служби з метою її реформування. Увага була спрямована: на створення сприятливих можливостей для професійного зростання та розвитку; підготовку державних лідерів (стратегічна політика, інтегровані послуги на основі цінностей державної служби); усвідомлення індивідуальної та організаційної відповідальності за розв'язання проблем у державі, отримання різноманітного професійного досвіду; врахування демографічної ситуації та змін соціальної структури суспільства.

За підсумками аналізу було розроблено два державні проекти: 1) навчальна програма прискореної підготовки керівних кадрів (державних менеджерів); 2) перехід до попередньої оцінки управлінської кваліфікації керівних кадрів за моделлю «управлінського профілю». Метою першого проекту було виявлення потенціальних керівників – помічників міністра, метою другого – формування кадрового резерву керівних кадрів за умови наявності вакантних посад помічників заступників міністра.

Усі урядові ініціативи з модернізації державної служби мали на меті підвищення загального рівня управлінської компетентності кадрів, її системного розвитку та індивідуального плану професійного розвитку та навчання. Цей позитивний досвід професійного розвитку керівників державного сектору був запозичений у США. Особливістю канадського досвіду є визначення сфер професійної компетентності керівника, залежно від складності та характеру управлінських завдань, функцій: лідерство, управління, професійні знання. Основним елементом залишається управлінська компетентність, чому має сприяти систематична ротация кадрів, як вертикальна, так і горизонтальна. Закон про державну службу Канади (1967 р.) виокремив групу вищих посадовців у державному апараті, що пізніше перетворилася на окремий інститут вищих чиновників, як і в США [7]. До посад вищих керівників належать помічники заступників міністра, генеральний директор і директор.

Основними елементами професійної компетентності високопосадовців у Канаді є стратегічне бачення, управління персоналом та фінансами, управління громадськими зв'язками, управління адміністративними справами та процесами, творчий підхід та новаторство в роботі, професійні знання та навички [8, с. 131]. Оцінка професійної діяльності на посаді підкріплюється мотивацією у вигляді премій.

Основна мета навчальних програм – створити у керівних кадрів державної служби потребу в постійному навчанні. Підвищення кваліфікації для високопосадовців чітко поділяється на дві групи: службовці на політичних посадах та адміністративні – кадрові високопосадовці. Цим займається урядовий Центр лідерства та професійного розвитку, який є складовою федеральної Школи державної служби Канади.

Навчальні програми спрямовані на підготовку вперше призначених на посади, програми основ менеджменту (фінанси, персонал, інформаційні технології, комунікації, управлінські процеси), програми стратегічного менеджменту (стратегічні концептуальні знання та навички лідерства), програми з розвитку професійних інформаційних мереж та формування ділового

співтовариства. Серед методів навчання пріоритет надається обміну досвідом, аналізу конкретних ситуацій, розвитку індивідуальних програм, конференціям, дистанційному навчанню тощо. При цьому головними напрямками визначаються основи лідерства, управління змінами, стратегічний менеджмент з акцентом на розвиткові потенціалу керівників у таких сферах: лідерство, емоційний інтелект, стратегічне та оперативне управління, професійні та соціальні цінності, саморозвиток та індивідуальне навчання [2, с. 132 – 133; 5, с. 134]. Канадський досвід свідчить, що акцент на особистій стратегії, швидкій адаптації до змін та характеру роботи стають запорукою успішної діяльності на керівних посадах державної служби в умовах постійного аналізу зовнішнього середовища та своєчасного виявлення нових викликів державі.

Отже, для підтримки професійно-кваліфікаційного рівня та високого ступеня довіри громадян необхідним є дотримання трьох вимог у підготовці вищих керівних кадрів державної служби: загальне бачення стратегічного розвитку країни; стійкість поглядів та принципів на стратегію реформування; єдність політичного та адміністративного керівництва (командна рішучість) у реформуванні державної служби та модернізації державного управління в цілому. В єдності та цілісності сприйняття та реалізації цих умов і полягає сутність реформування системи державного управління та модернізації інституту державної служби за принципами «доброго врядування», визначеними ООН.

В Україні 13 травня 2013 р. затверджено постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року». Основними завданнями цієї програми є: удосконалення організаційних засад державної служби з урахуванням компетентнісного підходу, що передбачатиме врахування знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей службовця, що дають змогу реалізувати професійний потенціал на практиці; впровадження нової системи управління людськими ресурсами на державній службі в середньостроковій перспективі; формування висококваліфікованого кадрового складу державної служби. Під час роботи над програмою враховано напрацювання українсько-канадського проекту «Реформа управління персоналом на державній службі», зокрема розроблену Канадським бюро міжнародної освіти Стратегічну рамку щодо системи управління персоналом на державній службі, а також рекомендації експертів проекту Twinning «Підтримка розвитку державної служби в Україні». Проте досвід північноамериканських держав свідчить про необхідність поєднання як у навчанні, так і в професійному розвитку таких важливих складових професійної діяльності, як «аналіз – управління – етика –



політика». Розуміння процесів допомагає розв'язати проблеми сучасних складних багатопланових ситуацій завдяки процесу стратегічного аналізу та процесу стратегічного планування й управління. Завдяки впровадженню саме інструментів стратегічного управління, стратегічного мислення, стратегічного планування в діяльність високопосадовців, незважаючи на щільність робочих та управлінських процесів, обумовлення постійної потреби в навчанні та самовдосконаленні на професійній ниві сприятиме становленню стабільної, послідовної в управлінні та розважливої в політиці демократичної держави.

#### Список використаних джерел

1. **Загорський В. С.** Концепція публік менеджменту: еволюція підходів до дослідження / В. С. Загорський, А. В. Ліпенцев // Теорія державного управління – практики державного управління: матеріали наук.-методол. семінару в режимі відеоконференц-зв'язку, Київ – Дніпропетровськ – Львів – Одеса – Харків, 23 листоп. 2010 р. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського. – К. : НАДУ, 2011. – С. 20 – 29.
2. **Канавець М. М.** Профілі професійної компетентності посад державної служби: міжнародний досвід / М. М. Канавець // Акт. пробл. та перспективи розвитку публ. упр. в Україні: матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. 11 жовт. 2012 р. / за ред. В. М. Огаренка, А. О. Монаєнка [та ін.]. – Запоріжжя : КПУ, 2012. – 588 с.
3. **Корж І. І.** Практика правового регулювання конкурсного добору кандидатів на державну службу в Сполучених Штатах Америки / І. І. Корж // Вісн. держ. служби України. – 2003. – № 3. – Режим доступу : [www.guds.gov.ua](http://www.guds.gov.ua).
4. **Левченко В. И.** Правовое регулирование труда государственных служащих в Мексике / В. И. Левченко // Правоведение. – 1968. – № 1. – С. 105 – 109. – Режим доступу : [www.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=1132500](http://www.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=1132500).
5. **Лобанов В. В.** Работа с высшим административным персоналом в США и других зарубежных странах : монография / В. В. Лобанов. – М. : Изд-во РАГС, 2006. – 230 с.
6. **Лубчак В.** Що загрожує суверенітету України : доповідь НАН України «Національний суверенітет України в умовах глобалізації» / В. Лубчак // День. – 2012. – № 74. – 26.04.2012. – Режим доступу : [www.day.kiev.ua/227664](http://www.day.kiev.ua/227664).
7. **Публічна служба.** Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. Тимощука, А. Школика. – К. : ЦППР, 2007. – 596 с.
8. **Система державного управління Сполучених Штатів Америки:** досвід для України / уклад. Л. В. Примаченко ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2011. – 52 с.

#### List of references

1. **Zahorskyi V. S.** Kontseptsiiia publik menedzhmentu: evoliutsiia pidkhdov do doslidzhennia / V. S. Zahorskyi, A. V. Lipentsev // Teoriia derzhavnoho upravlinnia – praktytsi derzhavnoho upravlinnia: materialy

- nauk.-metodol. seminaru v rezhymi videokonferents-zviazku, Kyiv – Dnipropetrovsk – Lviv – Odesa – Kharkiv, 23 lystop. 2010 r. / za zah. red. Yu. V. Kovbasiuka, V. P. Troshchynskoho. – К. : NADU, 2011. – С. 20 – 29.
2. **Kanavets M. M.** Profili profesiinoi kompetentnosti posad derzhavnoi sluzhby: mizhnarodnyi dosvid / M. M. Kanavets // Akt. probl. ta perspektyvy rozvytku publ. upr. v Ukraini: materialy IV Mizhnar. nauk.-prakt. konf. 11 zhovt. 2012 r. / za red. V. M. Oharenka, A. O. Monaienka [ta in.]. – Zaporizhzhia : KPU, 2012. – 588 s.
  3. **Korzh I. I.** Praktyka pravovoho rehuliuвання konkursnoho doboru kandydativ na derzhavnu sluzhbu v Spoluchenykh Shtatakh Ameryky / I. I. Korzh // Visn. derzh. sluzhby Ukrainy. – 2003. – № 3. – Rezhym dostupu : [www.guds.gov.ua](http://www.guds.gov.ua).
  4. **Levchenko V. Y.** Pravovoe rehulyrovanye truda hosudarstvennykh sluzhashchykh v Meksyke / V. Y. Levchenko // Pravovedenye. – 1968. – № 1. – С. 105 – 109. – Rezhym dostupu : [www.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=1132500](http://www.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=1132500).
  5. **Lobanov V. V.** Rabota s vysshim administrativnym personalom v SShA i drugih zarubezhnykh stranah : monografiya / V. V. Lobanov. – M. : Izd-vo RAGS, 2006. – 230 s.
  6. **Lubchak V.** Shcho zahrozhuaie suverenitetu Ukrainy : dopovid NAN Ukrainy «Natsionalnyi suverenitet Ukrainy v umovakh hlobalizatsii» / V. Lubchak // Den. – 2012. – № 74. – 26.04.2012. – Rezhym dostupu : [www.day.kiev.ua/227664](http://www.day.kiev.ua/227664).
  7. **Publichna sluzhba.** Zarubizhnyi dosvid ta propozytsii dlia Ukrainy / za zah. red. V. Tymoshchuka, A. Shkolyka. – К. : TsPPR, 2007. – 596 s.
  8. **Systema derzhavnoho upravlinnia Spoluchenykh Shtativ Ameryky:** dosvid dlia Ukrainy / uklad. L. V. Prymachenko ; za zah. red. Yu. V. Kovbasiuka, S. V. Zahorodniuka. – К. : NADU, 2011. – 52 s.

Надійшла до редколегії 17.02.14

# МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.9:316.77

Володимир ПІСОЦЬКИЙ

*Національна академія державного управління  
при Президентіві України*

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

## **СТРУКТУРА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК КОМУНІКАТИВНОЇ МЕРЕЖІ ТА ЧИННИКИ ЇЇ ФОРМУВАННЯ**

**Формується уявлення про територіальну громаду як комунікативну мережу. Обґрунтовуються підходи до аналізу комунікативної мережі. Розкривається структура територіальної громади як комунікативної мережі та основні чинники її формування.**

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, територіальна громада, комунікативна мережа, мережевий підхід, мережевий аналіз.

***Владимир Писоцкий. Структура территориальной общины как коммуникативной сети и факторы ее формирования***

Формируется представление о территориальной общине как о коммуникативной сети. Обосновываются подходы к анализу коммуникативной сети. Раскрывается структура территориальной общины как коммуникативной сети и основные факторы ее формирования.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, территориальная община, коммуникативная сеть, сетевой подход, сетевой анализ.

***Volodymyr Pisotskiy. The structure the local community as a communication network and the factors its formation***

The idea of territorial community as a communicative network is formed. The

*Державне управління та місцеве самоврядування, 2014, вип. 1(20)*

approaches to the analysis of communication networks are substantiated. The structure of the local community as a communication network and the key factors of its formation are revealed.

**Key words:** local government, local community, communication network, a network approach, network analysis.

Актуальність теми нашого дослідження обумовлена щонайменше двома основними факторами. По-перше, для України актуальним є вирішення завдання щодо активізації безпосередньої участі членів територіальних громад у процесах управління місцевим розвитком. По-друге, відчутні соціокультурні, політичні та технологічні перетворення в останні роки, що суттєво змінили простір соціальної взаємодії (у тому числі на місцевому рівні), спонукають до нового розуміння змісту та механізмів самоврядних процесів у межах територіальної громади, а також її розвитку як суб'єкта місцевого самоврядування.

Вивчення процесів формування та розвитку територіальної громади з позицій мережевого підходу на сьогодні є можливим на основі попередніх ґрунтовних фундаментальних і прикладних досліджень у різних галузях соціальних наук, у тому числі в державному управлінні. З цих підходів суспільно-політична, соціокультурна, економічна сфери розглядаються передусім як продукти відносин, що базуються на розгалужених мережах взаємодії, взаємозалежності та інформаційних обмінів. Останнім часом з позицій мережевого підходу вивчаються соціальні, політичні, управлінські аспекти функціонування різних інститутів громадянського суспільства, їх взаємодії з органами публічної влади, розвитку самоврядних процесів в Україні. Ці питання знайшли своє відображення в наукових працях В. Бебика, В. Березинського, Н. Вінникової, С. Дацюка, В. Дрешпака, С. Коноплицького, В. Кривошеїна, Ю. Левенця, О. Молодцова, А. Назарчука, В. Нікуліна, А. Осипова, С. Саханенка, В. Сергєєва, Л. Сморгунова, Є. Уханова та інших авторів. Проте обґрунтована вище актуальність окресленої нами тематики потребує цілісного дослідження з концентрацією уваги на питаннях формування територіальної громади саме як комунікативної мережі, що обумовлює ефективне виконання громадою самоврядних функцій.

Таким чином, метою цієї статті є теоретичне обґрунтування дослідницького підходу до розуміння територіальної громади як комунікативної мережі та процесів її формування. Для реалізації цієї мети ми передбачаємо вирішити такі завдання:

- розкрити зміст територіальної громади як комунікативної мережі та підходи до її аналізу;
- сформулювати уявлення про структуру територіальної громади

як комунікативної мережі та основні чинники її формування.

Вивчення комунікативного аспекту розвитку територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування передбачає дослідження тих властивостей громади, які можуть сприяти формуванню ефективних систем інформаційних обмінів у самій громаді, між нею та сформованими органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами її зовнішнього середовища. Соціальна структура територіальної громади передбачає пріоритет горизонтальних (неієрархічних) схем здійснення таких обмінів. Це свідчить про мережеву структуру територіальної громади.

Саме мережу А. Осипов називає моделлю взаємин між акторами самоврядного процесу та структурною основою місцевої політичної спільноти, що задовольняє потреби життєдіяльності місцевого населення та сприяє формуванню територіальної громади як полісу, який традиційно вважають осередком демократії в суспільстві [6, с. 3 – 4]. Як було доведено цим автором, мережевий підхід є одним із перспективних підходів до аналізу самоврядного процесу. Він дозволяє показати рівень зв'язків між акторами самоврядного процесу та довести, що горизонтальні відносини ефективніші за вертикальні в сучасному світі, а в умовах пострадянського простору мережеві відносини відіграють ще й стабілізуючу роль у політичній системі [6, с. 7]. У найбільш загальному значенні територіальна громада з позицій мережевого підходу являє собою соціальну мережу, тобто соціальну структуру, утворену індивідами або організаціями, що відображає їх взаємозв'язки та соціальні відносини між ними.

Розглядаючи територіальну громаду в політичній ролі суб'єкта місцевого самоврядування, можна говорити про неї як про політичну мережу. Як наголошує В. Сергєєв, політичні мережі становлять комунікативну основу політичної діяльності, обумовлюючи ефективність політичних відносин, і є сучасною формою взаємодії громадянського суспільства та державних органів і являють собою структури формальних і неформальних контактів і взаємин, що формують порядок денний політики та прийняття рішень на противагу взаємодії всередині формальних організацій та інституцій і між ними [8, с. 2]. Тобто політичні мережі утворюються на основі спільності сприйняття проблем, що постають перед групою або суспільством у цілому. Тому територіальна громада може розглядатися як політична мережа за метою свого функціонування – об'єднання жителів населеного пункту (кількох населених пунктів) для спільного вирішення спільних проблем. Але за змістом, формою та способом здійснення притаманних їй процесів територіальна громада – мережа комунікативна (на що, зокрема, й указує

В. Сергєєв). У даному дослідженні ми акцентуватимемо увагу саме на цьому аспекті.

Попри доволі широке вживання поняття «комунікативна (комунікаційна) мережа», однозначного тлумачення цього терміна не існує. Власне й сам термін «мережа» не має єдиного визначення. Наприклад, прихильники соціального мережевого аналізу дотримуються думки, що всі соціальні відносини, усі соціальні організації можуть і мають розглядатися як мережі, тобто як групи суб'єктів (вузли) і зв'язків, відносини між якими будуються за певною моделлю [5, с. 298]. Представники організаційного мережевого аналізу вважають мережу особливою формою організації, яка набуває сили внаслідок розвитку комунікацій, при цьому важливим є: чи усвідомлює суб'єкт свою участь у мережі і чи ці суб'єкти беруть на себе обов'язок діяти спільно [5, с. 300 – 301]. Тобто в першому випадку наголошують на структурному аспекті мереж, а в другому – на процесуальному (причому цим процесом є комунікація) та на фактові усвідомленого і зобов'язального характеру участі суб'єкта в мережах. Є й інші підходи, що ґрунтуються на спробах поєднати соціальний та організаційний. За одним із таких визначень, мережі розуміють як «форми організації, для яких характерні добровільні, взаємні й горизонтальні моделі комунікацій і обмінів» (цит. за [5, с. 303]). У цьому разі автори акцентують на аспекті добровільності входження суб'єктів до мереж.

Терміном «комунікативна мережа» у загальному значенні позначають сукупність суб'єктів – учасників комунікації, поєднаних певним чином між собою за допомогою комунікативних каналів, якими передаються повідомлення. На наш погляд, близьким за змістом до поняття «комунікативна мережа» є також одне з тлумачень терміна «інформаційні мережі», яке наводять В. Логвінов та І. Рубан: це середовище, у якому будь-яка юридична або фізична особа, яка перебуває в будь-якому пункті, може контактувати легко і з мінімальними витратами з будь-яким іншим органом, організацією чи індивідом, надаючи їм доступ до своїх інформаційних ресурсів і, відповідно, отримуючи доступ до їх ресурсів [4]. Тобто в цьому разі наголошується не просто на організації мережі в певному середовищі, але й на такій складовій, як інформаційні ресурси, якими суб'єкти володіють та обмінюються.

На підставі аналізу наведених підходів у нашому дослідженні будемо дотримуватись такого розуміння терміна «комунікативна мережа»: «сукупність суб'єктів і зв'язків між ними, об'єднаних за певним типом мережевої структури, що формується на засадах добровільної, усвідомленої та відповідальної участі суб'єктів для

здійснення комунікацій з використанням інформаційних ресурсів та інформаційної інфраструктури один одного або третіх сторін». Суб'єктами комунікативних мереж територіальної громади насамперед слід вважати громадян – членів цієї громади. Хоча в умовах відкритого інформаційного суспільства до таких мереж можуть приєднуватися будь-які інші суб'єкти, про що йтиметься далі.

Необхідно також зауважити, що типи мережевої структури обумовлюються характером комунікативних процесів, взаємовідносинами між їх суб'єктами, метою формування мережі та іншими чинниками. Найбільш поширеними серед типів мережевої структури є: ланцюгові (лінійні), зіркоподібні (колісні), загальноканалні (повноматричні) [5, с. 298].

У ланцюгових мережах суб'єкти поєднані між собою в ряд горизонтальним зв'язком, а комунікації відбуваються через найближчий вузол. Це – децентралізована модель, де жоден із суб'єктів не є лідером. Але тут великою є ймовірність викривлення інформації внаслідок необхідності почергового проходження повідомлення через певну кількість комунікативних вузлів, а також уразливість такої мережі внаслідок можливості вилучення певних ланок такого «ланцюга». У зв'язку з цим кожний із суб'єктів, які належать до такої мережі, особливо відповідальний за цілісність мережі та швидкість і точність комунікативних обмінів. Для такого типу мережі дуже важливі міжособистісні зв'язки суб'єктів, їх моральний рівень.

У зіркоподібних мережах усі суб'єкти пов'язані з центральним вузлом (суб'єктом) і мають обов'язково проходити через нього для комунікації між собою. У такому типі мереж найбільш яскраво виявляється лідерство одного із суб'єктів. За певних умов можуть виявлятися ознаки авторитаризму, але високим є ступінь організованості такої мережі. Така мережа також є вразливою, передусім через свою централізацію. Динаміка та точність комунікативних обмінів у ній надзвичайно залежать від можливостей і характеристик центрального суб'єкта.

Загальноканалні мережі об'єднують суб'єктів, кожен із яких безпосередньо пов'язаний з усіма іншими і здійснює комунікацію з кожним вузлом самостійно. Це так звані відкриті комунікації, динамічні та точні. Мережі такого типу найбільш стійкі щодо зовнішніх впливів і внутрішніх проблемних ситуацій, адже вилучення будь-якого суб'єкта не може зруйнувати цю мережу в цілому. За рахунок цього такі мережі хоча й не мають яскраво вираженого суб'єкта-лідера (лідерів тут може бути багато), проте характеризуються досить високим ступенем організованості (точніше – самоорганізованості).

Строкатість соціального складу багатьох територіальних громад (особливо великих) і відмінності їх комунікативних просторів свідчать про те, що в межах громади можуть формуватися різні за типом комунікативні мережі, які об'єднуються, діляться або функціонують окремо. Загалом, на наш погляд, територіальна громада має ознаки сегментованої, поліцентричної, інтегрованої мережі.

Поняття сегментованої, поліцентричної та ідеологічно інтегрованої мережі сформульоване дослідниками соціальних рухів у США в 1960-х рр. і до сьогодні активно використовується багатьма дослідниками мережевих процесів і явищ, адже воно проливає світло на рушійні сили формування та розвитку утворень такого типу. Сегментованість тут означає, що мережа складається з багатьох різних груп, які формуються, виростають і зникають, розділяються та об'єднуються, розмножуються і взаємодіють. Поліцентричність показує, що така мережа має множинне, часто тимчасове й іноді конкуруюче керівництво або центри впливу. Інтегрованість характеризує цю мережу як вільно пов'язану «сітчасту» структуру з множинними зв'язками, що формується через переходи суб'єктів, одночасне їх членство в більш ніж одній організації (мережі), спільну діяльність, спільні погляди, спільні ідеї та спільних опонентів. Базовою інфраструктурною моделлю такої мережі є загальноканална мережа. За такої моделі прийняття рішень і діяльність можуть бути децентралізованими, що уможливило місцеву ініціативу й автономність [9].

Для більш детального аналізу структури територіальної громади як комунікативної мережі доцільно вдаватися до загальнонаукового методу мережевого аналізу, що широко застосовується в сучасних соціальних науках і в цілому зосереджує увагу на структурі та силі зв'язків і взаємодій у певній системі взаємовідносин, зокрема між суб'єктами мереж (індивідуальними чи колективними). Також аналізуються характеристики суб'єктів, вузлів мереж (у тому числі їх просторові позиції), масштаби мереж, інші параметри їх структури та функціонування.

Як ми вже зазначали, відомі різні підходи до мережевого аналізу. Тому єдиної методології аналізу мереж не існує. На наш погляд, доцільно перш за все спиратися на модель Р. Родеса [10], яку часто беруть за основу в дослідженнях політичних мереж. У цій моделі ознаками мережі, за якими можна виявити її особливості, названо: відносну стабільність членства мережі (за цією ознакою можна виявляти варіативність конфігурацій мережі та формат членства всередині неї); відносну ізольованість мережі (за цим можна визначити ступінь відкритості мережі для інших, її однорідність або внутрішню різноманітність); силу ресурсної залежності (цей

показник характеризує ступінь залежності учасників мережі один від одного щодо цінних ресурсів, таких як фінанси, знання, інформація тощо).

З практичного погляду цікавим також є підхід Д. Ронфельдта та Д. Арквілли, які вивчали передусім безпекові аспекти мережевої діяльності і для аналізу мереж пропонували зосередити увагу на таких п'яти рівнях: організаційному – організаційна модель мережі; наративному – «розказувана історія»; доктринальному – стратегії і методи співпраці; технологічному – інформаційні системи; соціальному – особисті зв'язки, які забезпечують лояльність і довіру [5, с. 305].

З урахуванням викладених підходів можна сформулювати уявлення про структуру територіальної громади як комунікативної мережі. Це явище, на наш погляд, має принаймні дві складові: 1) уявлення про власне структурні елементи такої мережі; 2) уявлення про інтегруючі чинники, які й формують територіальну громаду як комунікативну мережу. Подальший поглиблений розгляд першої складової дозволить з'ясувати характер явища територіальної громади як комунікативної мережі, а другої – дати відповіді на основні запитання про процеси формування та розвиток територіальної громади в комунікативному аспекті.

Власне структурними елементами територіальної громади як комунікативної мережі слід назвати: 1) громадян-членів територіальної громади та їх групи, які є тут суб'єктами; 2) безпосередні та/або опосередковані соціально чи технічно зв'язки між цими суб'єктами; 3) ресурси, які належать суб'єктам або можуть залучатися ними від третіх осіб для забезпечення комунікацій. Зазначені елементи в сукупності формують організаційну модель мережі, обумовлену технологічними та соціальними особливостями.

Загалом склад суб'єктів такої мережі є відносно стабільним і за кількістю не може перевищувати кількості членів територіальної громади. Водночас конфігурації соціальних груп у складі територіальної громади як суб'єктів мережі, їх кількість постійно змінюються, що є природним явищем. Суб'єкти комунікативної мережі територіальної громади мають загалом низький ступінь ізольованості один від одного та від суб'єктів зовнішнього середовища. Проте це залежить від багатьох (насамперед соціокультурних і технічних) умов життєдіяльності окремих громад. Великі територіальні громади, що мають потужну інформаційно-комунікаційну інфраструктуру, зазвичай більш відкриті. Важливими характеристиками суб'єктів мережі також є їх комунікативна активність та лідерські позиції. Комунікативна активність суб'єктів визначається ступенем реалізованої ними здатності ініціювати,

установлювати та забезпечувати комунікативну взаємодію з іншими суб'єктами, спрямовану на виконання самоврядних функцій територіальної громади. Лідерство певного суб'єкта може визначати як його роль і місце в мережі, так і мережеву структуру. Лідерство суб'єкта може виявлятися в різноманітних формах і в різний спосіб. Наприклад, як свідчить дослідження В. Дрешпака щодо топології лідерства в комунікативному просторі регіону, існує багато схем розташування та взаємодії суб'єктів, що мають владу та здійснюють управлінський вплив у межах даного простору. Ці схеми передбачають лідерство в частині утримання влади та/або здійснення управління щодо таких елементів комунікативного простору, як соціокультурне середовище, інформаційні ресурси та інформаційна інфраструктура, повідомлення (саме щодо процесів творення, поширення та використання повідомлень) [3]. Такі самі схеми властиві і комунікативним мережам територіальних громад.

Зв'язки між суб'єктами мережі встановлюються, підтримуються та використовуються з урахуванням особливостей міжособистісних відносин, технічного оснащення й технологічного забезпечення як окремих суб'єктів, так і громади в цілому (установити це дозволяє аналіз соціального та технологічного рівня мереж). Сталість таких зв'язків обумовлена також, як уже зауважувалося вище, типом мережевої структури. За силою взаємозв'язки між суб'єктами в межах окремих вузлів (у групах, мікромережах) зазвичай міцніші, що й обумовлює таке сегментування мережі.

Ресурсами комунікативних мереж є сукупність власне інформаційних ресурсів (окремих документів та масивів документів, баз та банків даних, результатів інтелектуальної творчої діяльності), а також інформаційної інфраструктури (організаційних структур, що забезпечують творення, поширення, використання повідомлень, інформаційно-телекомунікаційних структур, інформаційних технологій). Суб'єкти комунікативних мереж можуть мати ці ресурси у своїй власності або отримувати від третіх осіб (не членів мережі). Так, члени територіальної громади можуть обмінюватися своїми повідомленнями (їх власний інформаційний ресурс) у якійсь із соціальних мереж в Інтернеті (залучена інформаційна інфраструктура). Так само ресурси комунікативної мережі територіальної громади можуть використовувати треті особи. Прикладом може бути виступ міністра (інформаційний ресурс не суб'єкта мережі) на міському комунальному телеканалі (інформаційна інфраструктура територіальної громади). Ступінь наявності, доступності, можливості використання зазначених ресурсів визначають ступінь залежності учасників комунікативної мережі один від одного та від третіх осіб.

Інтегруючими чинниками, що формують територіальну громаду як комунікативну мережу, на нашу думку, є такі: 1) спільне соціокультурне середовище; 2) спільний комунікативний простір; 3) спільна мета політичної (а саме – самоврядної) діяльності. Разом ці чинники визначають передусім політичні (ідеологічні) параметри формування та розвитку територіальної громади як комунікативної мережі в плані реалізації її функцій суб'єкта місцевого самоврядування.

Саме певне соціокультурне середовище впливає на створення тієї унікальної історії (можливо, навіть міфології), традицій та місцевих особливостей світогляду, що визначає ідеологічну, духовну основу для формування територіальної громади як мережі соціальних зв'язків. Установлюються певні правила взаємовідносин, стратегії та методи співпраці. З огляду на такі настанови формується місцевий патріотизм, атмосфера довіри та лояльності членів територіальної громади один до одного. Таке соціокультурне середовище може формуватися як історично, традиційно, так і завдяки «точковим» впливам із використанням сучасних комунікативних технологій. Прикладом цілеспрямованого створення сприятливого для інтеграції територіальної громади соціокультурного середовища міста можуть бути, зокрема, комунікативні проекти, що реалізовувалися у 1998 – 2002 рр. у Бердянську та мали на меті формування у громадян міста почуття місцевого патріотизму, створення місцевої символіки та позитивного іміджу міста і, як наслідок, активізації участі бердянців у житті свого міста та виконанні громадою її самоврядних функцій [1]. Тобто саме під впливом соціокультурного середовища насамперед формуються нарративний і доктринальний рівні комунікативної мережі певної територіальної громади.

Спільний комунікативний простір обумовлює насамперед організаційну структуру та техніко-технологічне забезпечення функціонування комунікативної мережі. Особливості комунікативних просторів окремих територіальних громад впливають на ступінь інтегрованості окремих суб'єктів, тенденції щодо формування окремих сегментів цих мереж. У зазначеному аспекті також можуть бути виокремлені різні типи комунікативних мереж. Для цього може бути взятий за аналог підхід В. Дрешпака щодо класифікації мереж, які входять до структури національного інформаційного простору. За цим підходом, мережі можуть бути класифіковані залежно: від ступеня їх включення до тих чи інших процесів і відносин, що відбуваються в інформаційному просторі (процесуальний критерій); належності соціальних об'єктів, ресурсів та інфраструктури до державного, приватного чи суспільного секторів (секторальний критерій); топологічних характеристик

вузлів і масштабів поширення певної мережі (топологічний критерій) [2, с. 129 – 131].

Комунікативний аспект розвитку територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування найбільш виразно розкривається шляхом аналізу чинника спільної мети політичної (самоврядної) діяльності громади. Інтеграційна вага цього чинника насамперед обумовлена тим, що важлива сторона взаємодії людей усередині територіальної громади пов'язана з громадським життям. Політична боротьба, екологічні, культурні й інші рухи, як наголошує С. Саханенко, сприяють формуванню значної кількості нових міжособистісних зв'язків між членами громади та створюють підґрунтя для усвідомлення себе як єдиного колективу, об'єднаного спільною долею і, як наслідок, спільними інтересами [7, с. 16]. У такому розрізі територіальна громада як комунікативна мережа спрямовує свій потенціал на досягнення максимальної ефективності комунікативних обмінів: для стимулювання членів територіальних громад до активізації їх участі в управлінні місцевим розвитком; формування органів місцевого самоврядування та здійснення контролю за їх діяльністю; спільного подолання економічних, соціальних, екологічних проблем територіальної громади тощо. Зазначений чинник перш за все впливає на зміст і сприйняття повідомлень, що циркулюють у комунікативній мережі, а також на мотиви приєднання суб'єктів до мережі. Відомо чимало прикладів, коли комунікативні мережі в межах територіальної громади спонтанно утворюються для вирішення певної гострої проблеми (наприклад, незаконне землевідведення), а потім так само швидко зникають після вирішення проблеми чи втрати її актуальності.

Здійснене дослідження дозволяє зробити такі узагальнюючі висновки. Комунікативна мережа являє собою сукупність суб'єктів і зв'язків між ними, об'єднаних за певним типом мережевої структури, що формується на засадах добровільної, усвідомленої та відповідальної участі суб'єктів для здійснення комунікацій з використанням інформаційних ресурсів та інформаційної інфраструктури один одного або третіх сторін.

Уявлення про структуру територіальної громади як комунікативної мережі формується на основі двох складових: 1) уявлення про власне структурні елементи такої мережі; 2) уявлення про інтегруючі чинники, які формують територіальну громаду як комунікативну мережу. Власне структурними елементами територіальної громади як комунікативної мережі є: 1) громадяни-члени територіальної громади та їх групи, які є тут суб'єктами; 2) безпосередні та/або опосередковані соціально чи технічно зв'язки між цими суб'єктами; 3) ресурси, які належать

суб'єктам або можуть залучатися ними від третіх осіб для забезпечення комунікацій. Інтегруючими чинниками, що формують територіальну громаду як комунікативну мережу, є: 1) спільне соціокультурне середовище; 2) спільний комунікативний простір; 3) спільна мета політичної (а саме – самоврядної) діяльності. Разом зазначені елементи формують організаційну модель мережі, обумовлену технологічними та соціальними особливостями її функціонування, а чинники визначають політичні (ідеологічні) параметри формування та розвитку територіальної громади як комунікативної мережі в плані реалізації її функцій суб'єкта місцевого самоврядування.

Перспективним напрямом подальших досліджень даної теми може бути вивчення переваг мережевої структури територіальної громади під час здійснення нею самоврядних функцій.

#### Список використаних джерел

1. **Баранов В.** PR-авильный выбор: стратегия и тактика муниципальных выборов / Валерий Баранов, Сергей Могильный. – Бердянск : [б. и.], 2004. – 408 с.
2. **Дрешпак В.** Типи мереж національного інформаційного простору / Валерій Дрешпак // Вісн. Дніпропетр. ун-ту. – 2006. – № 1. – Вип. 8. – С. 128 – 132. – (Сер. «Літературознавство. Журналістика»).
3. **Дрешпак В. М.** Топологія лідерства у комунікативному просторі регіону / В. М. Дрешпак // Управлінське лідерство: виклики сьогодення : кол. монографія / за заг. ред. В. В. Толкванова. – Хмельницький : ПП Мельник А. А., 2013. – С. 36 – 44.
4. **Логвінов В. Г.** Інформаційні мережі / Логвінов В. Г., Рубан І. А. // Енциклопед. слов. з держ. упр. / 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. – С. 299.
5. **Мережі і мережні війни: майбутнє терору, злочинності та бойових дій** / за ред. Дж. Арквіллі, Д. Ронфельдта ; пер. з англ. А. Іщенко. – К. : Києво-Могилянська акад., 2005. – 350 с.
6. **Осипов А. В.** Місце та роль самоврядних процесів в демократизації сучасного українського суспільства : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Осипов Андрій Валерійович. – О., 2008. – 16 с.
7. **Саханенко С. Є.** Теоретичні та організаційно-функціональні засади політичного управління містом в умовах самоврядування : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.04 / Саханенко Сергій Єгорович. – Донецьк, 2005. – 36 с.
8. **Сергєєв В. С.** Політичні мережі як форма взаємодії держави та громадянського суспільства (теоретико-методологічний аналіз) : автореф. дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.01 / Сергєєв Вячеслав Сергійович. – Д., 2011. – 32 с.
9. **Торяник В. М.** Політичний флеш-моб як мережна спільнота / В. М. Торяник // Грані. – 2011. – № 3 (77). – С. 171 – 174.

10. **Rhodes R. A. W.** Policy Network Analysis / R. A. W. Rhodes // The Oxford Handbook of Public Policy. – Oxford : Oxford University Press, 2006. – P. 425 – 446.

#### List of references

1. **Baranov V.** PR-avilnyi vybor: strategiya i taktika munitsipalnykh vyborov / Valeriy Baranov, Sergey Mogilnyi. – Berdyansk : [b. i.], 2004. – 408 s.
2. **Dreshpak V.** Typy merezh natsionalnogo informatsiinogo prostoru / Valerii Dreshpak // Visn. Dnipropetr. un-tu. – 2006. – № 1. – Vyp. 8. – S. 128 – 132. – (Ser. «Literaturoznavstvo. Zhurnalistyka»).
3. **Dreshpak V. M.** Topolohiia liderstva u komunikativnomu prostori rehionu / V. M. Dreshpak // Upravlinske liderstvo: vykyky sohodennia : kol. monohrafiia / za zah. red. V. V. Tolkvanova. – Khmelnytskyi : PP Melnyk A. A., 2013. – S. 36 – 44.
4. **Lohvinov V. H.** Informatsiini merezhi / Lohvinov V. H., Ruban I. A. // Entsykloped. slov. z derzh. upr. / 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. – S. 299.
5. **Merezhi i merezhni viiny: maibutnie teroru, zlochynnosti ta boiovykh dii** / za red. Dzh. Arkvilly, D. Ronfeldta ; per. z anhl. A. Ishchenka. – K. : Kyievo-Mohylianska akademiia, 2005. – 350 s.
6. **Osypov A. V.** Mistse ta rol samovriadnykh protsesiv v demokratyzatsii suchasnoho ukrainskoho suspilstva : avtoref. dys. ... kand. polit. nauk : 23.00.02 / Osypov Andrii Valeriiovych. – O., 2008. – 16 s.
7. **Sakhanenko S. Ye.** Teoretychni ta orhanizatsiino-funktsionalni zasady politychnoho upravlinnia mistom v umovakh samovriaduvannia : avtoref. dys. ... d-ra nauk z derzh. upr. : 25.00.04 / Sakhanenko Serhii Yehorovych. – Donetsk, 2005. – 36 s.
8. **Serhieiev V. S.** Politychni merezhi yak forma vzaiemodii derzhavy ta hromadianskoho suspilstva (teoretyko-metodolohichniy analiz) : avtoref. dys. ... d-ra polit. nauk : 23.00.01 / Serhieiev Viacheslav Serhiiiovych. – D., 2011. – 32 s.
9. **Torianyk V. M.** Politychni flesh-mob yak merezhna spilnota / V. M. Torianyk // Hrani. – 2011. – № 3 (77). – S. 171 – 174.
10. **Rhodes R. A. W.** Policy Network Analysis / R. A. W. Rhodes // The Oxford Handbook of Public Policy. – Oxford : Oxford University Press, 2006. – P. 425 – 446.

Надійшла до редколегії 04.09.13

Володимир ПОПОВИЧ

Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

## МОДЕЛІ ТА ТИПИ ДЕРЖАВНОЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Розглядаються особливості двох моделей державної муніципальної політики, які формуються залежно від співвідношення законодавчої та адміністративної регламентації відносин держави з місцевим самоврядуванням; розкриваються основні її типи, які розрізняються залежно від спрямованості на стабілізацію, модернізацію чи розвиток місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** державна муніципальна політика, законодавча регламентація, адміністративна регламентація, моделі державної муніципальної політики, типи державної муніципальної політики.

**Владимир Попович. Модели и типы государственной муниципальной политики**

Рассматриваются особенности двух моделей государственной муниципальной политики, которые формируются в зависимости от соотношения законодательной и административной регламентации отношений государства с местным самоуправлением; раскрываются основные ее типы, которые различаются в зависимости от направленности на стабилизацию, модернизацию или развитие местного самоуправления.

**Ключевые слова:** государственная муниципальная политика, законодательная регламентация, административная регламентация, модели государственной муниципальной политики, типы государственной муниципальной политики.

**Volodymyr Popovych. Models and types of the state municipal policy**

The features of two models of state municipal policy, which are formed depending on the ratio of the legislative and administrative regulation of the state's relations with local government are considered; reveals its main types, which differ depending on the orientation of the stabilization, modernization or development of local government.

**Key words:** state and municipal policy, legal regulation, administrative regulation, the model of state municipal policy, types of state municipal policy.

Законодавча та адміністративна регламентація відносин держави і місцевого самоврядування мають перебувати в діалектичній єдності, яка може бути забезпечена на основі розумного для певних інституціональних умов балансу. Забезпечення такого балансу сприяє побудові ідеальної моделі реалізації державної муніципальної політики. У різних країнах намагання досягти

балансу повноважень реалізується в межах двох основних моделей місцевого самоврядування чи їх комбінацій, у яких відтворюються принципи внутрішньої організації, функціонування, певні властивості, ознаки та характеристики системи взаємодії різних рівнів публічної влади.

Проблематиці моделювання й типологізації державної муніципальної політики у зв'язку з особливостями континентальної та англосаксонської систем дослідники не приділяли достатньої уваги. Такий зв'язок обумовлений різним співвідношенням законодавчої та адміністративної регламентації відносин держави з місцевим самоврядуванням. У континентальній моделі перевага надається адміністративній регламентації, в англосаксонській – законодавчій. У першому випадку баланс повноважень базується на теорії децентралізації та концепції адміністративного регулювання (регламентації), у другому – на теорії деконцентрації та концепції роз'єднаних (автономних) повноважень і судового регулювання. Це твердження базується на розумінні того, що в різних моделях місцевого самоврядування централізація і децентралізація розглядаються не як протилежні тенденції суспільно-політичного процесу, а як управлінські технології, що дозволяють оптимізувати співвідношення повноважень і відповідальності як між рівнями управління, так і в більш широкому контексті – між інститутами держави та суспільства.

Проблематика державної муніципальної політики тісно переплітається з дослідженнями місцевого самоврядування, які проводили, зокрема, такі вчені: М. Баймуратов, О. Батанов, В. Бордениук, І. Дробуш, В. Кампо, А. Коваленко, М. Корнієнко, В. Кравченко, М. Орзіх, О. Пастернак, В. Погорілко, М. Пухтинський, Ю. Тодика, О. Фрицький, В. Шаповал, Г. Падалка, Ю. Наврузов, О. Яковенко та ін. У цих дослідженнях порушено величезний пласт питань, які так чи інакше пов'язані з розвитком місцевого самоврядування, локальної демократії та громадянського суспільства. Проте перелічені дослідники не ставили перед собою завдання дослідити моделі й типи державної муніципальної політики, які формуються, по-перше, відповідно до співвідношення законодавчої та адміністративної регламентації відносин держави і місцевого самоврядування, по-друге, відповідно до завдань, які мають бути вирішені за рахунок реалізації цієї політики. З'ясування цього питання потрібно для чіткого розуміння та вдосконалення інституціонального механізму та процесу реалізації політики.

Мета статті – дослідити існуючі моделі муніципальної політики з метою вибору найбільш актуальної для України.

Яскравим прикладом континентальної моделі державної



муніципальної політики, яку інакше можна назвати моделлю адміністративного регулювання, є організація взаємодії різних рівнів публічного управління в Австрії, конституція якої не тільки детально регулює структуру органів місцевого управління, але й повноваження окремих посадових осіб, умови і сфери делегування бургомістром своїх повноважень іншим посадовим особам тощо. Надання переваги адміністративній регламентації в континентальних європейських державах відображено стійкій тенденції муніципального права до кодифікування: законодавчою основою місцевого управління є або класичний кодекс, або загальний закон, що системно врегульовує організацію місцевого управління (наприклад, муніципальний закон 1976 р. у Фінляндії, комунальний закон 1927 р. в Бельгії, положення про общини 1955 р. німецької землі Баден-Вюртемберг та ін.).

Альтернативою наведеній вище моделі є модель автономних повноважень, або англосаксонська, яка діє, зокрема, у США, де функціонування місцевого управління регулюється лише самими штатами, а не центральною владою. Англосаксонські країни вважають за краще видавати окремі закони та інші акти, пов'язані з регулюванням якогось одного аспекту діяльності муніципалітетів. У результаті загальний статус місцевих органів формується на основі багатьох нормативних актів, кожний із яких регулює певне коло повноважень, наприклад, питання фінансового забезпечення або формування організаційних структур тощо. В останнє десятиліття багато англосаксонських країн прагнуть також кодифікувати своє муніципальне право (Ірландія, деякі штати США), проте вони ще далекі від того, щоб остаточно перейти від характерних для англосаксонського права консолідованих актів до справжніх кодексів французького зразка [3, с. 18 – 19].

Ці дві моделі адміністративного регулювання та автономних повноважень мають як переваги, так і вади. За ідеальних обставин узгодженості організаційно-управлінських функцій рівнів влади та наявності довіри між ними модель адміністративного регулювання сприяє зменшенню витрат та зусиль на координацію діяльності. Її зворотною стороною є негативний вплив на самоврядну активність органів місцевого самоврядування, які втрачають стимули для скорочення бюджетних витрат на місцевому рівні, розвитку економіки на самостійних засадах та на самоорганізаційну активність громадського сектору. Модель адміністративного регулювання спроможна збільшувати ефективність державного управління та місцевого самоврядування в короткостроковому періоді, але вона обмежує її зростання в довгостроковому періоді [6, с. 101].

У моделі автономних повноважень є також обмеження. Перше

обмеження полягає в неможливості на законодавчому рівні тотально охопити всі питання взаємодії держави та місцевого самоврядування. Навіть найскрупльозніший розподіл повноважень та відповідальності не зможе повністю усунути потребу в додатковій координації діяльності рівнів влади, оскільки окремі сегменти та процеси державного і самоврядного секторів тісно пов'язані між собою. Це спричиняє перетинання предметів відання та компетенції органів виконавчої влади і самоврядних виконавчих органів. Ця проблема, за існуючих в Україні концептуально-законодавчих підходів, є настільки складною, що до сьогодні ведеться теоретична полеміка щодо визначення понять «предмети відання», «компетенція», «функція» та їх співвідношення [8, с. 126 – 148]. Описана вище ситуація підтверджує, що неможливо абсолютно формалізувати відносини між рівнями влади за будь-якої моделі взаємодії влад. Це означає, зокрема, що й у подальшій перспективі актуальним елементом державної муніципальної політики залишиться контроль та проведення адміністративного аудиту [1; 7].

Друге обмеження моделі автономних повноважень стосується динаміки соціально-економічних змін, яка потребує оперативного прийняття рішень, узгоджених різними рівнями влади, незалежно від закріплених за ними повноважень.

Таким чином, обидві концепції мають вади, які продукують проблему поєднання двох взаємопов'язаних завдань – розвиток автономії місцевого самоврядування та забезпечення ефективної координації спільних дій державної та самоврядної влад. Зрозуміло, що ця проблема має бути взята до уваги під час формування державної муніципальної політики в Україні. При цьому ми маємо враховувати, що негативний досвід реалізації концепції адміністративного регулювання в Україні не може розцінюватись як аргумент щодо її недемократичної природи чи її неспроможності забезпечувати режим партнерської взаємодії влади різних рівнів. Достатньо звернутися до досвіду західноєвропейських країн з континентальною моделлю місцевого самоврядування, де вона виявилась достатньо ефективною, оскільки її інституціональна практика базується на помірній регламентації, на довірі між суб'єктами влади різних рівнів, а не на жорсткому адміністративному примусі.

За будь-якої моделі, залежно від завдань, державна муніципальна політика може мати, на наш погляд, такі основні типи: політика стабілізації; політика модернізації; політика розвитку.

*Державна муніципальна політика стабілізації* полягає в забезпеченні системи заходів, спрямованих на динамічний розвиток основних підсистем місцевого самоврядування з метою надання їм стійкості, єдності та цілісності. Така політика, поєднуючи стійкість

та динамізм підсистем, має сформувати стабільний стан порядку, який базується на нових нормах політичного, економічного та соціального життя на місцевому рівні відповідно до сучасних потреб державного будівництва, які виникли у зв'язку з утворенням незалежної України та створенням інституту місцевого самоврядування, відмінного від радянської моделі. Незважаючи на те, що період незалежного розвитку триває вже понад двадцять років, в Україні залишається актуальною політика стабілізації місцевого самоврядування. За останні роки значно посилилася розбалансованість системи влади на тлі кризових явищ в інших сферах. Ускладнилися та погіршилися зв'язки і взаємодія між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, між органами місцевого самоврядування різних рівнів, між територіальними громадами та радами.

Унаслідок цього місцеве самоврядування подекуди фактично не виконує конструктивні функції залучення громад до політичних процесів державного будівництва, не формує середовище «цивілізованих» партійних вертикалей за віссю «центр – регіони», не слугує інструментом досягнення політичної стабільності в країні. Органи місцевого самоврядування втрачають своє природне призначення вирішувати проблеми місцевого значення. Для виправлення цієї ситуації необхідна політика стабілізації, результати якої мають стати основою для переходу до політики модернізації.

*Державна муніципальна політика модернізації.* Зміст такої політики визначається поняттям модернізації. У сучасній науковій літературі існують найрізноманітніші терміни, які застосовують для опису процесів, що відбуваються в сучасних державах. У політичній сфері вітчизняні та зарубіжні дослідники використовують, зокрема, такі терміни: «транзит», «перехід», «трансформація», «модернізація», «перетворення», «революція», «реформа» тощо. Модернізацію в суспільствознавстві, як правило, розуміють як складну сукупність економічних, соціальних, культурних, політичних змін, які відбуваються в суспільстві у зв'язку з процесом індустріалізації, опануванням науково-технічних досягнень. Сучасною чи розвинутою може вважатися країна з високим рівнем індустріалізації та інформатизації, стійким економічним розвитком, високим рівнем та якістю життя населення; розвинутими управлінськими та політичними структурами; диференційованою професійно-галузевою структурою населення, зайнятого переважно в промисловості, науці та сфері обслуговування; впливовим і численним «середнім» класом у системі соціальної стратифікації; значним впливом чинників «громадянського суспільства» в політичному житті тощо. Ті суспільства чи країни, які не

відповідають цим умовам, належать або до традиційних, або до перехідних. Еталонами розвиненості, модернізованості вважаються західні країни, тому саму теорію модернізації нерідко називають також теорією вестернізації. Модернізованість, розвиненість, сучасність – це комплексний феномен, що має технологічні, економічні, політичні, соціальні та психологічні виміри, а сама модернізація – складний, комплексний процес зміни за кожним із зазначених напрямків. Стрижнем усіх змін є науково-технічний та технологічний процеси, які визначають необхідність та умови відповідних змін і в інших сферах. Модернізацію не слід сприймати тільки як стійкий рух уперед. Оскільки зміни відбуваються нерівномірно, тому невідворотним є конфлікт між силами традиції та модернізації. Процеси модернізації мають глобальний, прогресивний та необоротний характер, адже в довготривалій перспективі нововведення сприяють поліпшенню як матеріальної, так і соціокультурної сфер людського буття [4].

Модернізація місцевого самоврядування підпадає, головним чином, під визначення політичної модернізації як процесу формування самоврядних інституцій у політичній системі, яка має бути більш відкритою для реальної участі народу в структурах влади і впливу населення на прийняття державних рішень через самоврядні структури. Однак ця модернізація може бути тісно пов'язана з іншими видами модернізації, а саме: соціальною модернізацією – формування відкритого суспільства; культурною модернізацією – поліпшення та вдосконалення умов для розвитку людини як індивідуальної особистості.

Зважаючи на вищевикладене позиції, ми можемо стверджувати, що суть державної муніципальної політики модернізації в Україні полягає в оновленні діючої системи місцевого самоврядування відповідно до стандартів, визнаних світовою спільнотою як найвищий зразок організації системи місцевого самоврядування. Як ми знаємо, ці стандарти містяться в Європейській хартії місцевого самоврядування та інших міжнародних документах. Завдання досягнення цих стандартів поставлене перед Україною як державою, яка заявила про свої євроінтеграційні наміри. Незалежні експерти справедливо стверджують, що «сьогодні місцеве самоврядування в Україні становить архаїчну систему рад, організаційно та ресурсно неспроможних ефективно вирішувати питання місцевого розвитку та надавати публічні послуги населенню належного якісного рівня» [5, с. 15].

*Державна муніципальна політика розвитку.* Розвиток, як правило, розуміють як особливий тип невідворотних, поступальних, цілеспрямованих змін складних системних об'єктів, які призводять

до їх структурного та функціонального оновлення, поліпшення, зростання, удосконалення, перетворення у якісно новий стан. Вітчизняні науковці виділяють два типи суспільного розвитку. За аналогією ми можемо також виділити два типи розвитку місцевого самоврядування та відповідні політики. *Перший тип розвитку* стосується кумулятивного характеру очікуваних змін, поступового функціонального вдосконалення будь-якої соціальної, політичної, економічної чи іншої системи. У цьому випадку зміни можуть класифікуватися, по-перше, як модернізація (удосконалення відповідно до нових, зростаючих вимог і потреб або осучаснення), по-друге, як реформування (поступове цілеспрямоване поліпшення, нововведення в системі місцевого самоврядування), по-третє, як трансформація (усвідомлені, очікувані перетворення, поступові якісні зміни чого-небудь). На наш погляд, таке розуміння «розвитку-модернізації» буде коректним у тому разі, якщо зміни визначаються власними розробками стандартів більш високої якості.

*Другий тип розвитку* розуміється як ривок, досить швидкі якісні зміни, що здійснюються на основі раціонального осмислення суспільного життя. Відповідно до запропонованого розуміння цього типу розвитку, на наш погляд, будь-яку територіальну громаду як одиницю місцевого самоврядування можна вважати «точкою зростання», а регіональну територіальну одиницю в державі (область) – «центром» соціально-економічного поступу. У цьому сенсі територія держави стає множиною таких «точок» і «центрів» розвитку без периферії, тобто територією сталого розвитку. Проводячи аналогію з державною муніципальною політикою розвитку, ми можемо стверджувати, що вона має бути спрямована на формування нової інституціональної якості всієї системи місцевого самоврядування, що має виражатися, зокрема, у тому, що всі його органи, незалежно від місця розташування та масштабів діяльності, діють однаково ефективно в межах визначених повноважень.

Підсумовуючи дослідження проблеми, пов'язаної з моделями та основними типами державної муніципальної політики, ми можемо стверджувати, що співвідношення змісту й обсягів законодавчої та адміністративної регламентації впливає на особливості державної муніципальної політики, яка може розроблятися відповідно до двох основних моделей місцевого самоврядування – континентальної та англосаксонської. У рамках кожної з них реалізується різне співвідношення законодавчої та адміністративної регламентації. У континентальній моделі перевага надається адміністративній регламентації, в англосаксонській – законодавчій. У першому випадку баланс повноважень базується

на теорії децентралізації та концепції адміністративного регулювання (регламентації), у другому – на теорії деконцентрації та концепції роз'єднаних (автономних) повноважень і судового регулювання. Згідно з проведеними дослідженнями сьогодні для України найбільш актуальною є політика стабілізації, результати якої мають стати основою для послідовної політики модернізації в майбутньому, тобто приведення функціонування місцевого самоврядування до норм Європейської хартії місцевого самоврядування. На наш погляд, дотримання логіки послідовності є обов'язковою умовою. Постановка питання про державну муніципальну політику розвитку, у вищезазначеному сенсі, поки що є передчасною.

### Список використаних джерел

1. **Аудит** адміністративної діяльності : навч. посіб. / А. О. Чемерис, М. Д. Лесечко, Р. М. Рудницька, О. М. Чемерис. – Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2003. – 207 с.
2. **Енциклопедія** державного управління : у 8 т. / наук. ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук. ред. колегія : В. М. Князев (співголова) [та ін.]. – 2011. – 748 с.
3. **Зарубіжний** досвід організації роботи місцевої влади : монографія / М. О. Пухтинський, П. В. Ворона, О. В. Власенко [та ін.] ; за заг. ред. П. В. Ворони – Х. : Магістр, 2009. – 299 с.
4. **Крюков О. І.** Сутність політичної модернізації як суспільного явища / О. І. Крюков // Державне будівництво. – 2009. – № 1. – Режим доступу : [www.nbu.gov.ua/e-journals/debu/2009-1/index.html](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/debu/2009-1/index.html).
5. **Модернізація** України. Визначення пріоритетів реформ. Проект до обговорення. – К., 2009. – 123 с.
6. **Нечаев В. Д.** Децентрализация, демократизация и эффективность. Реформа федеративных отношений и местного самоуправления через призму эффективной децентрализации / В. Д. Нечаев // Полит. исследования. – 2005. – № 3. – С. 92 – 101.
7. **Рубцов В. П.** Индикатори та моніторинг у муніципальному управлінні : наук.-практ. посіб. / В. П. Рубцов. – К. : Гнозис, 2002. – 148 с.
8. **Сушинський О. І.** Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів : монографія / О. І. Сушинський. – Л. : Афіша, 2003. – 167 с.

### List of references

1. **Audit** administrativnoi diialnosti : navch. posib. / A. O. Chemerys, M. D. Lesechko, R. M. Rudnytska, O. M. Chemerys. – L. : LRIDU UADU, 2003. – 207 s.
2. **Entsyklopediia** derzhavnogo upravlinnia : u 8 t. / nauk. red. kolehiia : Yu. V. Kovbasiuk (holova) [ta in.] ; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi

Ukrainy. – К. : NADU, 2011. – Т. 1 : Teoriia derzhavnoho upravlinnia / nauk. red. kolehiia : V. M. Kniaziev (spivholova) [ta in.]. – 2011. – 748 s.

3. **Zarubizhnyi** dosvid orhanizatsii roboty mistsevoi vlady : monohrafiia / M. O. Pukhtynskiy, P. V. Vorona, O. V. Vlasenko [ta in.] ; za zah. red. P. V. Vorony – Kh. : Mahistr, 2009. – 299 s.

4. **Kriukov O. I.** Sutnist politychnoi modernizatsii yak suspilnoho yavyscha / O. I. Kriukov // Derzhavne budivnytstvo. – 2009. – № 1. – Rezhym dostupu : [www.nbu.gov.ua/e-journals/debu/2009-1/index.html](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/debu/2009-1/index.html).

5. **Modernizatsiia** Ukrainy. Vyznachennia priorytetiv reform. Proekt do obhovorennia. – К., 2009. – 123 s.

6. **Nechaev V. D.** Detsentralyzatsiia, demokratyzatsiia y efektyvnost. Reforma federatyvnykh otnoshenyi y mestnoho samoupravleniia cherez pryzmu efektyvnoi detsentralyzatsii / V. D. Nechaev // Polyt. yssledovaniia. – 2005. – № 3. – S. 92 – 101.

7. **Rubtsov V. P.** Indykatory ta monitorynh u munitsypalnomu upravlinni : nauk.-prakt. posib. / V. P. Rubtsov. – К. : Hnozy, 2002. – 148 s.

8. **Sushynskiy O. I.** Mistseve samovriaduvannia v Ukraini: kontseptualni zasady statusu ta diialnosti vykonavchykh orhaniv : monohrafiia / O. I. Sushynskiy. – L. : Afisha, 2003. – 167 s.

Надійшла до редколегії 27.01.14

УДК 351.76

Олег РОЖКО

Національна академія державного управління  
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

## ОБЛАСНА КЛІНІЧНА ОФТАЛЬМОЛОГІЧНА ЛІКАРНЯ ЯК ОБ'ЄКТ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ: ДОСВІД ДНІПРОПЕТРОВЩИНИ

Розглядаються актуальні питання державного управління у сфері охорони здоров'я на регіональному рівні, зокрема досвід Дніпропетровської області в організації надання офтальмологічної допомоги населенню. Здійснюється аналіз основних засад заснування, розвитку та організаційних змін в історії обласної клінічної офтальмологічної лікарні. Визначаються завдання для органів місцевого самоврядування щодо організації надання офтальмологічної допомоги населенню.

**Ключові слова:** державне управління у сфері охорони здоров'я, офтальмологічна допомога, суб'єкти корпоративного управління, органи місцевого самоврядування, обласна рада, органи управління охороною здоров'я.

## Олег Рожко. Областная клиническая офтальмологическая больница как объект корпоративного управления: опыт Днепропетровщины

Рассматриваются актуальные вопросы государственного управления в сфере здравоохранения на региональном уровне, в частности опыт Днепропетровской области в организации оказания офтальмологической помощи населению. Проводится анализ основных принципов создания, развития и организационных изменений в истории областной клинической офтальмологической больницы. Определяются задачи для органов местного самоуправления по организации оказания офтальмологической помощи населению.

**Ключевые слова:** государственное управление в сфере здравоохранения, офтальмологическая помощь, субъекты корпоративного управления, органы местного самоуправления, областной совет, органы управления здравоохранением.

## Oleg Rozhko. Regional clinical ophthalmology hospital as the object of corporate governance: Dnipropetrovsk region experience

Consideration has been given to the urgent issues concerning the public governance in healthcare at the regional level, specifically the experience of Dnipropetrovsk region with the provision of ophthalmological aid to public. The core principles of establishment, development and organizational changes in the history of the regional ophthalmology hospital have been analyzed. The key role of corporate governance entities towards Dnipropetrovsk Regional Clinical Ophthalmology Hospital has been disclosed and tasks assignable to local governance bodies have been outlined within the context of provision of ophthalmological aid to public.

**Key words:** state governance in healthcare, ophthalmological aid, corporate governance entities, local governance bodies, regional council, healthcare management authorities.

Із здобуттям українською державою незалежності та впровадженням ринкових форм господарювання у всіх сферах життєдіяльності особливої уваги з боку органів влади потребує соціальна сфера, адже вона є складним самостійним об'єктом, що вимагає відповідної організації та управління. До її складу входять різні організації, установи та заклади комунальної форми власності, розташовані на певній території (обласний центр, місто, район тощо), які забезпечують надання населенню широкого спектру соціальних послуг у сфері освіти, соціального захисту, охорони здоров'я, організації побуту, дозвілля та відпочинку тощо. Фінансування цих комунальних об'єктів здійснюється переважно за кошти місцевого бюджету. Соціальна сфера набула в ринкових умовах нових можливостей щодо вдосконалення змісту діяльності, умов розвитку та запровадження новітніх змін у поліпшенні якості життя населення України. Це стало можливим за рахунок запровадження в середовище сучасної соціальної системи пріоритетних принципів ринкової економіки, а саме: колективної і

приватної власності, вільного ціноутворення, свободи підприємницької конкуренції, суверенітету споживача, обмеження державного втручання в регулювання бізнесу, пом'якшення державної податкової політики, створення привабливого інвестиційного клімату тощо. Усе це забезпечує формування нових тенденцій розвитку соціальної сфери та змінює її роль і суспільне призначення, адже в сучасному світі соціальна сфера виробляє більшість соціально значущих послуг [1]. Завдяки цьому соціальна сфера активно перетворюється на сектор соціальної економіки, що суттєво впливає на економічний розвиток міста, регіону та країни в цілому. Однією з потужних складових соціальної сфери є система охорони здоров'я.

В Україні впродовж останніх років простежується чітка тенденція до переважання в структурі захворюваності населення групи хронічних неінфекційних захворювань. І тут доречно зауважити, що офтальмологічні патології за останні роки стали надзвичайно актуальною проблемою, яка за своїми масштабами та соціально-економічними наслідками вже виходить за рамки суто галузевої, медичної проблеми. Її розв'язання потребує дедалі активнішого втручання не тільки органів галузевого управління, тобто Міністерства охорони здоров'я України, але й органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників наукової медичної спільноти та, власне, лікарів-офтальмологів. Щорічно в Україні хірурги-офтальмологи здійснюють близько 200 тис. операцій, але реальна потреба в них є в кілька разів більшою [4].

Проблемам організації медичної допомоги населенню та різним аспектам державно-управлінської діяльності у сфері охорони здоров'я присвячені наукові праці багатьох вітчизняних дослідників (М. М. Білінська, В. М. Лобас, Н. В. Медведовська, Я. Ф. Радиш, С. О. Риков, І. В. Рожкова, А. М. Сердюк, О. І. Черниш та ін.). Водночас проблеми державного управління з організації офтальмологічної допомоги не мають сьогодні належного висвітлення в наукових працях вітчизняних дослідників. Так, на сьогодні залишається невирішеним широке коло питань, пов'язаних із забезпеченням доступності для населення високоякісної офтальмологічної допомоги в умовах реформування медичної галузі; проблемні питання діяльності офтальмологічної служби в умовах дефіциту бюджетного фінансування системи охорони здоров'я, системи управління ефективністю та якістю офтальмологічної допомоги, розвитку чесної конкуренції на ринку офтальмологічних послуг тощо [5].

Мета статті полягає у вивченні досвіду органів регіональної

влади щодо створення Дніпропетровської обласної клінічної офтальмологічної лікарні на засадах корпоративного управління.

Ринок офтальмологічних послуг у м. Дніпропетровськ представлений як державними лікувально-профілактичними установами, спеціалізованими офтальмологічними клініками, офтальмологічними відділеннями у відомчих лікарнях, поліклініках підприємств, так і мережею приватних клінік та кабінетами приватної практики лікарів-офтальмологів. То ж доцільним є проведення більш глибокого структурно-функціонального аналізу їх діяльності в межах єдиного медичного простору регіону.

Особливу роль у формуванні ринку офтальмологічних послуг відіграє Дніпропетровська обласна клінічна офтальмологічна лікарня, яка має давню історію свого створення, реорганізації та розвитку як сучасний заклад європейського зразка.

Комунальний заклад «Дніпропетровська обласна клінічна офтальмологічна лікарня» створений у 2004 р. на підставі рішення Дніпропетровської обласної ради «Про створення комунального закладу „Дніпропетровська обласна офтальмологічна лікарня“» шляхом затвердження його статуту та призначення керівника. В організаційному плані реалізація управлінського рішення про створення обласного комунального лікувально-профілактичного закладу передбачало механізм виділення структурних підрозділів, а саме відділень офтальмологічного профілю зі складу обласного комунального закладу «Дніпропетровська обласна клінічна лікарня ім. Мечникова» в самостійну юридичну особу. Це було обумовлено продовженням роботи щодо оптимізації мережі установ та закладів охорони здоров'я, які фінансуються за рахунок коштів обласного бюджету. Згідно з наказом МОЗ України № 310 від 17 червня 2004 р. Дніпропетровській обласній офтальмологічній лікарні надано статус клінічної.

Завдяки ініціативі керівництва Дніпропетровської обласної державної адміністрації та Дніпропетровської обласної ради на території обласного центру (м. Дніпропетровськ) у 2004 р. було створено лікувально-профілактичний заклад, який вирішує більшість питань з надання офтальмологічної допомоги кожній людині незалежно від тяжкості його захворювання і матеріального достатку. Фінансування офтальмологічної лікарні за рахунок коштів обласного бюджету дозволило наблизити високоякісну діагностику та лікування до кожної людини, позбавивши людей, які страждають на очні захворювання, від необхідності поїздок до офтальмологічних клінік м. Одеси, м. Києва та інших міст України з метою задоволення потреб у консультаціях та лікуванні.

Дніпропетровська обласна клінічна офтальмологічна лікарня

має 120 ліжок. Лікарня здебільшого укомплектована сучасним діагностичним і лікувальним обладнанням, яке щорічно поповнюється, і не поступається за якістю обладнанню відомих офтальмологічних приватних клінік Придніпровського регіону. У лікарні працює колектив висококваліфікованих фахівців, робота деяких з них відзначена державними нагородами. Працює лікарня в цілодобовому режимі, надаючи необхідну офтальмологічну допомогу населенню Дніпропетровської області. Лікарня має чотири спеціалізованих офтальмологічних відділення. У кожному з цих підрозділів виконується певна робота з лікування та реабілітації хворих, які страждають на очні хвороби, відповідно до профілю відділення.

В офтальмологічному відділенні № 1 надається медична допомога хворим з глаукомою, дегенеративними захворюваннями сітківки та зорового нерва, захворюваннями придаткового апарату ока та орбіти, запальними захворюваннями рогівки. У відділенні проводиться понад 30 видів оперативних втручань, включаючи складні комбіновані пластичні операції.

В офтальмологічному відділенні № 2 надають медичну допомогу хворим із судинною патологією органу зору, із захворюваннями органу зору, спричиненими цукровим діабетом, гіпертонією та іншими системними захворюваннями організму, гострими та хронічними запальними захворюваннями судинної оболонки ока. У відділенні впроваджено методики малоінвазивної хірургії під час лікування очних ускладнень цукрового діабету.

На базі відділення мікрохірургії ока проводиться хірургічне лікування катаракти з одномоментною імплантацією штучного кришталика із застосуванням технології факоемульсифікації. Операції, проведені за допомогою факоемульсифікації (ультразвукового дроблення і видалення кришталика), є малотравматичним видом медичного хірургічного втручання. Це не вимагає від хірурга-офтальмолога здійснення великих розрізів, а отже, накладення і подальшого зняття швів. Хворий після такої операції може в той самий день бути виписаний зі стаціонару без особливих обмежень у звичайному житті.

Відділення мікрохірургії ока має свою історію створення, адже це відділення було організовано ще в грудні 1987 р. В організаційному та нормативно-правовому плані передумовами для відкриття даного відділення слугували відповідні накази МОЗ СРСР [2; 3].

За ініціативою співробітників кафедри очних хвороб Дніпропетровського медичного інституту, а також за підтримки керівництва обласної клінічної лікарні ім. Мечникова та

регіонального органу управління у сфері охорони здоров'я (на той час обласний відділ охорони здоров'я) 27 грудня 1987 р. була проведена перша реорганізація офтальмологічного стаціонару обласної лікарні. Унаслідок цих організаційних змін на базі офтальмологічного відділення для дорослих на 80 ліжок було створено два відділення по 60 ліжок, одним з яких і було відділення мікрохірургії ока.

Необхідно зазначити, що створення відділення мікрохірургії ока докорінно змінило тактику і підходи до лікування таких поширених очних захворювань, як катаракта, глаукома, відшарування сітчастої оболонки, діабетичні ураження сітківки, короткозорість, астигматизм та багатьох інших.

Зазначимо, що процес становлення відділення супроводжували труднощі, пов'язані насамперед з тим, що це відділення було першим в Україні структурним підрозділом у складі обласної лікарні, і ще ніхто не мав належного вітчизняного досвіду в його організації та подальшій роботі, який можна було б вивчити. Однак концентрація уваги керівників регіональних органів виконавчої влади загалом та керівників органу управління у сфері охорони здоров'я зокрема дозволила забезпечити ефективне функціонування та розвиток цього відділення на основі впровадження таких управлінських технологій:

- навчання та виховання молодих лікарів-офтальмомікрохірургів;
- освоєння та впровадження нових методик діагностики та мікрохірургічної техніки;
- підтримка сучасних європейських операційних практик;
- оснащення новим діагностичним і лікувальним обладнанням та мікрохірургічним інструментарієм.

Усе це дозволило значно підвищити якість надання офтальмологічної допомоги і збільшити кількість пролікованих хворих.

З 2008 р. в структурі лікарні було відкрито дитяче відділення, в якому надається спеціалізована медична допомога дітям від народження до 18 років.

У поліклінічному відділенні Дніпропетровської обласної клінічної офтальмологічної лікарні ведеться прийом усього дорослого та дитячого населення Дніпропетровської області. Оснащення кабінетів поліклініки відповідає світовим стандартам в офтальмології, маючи обладнання для точної і сучасної діагностики очних хвороб. Фахівці лікарні разом з науковцями кафедри неврології і офтальмології державного закладу «Дніпропетровська медична академія» МОЗ України розробляють і впроваджують у практику нові методики діагностики та лікування захворювань очей, займаються навчанням і практичною підготовкою майбутніх лікарів-

офтальмологів. Тобто обласна клінічна офтальмологічна лікарня виконує функцію навчально-практичного центру з підготовки спеціалістів лікарів-офтальмологів.

Упродовж останніх трьох років лікарня як обласний комунальний заклад отримала нове високотехнологічне діагностичне обладнання, що дозволило суттєво прискорити діагностування пацієнтів лікарні та підвищити якість надання медичних послуг. Зокрема, за кошти обласного бюджету були придбані комп'ютерний аналізатор поля зору, автоматичний проектор знаків, кисневий вологовідокремлювач, система інтенсивної терапії для новонароджених та ін. З державного бюджету було профінансовано придбання ретинальної камери для раннього виявлення уражень сітківки новонароджених, апарату штучної вентиляції легень та апарату для анестезії.

Високотехнологічне обладнання дозволяє лікарям КЗ «ДОКОЛ» за 1,5 – 2 години поставити діагноз будь-якої складності. До 2010 р. на це витрачалося близько двох – трьох днів. Сьогодні завдяки прискоренню діагностики поліклінічне відділення Дніпропетровської обласної клінічної офтальмологічної лікарні приймає значно більше пацієнтів, ніж декілька років тому. Консультативно-діагностичне обстеження у 2010 р. пройшли 22,7 тис. пацієнтів, у 2011 р. – майже 40,5 тис. Упродовж 2012 – 2013 рр. річна кількість звернень до лікарні становила близько 50 тис. осіб.

Наявність сучасного медичного обладнання в поліклінічному відділенні обласної лікарні дозволила запровадити принципово нову схему здійснення амбулаторного прийому і проведення діагностики пацієнтів. Зараз вона успішно застосовується на рівні світових стандартів. Крім того, введена в роботу електронна система обліку даних пацієнтів дозволила значно прискорити прийом хворих і максимально використовувати можливості офтальмологічного діагностичного обладнання [6].

Таким чином, проведені дослідження дозволили повною мірою обґрунтувати тезу про те, що Дніпропетровська обласна клінічна офтальмологічна лікарня є об'єктом корпоративного управління, якому властивий певний набір відповідних характеристик (таблиця).

Власником та ініціатором створення лікарні є Дніпропетровська обласна рада. Цей колективний орган затверджує статут діяльності комунального об'єкта, призначає його керівника шляхом укладання трудового договору на визначений термін та виділяє з обласного бюджету кошти для утримання бюджетного закладу. В організаційному плані загальне керівництво діяльністю цього обласного лікувально-профілактичного закладу здійснює Дніпропетровська обласна державна адміністрація через

**Функції та вигоди учасників корпоративних відносин на регіональному ринку офтальмологічних послуг (об'єкт управління – Дніпропетровська обласна клінічна офтальмологічна лікарня)**

Учасник корпоративних відносин	Управлінські функції	Управлінські вигоди
1	2	3
Центральний орган виконавчої влади (МОЗ України)	Формування нормативно-правової бази корпоративних відносин у сфері охорони здоров'я. Затвердження стандартів надання різних видів медичної допомоги. Розробка нормативно-правових засад приватної медичної практики	Сталий розвиток державного та приватного секторів охорони здоров'я в Україні. Розвиток офтальмологічної служби в Україні. Гармонізація національного законодавства з міжнародним законодавством у сфері охорони здоров'я
Дніпропетровська обласна державна адміністрація; департамент охорони здоров'я Дніпропетровської ОДА	Організація діяльності закладу на підвідомчій території. Здійснення контролю за якістю медичної допомоги та інші види контролю (фінансовий, санітарно-епідеміологічний тощо)	Презентація Дніпропетровської області на національному та міжнародному медичному просторі як пілотного регіону з реалізації медичної реформи. Залучення міжнародних інвестицій для розвитку медичної галузі на основі успішного досвіду реалізації проектів у галузі охорони здоров'я. Позиціонування регіону як вельми привабливого для медичних туристів з України та зарубіжних країн
Дніпропетровська обласна рада	Здійснення фінансування комунального об'єкта. Призначення ефективного менеджера для керівництва об'єктом. Затвердження статуту комунального закладу	Зниження рівня захворюваності населення регіону. Збереження та відтворення трудового капіталу. Підвищення рівня якості життя населення регіону. Створення робочих місць на регіональному ринку праці. Прозорість дій представницьких органів влади. Створення іміджу регіональної влади
Державний заклад «Дніпропетровська медична академія» МОЗ України	Забезпечення наукового супроводу інновацій в медичній практиці	Наявність виробничої бази і потужностей комунального об'єкта для забезпечення статутної діяльності ВНЗ. Підготовка медичних кадрів для комунальних закладів регіону
Директор комунального закладу «Дніпропетровська обласна клінічна офтальмологічна лікарня»	Здійснення всіх функцій управління обласним комунальним закладом	Сталий розвиток об'єкта комунальної власності. Створення для приватних профільних закладів конкуренції на регіональному ринку медичних послуг. Залучення інвестицій при обслуговуванні пацієнтів із суміжних областей

Закінчення таблиці

1	2	3
Персонал комунального закладу «Дніпропетровська обласна клінічна офтальмологічна лікарня»	Здійснення керівним персоналом функцій управління на локальному рівні для забезпечення конкурентоспроможності об'єкта на регіональному ринку офтальмологічних послуг	Збереження робочих місць та утримання персоналу на керівних посадах. Економічна незалежність. Професійна затребуваність на ринку праці. Можливість професійного розвитку та службової кар'єри
Населення Дніпропетровської області	Забезпечення на індивідуальній основі інвестування комунального об'єкта	Підвищення рівня якості життя населення. Збереження та відновлення працездатності. Заощадження власних витратків на транспорт, проживання та харчування при отриманні офтальмологічних послуг за межами регіону. Диспансерне спостереження лікаря-офтальмолога за місцем проживання. Післяопераційний нагляд, консультація та соціальний супровід

підвідомчий орган управління – департамент охорони здоров'я. Методичне керівництво та керівництво лікувально-діагностичним процесом в обласній лікарні забезпечує центральний орган виконавчої влади в особі профільного міністерства – МОЗ України, а науковий супровід діяльності та впровадження новітніх розробок у галузі офтальмології здійснює кафедра офтальмології державного закладу «Дніпропетровська медична академія» МОЗ України.

Отже, розглянувши актуальні питання державного управління у сфері охорони здоров'я на регіональному рівні, зокрема проаналізувавши досвід Дніпропетровщини з організації надання офтальмологічної допомоги населенню, можна зробити такі висновки. Розгляд історичних аспектів становлення та розвитку офтальмологічної служби на Дніпропетровщині дозволив визначити 1987 р. початком впровадження засад корпоративного управління в галузі офтальмології. Цей період ознаменувався спільною ініціативою і відповідальністю органів регіональної виконавчої влади, представників наукової медичної спільноти та керівництва лікарні зі створення першого в Україні відділення мікрохірургії ока в державному секторі системи охорони здоров'я. Згодом, задовольняючи попит населення області в отриманні сучасних і якісних офтальмологічних послуг, влада регіону прийняла рішення про створення у 2004 р. на території обласного центру спеціалізованої лікарні. Управління цим комунальним об'єктом здійснюється на принципах корпоративізму.

Список використаних джерел

1. **Бобровська О. Ю.** Корпоративне управління соціальною сферою: концептуальні засади : навч. посіб. / О. Ю. Бобровська, І. І. Хожило, І. В. Шумік. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 216 с.
2. **О дальнейшем развитии офтальмомикрохирургии в СССР** : приказ МЗ СССР от 9 янв. 1985 г. № 30. – Режим доступа : zakon.law7.ru/base48/part8/d48ru8947.htm.
3. **О дальнейшем совершенствовании микрохирургической офтальмологической помощи населению СССР** : приказ МЗ СССР от 16 дек. 1987 г. № 1274. – Режим доступа : zakon.law7.ru/base48/part8/d48ru8947.htm.
4. **Риков С. О.** Професійно виконуючи свій обов'язок / С. О. Риков // Офтальмологія. Східна Європа. – 2013. – № 3 (18). – С. 8 – 9.
5. **Рожко О. О.** Регіональні аспекти управління наданням офтальмологічної допомоги населенню України / О. О. Рожко // Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – № 1 (1). – С. 281 – 285.
6. **У Дніпропетровській** обласній клінічній офтальмологічній лікарні в 25 разів зросла швидкість діагностування пацієнтів. – Режим доступу : mostdnepr.info/news/society.

List of references

1. **Bobrovska O. Yu.** Korporatyvne upravlinnia sotsialnoiu sferoiu: kontseptualni zasady : navch. posib. / O. Yu. Bobrovska, I. I. Khozhylo, I. V. Shumik. – D. : DRIDU NADU, 2011. – 216 s.
2. **O dalneyshe razvitiia oftalmomikrohirurgii v SSSR** : prikaz MZ SSSR ot 9 yanv. 1985 g. № 30. – Rezhim dostupa : zakon.law7.ru/base48/part8/d48ru8947.htm.
3. **O dalneyshe sovershenstvovanii mikrohirurgicheskoy oftalmologicheskoy pomoschi naseleniyu SSSR** : prikaz MZ SSSR ot 16 dek. 1987 g. № 1274. – Rezhim dostupa : zakon.law7.ru/base48/part8/d48ru8947.htm.
5. **Rozhko O. O.** Rehionalni aspekty upravlinnia nadanniam oftalmolohichnoi dopomohy naselenniu Ukrainy / O. O. Rozhko // Derzh. upr. ta mists. samovriaduvannia : zb. nauk. pr. – D. : DRIDU NADU, 2013. – № 1 (1). – S. 281 – 285.
6. **U Dnipropetrovskii oblasnii klinichnii oftalmolohichnii likarni v 25 raziv zroslo shvydkist diahnostuvannia patsientiv.** – Rezhym dostupu : mostdnepr.info/news/society.

Надійшла до редколегії 18.02.14



Антоніна КОЛПОВСЬКА

Національна академія державного управління  
при Президенті України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

## ОБҐРУНТУВАННЯ КОНЦЕПТУАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ВПРОВАДЖЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглядаються складові концептуальної моделі впровадження соціальної відповідальності в органах місцевого самоврядування з урахуванням адаптованих принципів соціальної відповідальності. Доводиться, що реалізація пропозицій сприятиме підвищенню результативності місцевого самоврядування, забезпеченню конкурентоспроможності та сталого розвитку територій.

**Ключові слова:** концептуальна модель впровадження соціальної відповідальності, механізм імплементації концепції, муніципальне управління, корпоративна соціальна відповідальність, орган місцевого самоврядування, сталий розвиток територій, соціальне партнерство.

*Антонина Колповская. Обоснование концептуальной модели внедрения социальной ответственности в органах местного самоуправления*

Рассматриваются составляющие концептуальной модели внедрения социальной ответственности в органах местного самоуправления с учетом адаптированных принципов социальной ответственности. Доказывается, что реализация предложений будет способствовать повышению результативности местного самоуправления, обеспечению конкурентоспособности и устойчивого развития территорий.

**Ключевые слова:** концептуальная модель внедрения социальной ответственности, механизм имплементации концепции, муниципальное управление, корпоративная социальная ответственность, орган местного самоуправления, устойчивое развитие территорий, социальное партнерство.

*Antonina Kolpovska. Substantiation of conceptual model of implementation of social responsibility in the local government*

The components of the conceptual model of implementation of social responsibility in the local government based on the principles of adaptive social responsibility are considered. The implementation of the proposals will increase the effectiveness of the local government, the competitiveness and sustainable development of territories is proved.

**Key words:** conceptual model of implementation of social responsibility, the mechanism of implementation of the concept, municipal management, corporate social responsibility, local government, sustainable development of territories, social partnership.

Згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні ключовим питанням теорії і практики є обґрунтування пропозицій щодо забезпечення на регіональному та місцевому рівнях демократичної й ефективної організації управління, запровадження механізму оптимального самодостатнього функціонування суб'єктів місцевого самоврядування [1]. Реформування системи місцевого самоврядування потребує вдосконалення відносин між усіма суб'єктами місцевого самоврядування, які, у свою чергу, повинні у своїх рішеннях та діях бути соціально відповідальними задля формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади на місцях. На підставі проведеного автором у 2010–2013 рр. дослідження можна констатувати, що в системі місцевого самоврядування соціальна відповідальність повинна бути притаманна всім суб'єктам місцевого самоврядування та розглядатися на всіх рівнях діяльності.

Аналіз досліджень та публікацій у предметній сфері дослідження показав, що результати досліджень різних аспектів корпоративної соціальної відповідальності в органах публічного управління широко обговорюються в зарубіжній фаховій літературі та на наукових комунікативних заходах. У вітчизняних фахових виданнях окремі питання щодо впровадження соціальної відповідальності в органах влади знайшли відображення в роботах О. Бабич, В. Загорського, Л. Корчової, В. Лоли, В. Мамонової, О. Мельниченко, В. Новикова, О. Никитюка, О. Россошанського, І. Савченка, М. Фурса. Але в більшості наукових доробок залишається поза увагою дослідників соціальна відповідальність у муніципальному управлінні, теоретичні й практичні питання імплементації її основних елементів.

З огляду на це метою статті є наукове обґрунтування теоретичних засад і розроблення практичних рекомендацій щодо впровадження концепції соціальної відповідальності в органах місцевого самоврядування.

З метою визначення ступеня обізнаності зацікавлених сторін щодо принципів соціальної відповідальності та актуальності розвитку концепції соціальної відповідальності в муніципальному управлінні в листопаді 2013 р. автором було проведено експертне опитування понад 100 активних представників місцевого самоврядування: учасники спільноти на платформі практик «Інновації та кращі практики місцевого самоврядування».

На думку респондентів, соціально відповідальними повинні бути майже всі суб'єкти господарювання, а також усе суспільство взагалі, а не його окремі інститути. Найбільш соціально відповідальними повинні бути органи державної (73 %) та

муніципальної (60 %) влади. Визначаючи основні складові соціально відповідальної діяльності органів місцевого самоврядування, більшість респондентів зазначила, що органи місцевого самоврядування повинні надавати якісні публічні послуги (92 %), бути спрямовані на добробут членів територіальної громади (86 %) та сталий розвиток (85 %), вести відкрити прозору діяльність (85 %). Більшість респондентів вважає, що розвиток соціальної відповідальності в муніципальному управлінні є необхідним (90,26 %).

Результати опитування підтвердили актуальність дослідження та потребу в інституціоналізації соціальної відповідальності в органах місцевого самоврядування, а також необхідність проведення додаткових заходів з підвищення компетентності посадових осіб місцевого самоврядування та інших зацікавлених сторін (службовці, представники громадських організацій, бізнесу тощо) у сфері соціальної відповідальності.

Вивчення світового досвіду корпоративної соціальної відповідальності дозволило встановити, що влада, як на державному, так і на регіональному рівні, має відігравати головну роль у розвитку корпоративної соціальної відповідальності на відповідній території. Окрім розробки і впровадження законодавчих норм щодо регулювання корпоративної соціальної відповідальності в країні, важливою складовою є саме дотримання принципів соціальної відповідальності органами державної та муніципальної влади та їх підзвітність зацікавленим сторонам.

Проведене дослідження дозволило сформулювати концептуальну модель упровадження соціальної відповідальності в муніципальному управлінні з урахуванням адаптованих принципів соціальної відповідальності. Реалізація пропонованої моделі спрямована на вирішення проблеми недостатньої відповідності суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування в Україні сучасним викликам демократизованого суспільного середовища. Метою моделі є створення додаткових можливостей для забезпечення конкурентоспроможності та сталого розвитку територій.

Розглянемо теоретичну складову моделі. Для визначення корпоративної соціальної відповідальності в муніципальному управлінні ми проаналізували співвідношення понять соціальної відповідальності та корпоративної соціальної відповідальності, корпоративне громадянство. Проведений теоретичний аналіз дав можливість уточнити сутність поняття соціальної відповідальності, напрями та критерії вивчення соціальної відповідальності, виокремити її основні елементи. Це надало можливість сформулювати авторську позицію стосовно понять:

– «корпоративна соціальна відповідальності органу місцевого

самоврядування», яку розуміють як сучасний демократичний стиль діяльності представницьких і виконавчих органів самоврядної влади й управління, який безпосередньо й опосередковано (завдяки втіленим принципам, організаційній культурі, засобам взаємодії з громадою тощо) передбачає вимогу щодо наявності у всіх управлінських рішеннях вектору спрямованості на сталий розвиток та добробут членів територіальної громади, бізнесу на відповідній території, персоналу управління та суспільства в цілому;

– «соціальна відповідальність працівника органу місцевого самоврядування», яка виявляється через усвідомлення працівником відповідальності й обов'язку перед суспільством і державою, розуміння та дотримання місії, покладеної на нього, бажання допомагати територіальній громаді і кожному громадянину, якісно виконувати свою роботу та активно сприяти розвитку регіону;

– «соціальна відповідальність територіальної громади або корпоративне громадянство», що виявляється у взаємоповазі та взаємній підтримці кожного громадянина, у моральній поведінці та дотриманні норм соціальної етики з іншими людьми, владою, бізнесом, природою, в активній участі та життєвій позиції громадян щодо відстоювання інтересів регіону, у спонуканні влади та бізнесу до дій, врахуванні не особистих вигод, а проблем регіону.

На наш погляд, найбільш застосовними в муніципальному управлінні можуть стати такі міжнародні нормативні документи у сфері соціальної відповідальності:

1. Настанови Глобальної ініціативи звітності (GRI). Реалізація пропонованих GRI універсальних принципів щодо нефінансової звітності забезпечує надання актуальної та коректної інформації стосовно ключових напрямів діяльності та робить можливим порівняння показників у динаміці та між різними організаціями муніципального управління. Перелік індикаторів для комплексної оцінки соціальної активності компанії має бути адаптований до специфіки діяльності органів місцевого самоврядування.

2. Система стандартів AA1000 надає органу місцевого самоврядування широкі можливості щодо визначення зацікавлених сторін та їх залучення до процесу вдосконалення діяльності. Створює підґрунтя для вивчення процесів муніципального управління в розрізі соціально відповідальної поведінки і ставить за мету зростання ефективності соціальних заходів та постійне вдосконалення якості аудиту та звітності.

3. Міжнародний стандарт ISO 26000 «Керівництво з соціальної відповідальності» надає можливість органу місцевого самоврядування імплементувати всі принципи, зазначені в Глобальному договорі ООН, а також інтегрувати соціально

відповідальну поведінку до існуючих стратегій розвитку громади та територіального розвитку.

4. Міжнародний стандарт КСО-2008 «Соціальна відповідальність. Вимоги» встановлює вимоги щодо діяльності органу місцевого самоврядування у сфері права на труд і охорони праці, соціальних гарантій для персоналу, надання публічних послуг належної якості, охорони довкілля, ресурсозбереження, участі в соціальних заходах та підтримки ініціатив місцевої громади. Для розробки та впровадження стратегії соціальної відповідальності в муніципальному управлінні запропоновано використовувати стандартизовані практики шляхом поступової реалізації шести етапів: дослідження; розроблення стратегії; розроблення системи; переконання; впровадження, адміністрування та аналізування; постійне вдосконалення.

Ураховуючи положення основних міжнародних нормативних документів у сфері соціальної відповідальності, розроблено матрицю принципів соціальної відповідальності в муніципальному управлінні, за допомогою якої сформульовано основні принципи соціальної відповідальності органів місцевого самоврядування: прозоре надання якісних послуг, які відповідають потребам територіальної громади; виконання норм національного законодавства, а також тих міжнародних норм, які є важливими для забезпечення сталого розвитку і добробуту територіальної громади; розбудова всебічної та підзвітної взаємодії з усіма заінтересованими сторонами (стейкхолдерами); активна участь у формуванні громадянського суспільства шляхом реалізації програм партнерства «бізнес – влада – громада», соціальних та благодійних проєктів; створення робочих місць із достойним рівнем оплати праці та соціальних пільг, належним рівнем професійної безпеки, сприяння всебічному розвитку та підвищенню компетентності працівників; реалізація проактивного лідерства у вирішенні екологічних проблем, сприяння поширенню екологічної відповідальності; протидія будь-яким формам корупції.

Механізм імплементації основних положень концепції соціальної відповідальності в муніципальному управлінні має сприяти інституціоналізації соціальної відповідальності в муніципальному управлінні завдяки впровадженню систем управління соціальною відповідальністю в органах місцевого самоврядування, а також шляхом застосування ними соціальної звітності, розвитку соціального партнерства через укладання соціальних контрактів та реалізацію проєктів місцевого розвитку, оцінювання соціальної відповідальності.

Система управління соціальною відповідальністю лише тоді буде ефективною та сприятиме поліпшенню якості послуг, що

надаються органами місцевого самоврядування, якщо принципи соціальної відповідальності будуть органічно поєднані з існуючими системами управління органів місцевого самоврядування та впроваджені в їх повсякденну діяльність: від стратегічного планування та розробки міських цільових програм до формування бюджету та реалізації прийнятих рішень. Упровадження системи корпоративної соціальної відповідальності – це багаторівневий процес удосконалення всіх інструментів управління органів місцевого самоврядування. До системи управління органів місцевого самоврядування мають бути інтегровані вимоги міжнародних стандартів соціальної відповідальності. На підґрунті цього адаптовано модель інтегрованої системи управління, що рекомендована Міжнародною організацією зі стандартизації, для впровадження в органах місцевого самоврядування в Україні шляхом уведення додаткових елементів, які враховують міжнародні та національні гуманістичні цінності, що дає можливість підвищити рівень відповідності систем управління органів місцевого самоврядування міжнародним стандартам корпоративної соціальної відповідальності.

Застосування соціальної звітності в муніципальному управлінні є важливим, адже діяльність органів публічної влади має бути спрямована на збалансоване забезпечення потреб багатьох зацікавлених сторін. Складання соціальної (нефінансової) звітності вирішує питання документування й поширення й зацікавлених сторін інформації про результати реалізації стратегії соціальної відповідальності організації [2]. Тому органам місцевого самоврядування потрібно публікувати соціальні звіти із доказами того, що вони сприяють сталому розвитку території, зокрема в таких аспектах, як: поліпшення діалогу з територіальною громадою; налагодження зв'язку з бізнесом та надання йому прикладу соціальної відповідальності; підвищення ступеня довіри зацікавлених сторін до органів місцевого самоврядування; досягнення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування; поліпшення процесів стратегічного управління розвитком територіальної громади.

Принципи соціальної відповідальності можуть реалізовуватись через соціальне партнерство – взаємодію органів публічної влади, бізнесу та інститутів громадянського суспільства щодо розробки та реалізації узгодженої соціально-економічної політики. Дієвим інструментом встановлення соціального партнерства є укладання соціальних контрактів. Соціальний контракт – договір, що укладається між замовником і виконавцем соціального замовлення, в якому визначаються економічні і правові зобов'язання сторін і регулюються взаємовідносини замовника і виконавця. Соціальний

контракт повинен підсилювати соціальну відповідальність партнерів, однак при цьому дозволяти договірним сторонам (владі, бізнесу та громаді) відстоювати свої цінності, виконувати свої завдання. Проекти місцевого розвитку, спрямовані на реалізацію стратегічних пріоритетів розвитку території та досягнення соціально-економічних вигод територіальної громади, затверджені у складі проектної частини стратегії. Вони здійснюються під егідою органу місцевого самоврядування, мають центри відповідальності у структурних розділах органу місцевого самоврядування, за результатами їх виконання можуть бути отримані як позитивні фінансові потоки, економічні ефекти, так і суто соціальні вигоди.

Для розробки комплексної моделі оцінювання соціальної відповідальності органів місцевого самоврядування доцільно використовувати положення основних міжнародних документів внутрішнього оцінювання: ISO 26000 і IWA 4, а також моделі CAF. Реалізація даних підходів у комплексі дасть можливість оцінити ступінь розвиненості соціальної відповідальності в органах місцевого самоврядування, а також спрямувати їх діяльність на відповідальне, ефективне і прозоре виконання обов'язків.

Інституціоналізація корпоративної соціальної відповідальності в муніципальному управлінні уможлиблюється імплементацією основних принципів корпоративної соціальної відповідальності в діяльність органів місцевого самоврядування шляхом розробки *внутрішнього стандарту соціальної відповідальності*. Стандарт розроблений для застосування в муніципальному управлінні. У ньому визначена сфера застосування, наданий перелік документів, з урахуванням яких він розроблений, уміщені основні терміни та визначення, цілі, принципи і зміст соціальної відповідальності, мінімально необхідний склад індикаторів, що дозволяють оцінити рівень соціальної відповідальності органів місцевого самоврядування. Дотримання основних принципів та положень соціальної відповідальності, викладених у стандарті, має забезпечити прозору, відкриту діяльність та поліпшення взаємодії органів місцевого самоврядування із зацікавленими сторонами.

Упровадження соціальної відповідальності в муніципальному управлінні сприятиме підвищенню результативності місцевого самоврядування, забезпеченню конкурентоспроможності та сталого розвитку території.

Інституціоналізація корпоративної соціальної відповідальності в муніципальному управлінні пов'язана з імплементацією основних принципів та практик корпоративної соціальної відповідальності в діяльність органів місцевого самоврядування шляхом розробки внутрішнього стандарту соціальної відповідальності. Застосування

настанов внутрішнього стандарту соціальної відповідальності в органах місцевого самоврядування дозволить сформувати системне бачення соціальної відповідальності як підґрунтя активізації соціально відповідальної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування.

Напрямами подальших досліджень можуть стати розроблення підходів до оновлення цінностей організаційної культури органів місцевого самоврядування та формування моделі знань у сфері соціальної відповідальності, упровадження якої надасть можливість розвинути відповідні професійні компетентності посадових осіб місцевого самоврядування та представників інших зацікавлених сторін.

#### **Список використаних джерел**

1. **Загорський В.** Розвиток корпоративної соціальної відповідальності як спосіб успішного реформування місцевого самоврядування в Україні / В. Загорський, М. Фурса // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. – 2013. – № 3. – С. 44 – 47.
2. **Колповська А.** Застосування нефінансової звітності в муніципальному управлінні / Антоніна Колповська // Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – № 4 (19). – С. 261 – 270.

#### **List of references**

1. **Zahorskyi V.** Rozvytok korporatyvnoi sotsialnoi vidpovidalnosti yak sposib uspishnoho reformuvannya mistsevoho samovriaduvannya v Ukraini / V. Zahorskyi, M. Fursa // Mistseve samovriaduvannya ta rehionalnyi rozvytok v Ukraini. – 2013. – № 3. – С. 44 – 47.
2. **Kolpovska A.** Zastosuvannya nefinansovoi zvitnosti v munitsypalnomu upravlinni / Antonina Kolpovska // Derzh. upr. ta mist. samovriaduvannya : zb. nauk. pr. – D. : DRIDU NADU, 2013. – № 4 (19). – S. 261 – 270.

*Надійшла до редколегії 24.02.14*

## ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

*АНДРІЯНОВА Юлія Володимирівна,*  
аспірант ДРІДУ НАДУ

*АНТОНОВА Ольга Валеріївна,*  
канд. держ. упр., доц., учений секретар ДРІДУ НАДУ

*БЕЛЕЦ Жанна Аркадіївна,*  
аспірант Херсонського нац. техн. ун-ту

*ГОЛУБЧИК Ганна Данилівна,*  
канд. іст. наук, доц., докторант ДРІДУ НАДУ

*ДЕГТЯРЬОВА Ірина Олександрівна,*  
канд. філол. наук, докторант ДРІДУ НАДУ

*ДІДЕНКО Олег Григорович,*  
аспірант НАДУ

*ДРЕШПАК Валерій Михайлович,*  
д-р наук держ. упр., доц., зав. каф. інформ. технологій  
та інформ. систем ДРІДУ НАДУ

*КІРОВА Марина Олександрівна,*  
аспірант НАДУ

*КЛІМОВИЧ Вікторія Миколаївна,*  
головний спеціаліст – радник директора ДРІДУ НАДУ

*КОВАЛЕНКО Тетяна Юріївна,*  
здобувач ДРІДУ НАДУ

*КОЛЄНОВ Олександр Миколайович,*  
старш. викл. каф. пожежної та рятувальної підготовки  
Нац. ун-ту цивільного захисту України, м. Харків

*КОЛЕСНИКОВ Борис Петрович,*  
д-р наук держ. упр., член-кореспондент  
Академії екон. наук, доц.,  
проф. каф. інвестування ДонДУУ

*КОЛПОВСЬКА Антоніна Михайлівна,*  
аспірант ДРІДУ НАДУ

*КОСТЮК Іван Костянтинович,*  
здобувач ДРІДУ НАДУ

*КРИШТАНОВИЧ Мирослав Франкович,*  
канд. наук держ. упр., докторант ЛРІДУ НАДУ

*МАЛАНЧІЙ Микола Олександрович,*  
нач. відділу кадрів Нац. академії держ.  
прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького

*МАШЕНКОВ Костянтин Анатолійович,*  
канд. екон. наук, докторант ДонДУУ

*МЕЛЬНИК Людмила Анатоліївна,*  
канд. наук держ. упр., доц. каф. управління  
охороною здоров'я НАДУ

*МУСТАФАЄВА Уріє Сейтумерівна,*  
канд. наук держ. упр., заст. нач. відділу  
Кримського центру перепідготовки  
та підвищення кваліфікації працівників  
органів державної влади, органів  
місцевого самоврядування, підприємств,  
установ і організацій при Раді міністрів АРК

*ОЛЕФІРЕНКО Світлана Володимирівна,*  
аспірант ЛРІДУ НАДУ

*ПАЛАГНЮК Олександра Вікторівна,*  
аспірант Чорноморського держ. ун-ту ім. Петра Могили, м. Миколаїв

*ПІСОЦЬКИЙ Володимир Анатолійович,*  
аспірант ДРІДУ НАДУ,  
в.о. директора Казенного заводу порошкової металургії

*ПОПОВИЧ Володимир Васильович,*  
старш. викл. каф. держ. упр. та місц. самоврядування  
Івано-Франківського нац. техніч. ун-ту нафти і газу

*РАДИШ Ярослав Федорович,*  
д-р держ. упр., проф.,  
проф. каф. управління охороною здоров'я НАДУ

*РЕШЕТНИКОВ Юрій Євгенович,*  
канд. філос. наук, докторант НАДУ

*РОЖКО Олег Олександрович,*  
здобувач ДРІДУ НАДУ, зав. відділення Держ. закладу  
«Дорожня клінічна лікарня ст. Дніпропетровськ  
ДП «Придніпровська залізниця»»

*РОМІН Андрій Вячеславович,*  
канд. техн. наук, доц., проректор – нач. ф-ту цивільного  
захисту Нац. ун-ту цивільного захисту України, м. Харків

*САДКОВИЙ Володимир Петрович,*  
канд. психол. наук, проф., ректор Нац. ун-ту  
цивільного захисту України, м. Харків

*СМАГЛЮК Вікторія Валеріївна,*  
здобувач НАДУ

*СОХА Юрій Іванович,*  
здобувач ЛРІДУ НАДУ,  
директор Львів. коледжу будівництва, архітектури та дизайну

*ТЕРЕНТЬЄВ Олександр Миколайович,*  
здобувач ДРІДУ НАДУ, методист,  
Вище проф.-тех. училище № 17

*ФОМЕНКО Тетяна Вадимівна,*  
пров. фах. сектору підготовки наук.-пед. кадрів  
управління з наукової роботи ДРІДУ НАДУ

*ХУДОБА Олександра Василівна,*  
канд. наук держ. упр., старш. викл.  
каф. кадрової політики та держ. служби ЛРІДУ НАДУ

*ЯКИМЧУК Аліна Юріївна,*  
канд. екон. наук, докторант Нац. ун-ту водного  
господарства та природокористування, м. Рівне

## ЗМІСТ

<b>ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ .....</b>	<b>3</b>
<i>ДРЕШПАК Валерій.</i> Періоди розвитку державної інформаційної політики України: зміст і хронологічні межі .....	3
<i>КЛИМОВИЧ Вікторія.</i> Розвиток громадянськості як основи консолідації суспільства та зміцнення держави .....	14
<i>РЕШЕТНИКОВ Юрій.</i> Організаційно-інституційне забезпечення державно-конфесійних відносин: вітчизняний та закордонний досвід .....	23
<i>КОСТЮК Іван.</i> Наукові концепції, підходи та методи реформування державного управління в Україні .....	35
<i>СОХА Юрій.</i> Формування понятійно-категоріального апарату теорії природно-техногенної безпеки: державно-управлінський аспект .....	42
<i>ГОЛУБЧИК Ганна.</i> «Публічна історія» як сфера державно-управлінської діяльності: зарубіжний досвід .....	51
<b>МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ .....</b>	<b>60</b>
<i>ДЕГТЯРЬОВА Ірина.</i> Конференція ректорів як суб'єкт державно-громадського управління вищою освітою Польщі .....	60
<i>КОЛЕСНИКОВ Борис.</i> Деретуляція будівельної галузі економіки як запорука поліпшення інвестиційного клімату .....	70
<i>ПАЛАГНЮК Олександра.</i> Аналіз механізмів державного регулювання нелегальної міграції в Україні у працях сучасних дослідників .....	83
<i>ЯКИМЧУК Аліна.</i> Інструменти державного регулювання збереження біорізноманіття в Україні .....	92
<i>РОМІН Андрій.</i> Механізми державного управління конкурентоспроможністю вищого навчального закладу .....	99
<i>САДКОВИЙ Володимир.</i> Сучасні технології впровадження державних механізмів щодо розробки нових напрямів розвитку вищої освіти .....	107
<i>БЕЛЕЦ Жанна.</i> Механізм застосування аудиту ефективності як складової програмно-цільового методу формування бюджету .....	116
<i>ОЛЕФІРЕНКО Світлана.</i> Забезпечення легітимності головних управлінь юстиції в контексті основних напрямів їх діяльності ..	125
<i>ХУДОБА Олександра.</i> Зарубіжний досвід державного управління системою охорони здоров'я в Україні: порівняльний аналіз .....	133
<i>МАШНЕНКОВ Костянтин.</i> Державне управління екологічним інвестуванням в Україні .....	145
<i>КОЛЕНОВ Олександр.</i> Особливості формування та реалізації державної екологічної політики .....	155

<b>КРИШТАНОВИЧ Мирослав.</b> Нормативно-правове регулювання діяльності органів внутрішніх справ у сфері забезпечення національної безпеки України .....	165
<b>ДІДЕНКО Олег.</b> Критерії ефективності державної політики національно-патріотичного виховання молоді в Україні .....	175
<b>КІРОВА Марина, МЕЛЬНИК Людмила, РАДИШ Ярослав.</b> Фінансові механізми державного управління охороною здоров'я: зарубіжний досвід .....	184
<b>КОВАЛЕНКО Тетяна.</b> Міністерство охорони здоров'я України як суб'єкт державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей .....	196
<b>СМАГЛЮК Вікторія.</b> Державне управління у сфері формування та розвитку середнього класу в США: досвід для України .....	205
<b>ДЕРЖАВНА СЛУЖБА</b> .....	214
<b>АНДРІЯНОВА Юлія.</b> Деструктивність наслідків конфліктів серед посадових осіб органів місцевого самоврядування .....	214
<b>МАЛАНЧИЙ Микола.</b> Особливості розвитку професійної ідентичності посадових осіб Прикордонної служби України ....	223
<b>МУСТАФАЄВА Уріс.</b> Реформування державної служби України: аналіз кадрової складової .....	234
<b>ТЕРЕНТЬЄВ Олександр.</b> Теоретичні основи конструювання професійного простору державної служби та його параметри ..	244
<b>ФОМЕНКО Тетяна.</b> Регулювання етичних питань на державній службі: порівняльний аналіз канадського та українського законодавств .....	254
<b>АНТОНОВА Ольга.</b> Професійна підготовка керівного складу державної служби країн Північної Америки (США, Канада, Мексика): формування стратегічної компетентності....	260
<b>МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ</b> .....	274
<b>ПІСОЦЬКИЙ Володимир.</b> Структура територіальної громади як комунікативної мережі та чинники її формування .....	274
<b>ПОПОВИЧ Володимир.</b> Моделі та типи державної муніципальної політики .....	286
<b>РОЖКО Олег.</b> Обласна клінічна офтальмологічна лікарня як об'єкт корпоративного управління: досвід Дніпропетровщини .....	294
<b>КОЛПОВСЬКА Антоніна.</b> Обґрунтування концептуальної моделі впровадження соціальної відповідальності в органах місцевого самоврядування .....	304
<b>ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ</b> .....	312

## 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](mailto:izdat@vidr.dp.ua)) та чітку роздруківку 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 правилами 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.

Наукове видання

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ  
ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

Збірник наукових праць  
Заснований у 1999 р.  
Випуск 1(20), 2014 р.

Редактори: А. В. Соколова, О. М. Шаповалова, О. І. Березовська  
Комп'ютерний оригінал-макет – К. О. Надтока

*Редколегія*



---

Формат 60x84 1/16. Ум. друк. арк. 18,57. 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