

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 3(22)

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 № 08/172 від 25.09.2014 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**

Валерій АЛЕКСЄЄВ

Апарат Верховної Ради України

ТЕОРЕТИЧНІ І ПРАКТИЧНІ РОЗРОБКИ РОБЕРТА ОУЕНА ЯК ПРИКЛАД ДЕРЖАВНО- УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Досліджуються етапи практичної діяльності у сфері управління відомого реформатора і філантропа Роберта Оуена. Доводиться, що практичні заходи, за допомогою яких Р. Оуен прагнув побудувати справедливе суспільство, дозволили відповісти не лише на багато поточних питань у його виробничо-виховній діяльності, а й спрогнозувати майбутній розвиток суспільно-виробничих відносин.

Ключові слова: державне управління, виховання, громадянин, суспільство, держава.

Валерий Алексеев. Теоретические и практические разработки Роберта Оуэна как пример государственного-управленческой деятельности

Исследуются этапы практической деятельности в сфере управления известного реформатора и филантропа Роберта Оуэна. Доказывается, что практические меры, с помощью которых Р. Оуэн стремился построить справедливое общество, позволили ответить не только на много текущих вопросов в его производственно-воспитательной деятельности, но и спрогнозировать будущее развитие общественно-производственных отношений.

Ключевые слова: государственное управление, воспитание, гражданин, общество, государство.

Valerii Alekseiiev. Theoretical and practical elaborations of Robert Owen as an example of the state-administrative activity

© Алексеев В. М., 2014

We study the stages of practice in the area of the famous reformer and philanthropist Robert Owen. It is shown that practical measures by which Owen sought to build a just society, not only allowed to answer the many current issues in its industrial and educational activities, but also to predict the future development of social and industrial relations.

Key words: public administration, education, citizen, society and state.

Практика суспільного розвитку довела, що пропозиції та підходи науковців до створення ідеального суспільства досі залишаються актуальними. Спроби вчених минулого втілити свої задуми на практиці також не залишилися поза увагою сучасних дослідників. Водночас не все ідеально складалося протягом різних періодів історичного розвитку людства, адже багато слушних пропозицій учених щодо застосування нових форм і методів у сфері управління не було взято до уваги й не використано на практиці. При цьому існує критичне ставлення до запропонованих новацій і різна, у тому числі вкрай негативна, оцінка з боку науковців, які дотримуються протилежних поглядів на процеси формування громадянського суспільства і, як уже було зазначено, не пов'язують їх із питаннями управління.

Минуло декілька століть із того часу, коли вченими було вперше обґрунтовано необхідність співпраці суспільства та держави на демократичних засадах, а громадськими діячами запропоновано власне бачення побудови ідеального суспільства з елементами прямої демократії. Зараз важко пояснити, що спонукало вчених до такої необхідності в періоди, далекі від демократизації управлінських процесів, і взагалі чим вони керувалися, коли намагалися втілити свої задуми на практиці. Досі немає остаточної відповіді на питання, що надихало вчених у періоди, коли думка про свободу людини розглядалася як злочин проти держави, а особи, які закликали до рівності громадян у суспільстві, переслідувалися законом. Проблематично також дати чітку відповідь на запитання: чому в періоди, далекі від усвідомлення такої необхідності основним джерелом влади – народом, громадські діячі, незважаючи на наявні умови, так наполегливо пропонували неструктурованому суспільству рухатися до реалізації цієї мети?

На думку автора, змістовну відповідь на ці питання дав відомий філософ-матеріаліст О. Герцен, який зазначає, що «поява людей, що протестували проти суспільної неволі і неволі совісті, – не новина; вони були викривачами й пророками в усіх цивілізаціях, які хоч скільки-небудь дозріли, особливо коли вони старіли» [3, с. 298] (тут і далі переклад українською автора. – В. А.). У цьому твердженні немає відповіді на питання щодо того, скільки потрібно часу, щоб

цивілізація (за словами О. Герцена) остаточно «дозріла». Однак можна припустити, що цей процес, урахувавши сучасний стан суспільних відносин, далекий до завершення. У контексті зазначеного С. Хантінгтон вважає, що зіткнення в XXI ст. будуть спричинятися не стільки політикою чи ідеологією, скільки різницею цивілізацій [9, с. 9]. Для того щоб максимально уникнути таких зіткнень, логічно завчасно передбачити можливі наслідки на державному рівні й імплементувати відповідні заходи на місцевому та регіональному рівнях за допомогою суспільства.

Критичне ставлення науковців до можливостей використання набутого досвіду у сфері державного управління можна частково пояснити відсутністю на певному етапі розвитку ідеології управлінських взаємовідносин між державою та суспільством, а також відсутністю стратегії і тактики щодо здійснення безпосередньої участі громадян у цьому процесі. Слід також констатувати недостатність інформації про практичні кроки на шляху до реалізації можливостей громади самостійно створювати нові структури публічного управління за безпосередньої участі жителів населеного пункту. Адже без практичного втілення новацій складно довести їх перевагу порівняно з існуючими елементами системи державного управління.

Проаналізувавши наукову літературу, можна дійти висновку, що науковці минулого та сучасного по-різному оцінюють науково-теоретичні здобутки видатних вітчизняних і зарубіжних учених XVI – XIX ст. Одночасно переглядається історія утопічної думки, переоцінюються трактати й романи про ідеальне суспільство. Сучасні дослідники знаходять у них не лише «релікти божевільних сподівань», а передчуття «нового мислення», яке так необхідне у XXI ст. [14, с. 7]. Проте деякі науковці висловлюють категоричне ставлення до теоретичних розробок або піддають сумніву можливість використання набутого досвіду у сфері державного управління на сучасному етапі розвитку. Наприклад, С. Франк вважає, що «утопізм є типовим зразком ересі», а в утопіях Платона, Т. Кампанелли і Т. Мора, на його переконання, існує внутрішня суперечність, яку можна побачити лише на практиці [5, с. 379]. А. Фульє дотримується погляду, що сучасні нації не можуть повернутися до утопій Платона, Т. Мора, Г. Бабефа і К. А. Сен-Симона [15, с. 32]. Із цим категорично не можна погодитися. Не применшуючи наукового внеску відомих учених С. Франка й А. Фульє, слід зазначити, що їх наукові здобутки так і залишаються теоретичними, а утопіст Р. Оуен утілював свої задуми на практиці в період, коли соціалізація управлінських процесів видавалася фантастикою. При цьому слід зважати на те, що свої практичні

розробки Р. Оуен почав запроваджувати у 1800 р., тобто більш як за півстоліття до скасування кріпацтва в Росії [1, с. 21 – 22].

Мета статті – дослідити та проаналізувати етапи практичної діяльності у сфері управління відомого реформатора і філантропа Роберта Оуена.

Роберт Оуен (1771 – 1858) – англійський соціаліст-утопіст XIX ст., один з ініціаторів фабричного законодавства, вважається ідеологом кооперативного руху в Англії. Р. Оуен належить до плеяди видатних діячів, які доводять реальність своїх ідей на практиці. Центральним місцем у системі поглядів Р. Оуена є вчення про характер людини, який, на його думку, є результатом взаємодії природної організації індивіда та навколишнього середовища. Р. Оуен уважав, що його вчення відкриває людям шлях до розумного і справедливого суспільства [7, с. 158 – 159]. Практичні заходи, за допомогою яких Р. Оуен прагнув побудувати справедливе суспільство, дозволили відповісти не лише на багато поточних питань у його виробничо-виховній діяльності, а й спрогнозувати майбутній розвиток суспільно-виробничих відносин.

Минуло більше як 200 років із часу проведення експерименту у м. Нью-Ланарк, розпочатого після того, як Р. Оуен почав управляти нью-ланаркською фабрикою. За оцінкою дослідників, експеримент Р. Оуена тільки у м. Нью-Ланарк продовжувався майже 30 років – із 1 січня 1800 р. до кінця 1829 р. [12, с. 82]. Незважаючи на давність подій, підходи Р. Оуена до управління на рівні населених пунктів викликають значну зацікавленість на сучасному етапі розвитку, коли йдеться про ефективне управління на рівні територіальних громад. Для того щоб аргументувати доцільність нового суспільного устрою, Р. Оуен уважав недостатнім запропонувати лише теоретичні засади. Свої новації він упроваджував на практиці, що підтверджено проведенням ним експерименту у Шотландії (Нью-Ланарк), США (Нью-Гармоні), графстві Гемпшир в Англії (Гармоні-Холл).

Аналізуючи виробничу діяльність Р. Оуена, можна дійти висновку, що на його підприємствах постійно відбувалися реорганізаційні процеси. Це було пов'язано з його прагненням поліпшити умови праці та створити належні побутові умови для робітників. Слід також ураховувати, що Р. Оуен наполегливо захищав права дітей, які працювали на фабриках. Він вимагав від уряду на законодавчому рівні обмежити робочий день для дітей та залучити їх до виховного процесу [12, с. 10 – 15]. Р. Оуен запропонував новації щодо виховання та освіти дітей робітників, сформулювавши їх у вигляді десяти принципів. Зокрема, основним принципом навчання вважався принцип вивчення дійсності. Вправи мали продовжуватися доти, доки вони приносили користь та задоволення учням. Крім того,

дітей привчали думати і діяти раціонально, набувати суттєвих знань, які могли б бути корисними протягом усього їхнього життя. Новим було також те, що діти робітників були поставлені в умови кращі, аніж ті, в яких перебували діти представників інших класів [12, с. 54 – 55].

Розглядаючи виробничо-фінансову діяльність підприємств Р. Оуена з позиції витрат, спрямованих на навчання та виховання дітей, на перший погляд важко назвати її продуктивною. Водночас його чітка й принципова позиція в прийнятті нестандартних рішень, що супроводжувалося застосуванням нових форм і методів в управлінні, дозволили Р. Оуену не тільки утримувати підприємства, а й реалізовувати нові проекти. Незважаючи на проблеми, пов'язані із запровадженням новацій у різних країнах світу, яке супроводжувалося значними фінансовими витратами, Р. Оуен власним прикладом доводить молодим науковцям і управлінцям, як треба діяти, щоб реалізувати свої ідеї на практиці. Наприкінці життя Р. Оуен сказав: «Моє життя не було марним. Я сповістив важливі істини, і якщо світ не захотів зрозуміти їх, то це лише тому, що він їх ще не зрозумів» [8, с. 207].

За словами Р. Оуена, деякі люди, які належать до різних класів, мабуть, скажуть, що все це дуже добре і навіть чудово в теорії, але тільки одні мрійники можуть вважати можливим здійснення всього цього на практиці. На таке зауваження, зазначає Р. Оуен, може бути надана тільки одна відповідь: зазначені принципи було реалізовано на практиці з великим успіхом. Результати цієї практики тривалий час випробовувалися серед населення (чисельністю від двох до трьох тисяч осіб) у м. Нью-Ланарк (Шотландія), а також у м. Мюнхен (Баварія) та в поселеннях для бідних у Голландії [11, с. 148].

У 1906 р. учений Ф. Подмор (біограф Р. Оуена), відвідавши й описавши фабричне селище Оуена у своїй науковій праці, так передає перше враження Р. Оуена від м. Нью-Ланарк: «Уже з першого разу, коли я побачив Нью-Ланарк, я вирішив, що це – найбажаніше місце для проведення того експерименту, який я успішно розпочав у Манчестері... Тут мені судилося у значно більшому масштабі організувати життя населення на принципах, абсолютно невідомих світові, ... поставити експеримент, спрямований на демонстрацію тих простих та доступних засобів, керуючись якими суспільство спроможне завоювати одвічне щастя для всього людського роду» [12, с. 44].

У науковій праці «Розвиток соціалізму від утопії до науки» Ф. Енгельс зазначає, що, незважаючи на несприятливі умови, у м. Нью-Ланарк, розташованому в Шотландії, співвласник і директор фабрики Р. Оуен завдяки застосуванню кардинально нових методів

управління спромігся досягти таких здобутків, завдяки яким кримінальні суди, позови, піклування про бідних, необхідність у благодійництві стали явищами невідомими. І досяг цього він просто тим, що поставив людей в умови, співвідносні з людською гідністю, а особливо – дбав про добре виховання підростаючого покоління. У м. Нью-Ланарк була вперше розпочата робота шкіл для дітей молодшого віку, запропонованих Р. Оуеном. Однак, за словами Ф. Енгельса, це не задовольняло самого Р. Оуена, а умови, які було створено для робітників, ще не відповідали, як він вважав, людській гідності [10, с. 136 – 137].

Дослідники зазначають, що в перші роки управління в м. Нью-Ланарк Р. Оуен розгорнув бурхливу діяльність. Він розпочав із будівництва нового житла для робітників, унаслідок чого виникло нове робітниче селище. У селищі, спираючись на допомогу і співробітництво впливових робітників, Р. Оуен заснував щось на кшталт органів самоврядування під своїм загальним керівництвом. Було скликано загальні збори робітників, на яких Р. Оуен ознайомив їх із планом реформ. Крім того, була обрана комісія для підтримання чистоти, створені фабричні магазини, в яких робітники за прийнятними цінами могли придбати якісні товари (їжу, одяг, паливо тощо), організована медична допомога. Спираючись на поступово завойовану довіру робітників, Р. Оуен розпочав систематичну боротьбу з пияцтвом: узявши під свій контроль продаж спиртних напоїв, він відкрив дешеvu їдальню й домогся того, що приватний продаж алкоголю в м. Нью-Ланарк зник. При фабриці були облаштовані школа, ясла та майданчик для маленьких дітей. Робочий день було скорочено до 11 3/4 год. (порівняно з 13 год.) [12, с. 45]. У науковій праці «Педагогічні ідеї Роберта Оуена» йдеться про те, що робочий день було скорочено до 11 3/4 год. (порівняно з 14 год.), а потім – до 10 1/2 год. [11, с. 4].

За відносно короткий термін чисельність населення м. Нью-Ланарк із 1,5 тис. збільшилася до 2,5 тис. осіб, а саме місто (завдяки новим підходам до управління, технічній організації, раціоналізації, вирішенню соціальних питань) стало зразковим і перетворилося на місце паломництва для тих, хто шукав відповідь на споконвічне питання щодо взаємовідносин влади та суспільства.

У 1813 р. виходить у світ його книга «Новий погляд на суспільство, або Досліди з вироблення характеру» [13, с. 305]. В інших джерелах, із посиланням на біографів Р. Оуена Ф. Подмора і Дж. Кола, ця наукова праця (коли використовувався її текст у російському перекладі 1881 р., а цей текст, у свою чергу, був звернений з оригіналом тексту 1817 р.) має назву «Новий погляд на суспільство, або Досліди з принципів формування людського характеру» [12,

с. 6]. Існує також інша версія перекладу цієї наукової праці, яка має назву «Новий погляд на суспільство, або Досліди зі створення характеру», про що йдеться у науковому виданні «Педагогічні ідеї Роберта Оуена» (1940) [11, с. 19] та філософському словнику під редакцією М. Розенталя і П. Юдіна (1941) [8, с. 206]. Різне трактування назви цієї книги вчені пов'язують із тим, що оригінальне видання стало бібліографічною рідкістю [12, с. 6].

Р. Оуен 1 січня 1816 р. у м. Нью-Ланарк відкриває Новий інститут для формування характеру, де дитина виховується, починаючи з дитячого садочка, до сімнадцяти років, поєднуючи виробничу працю з навчанням [13, с. 305]. Новий інститут став завершенням п'ятнадцятирічної роботи Р. Оуена з організації виховання і навчання дітей робітників. Він складався з цілої системи установ. Майданчик перетворився на ясла та заклад для дошкільнят. Із ними були тісно пов'язані початкова школа, класи для підлітків та дорослих [12, с. 70]. «Цей інститут, – сказав Р. Оуен у своєму зверненні до робітників, – коли всі відділення його почнуть діяти, ... допоможе здійснити повний переворот як у зовнішніх, так і у внутрішніх проявах поглядів жителів цілого поселення. Інститут докладе всіх зусиль та застосує всі засоби для того, щоб приймати ваших дітей у найбільш ранньому віці, як тільки вони почнуть ходити. Завдяки цьому багато хто з вас, матерів сімей, матиме змогу більше заробляти; у вас буде менше турбот і страху за дітей, адже вони будуть захищеними від набуття поганих навичок і поступово готуватимуться до сприйняття добрих». Роберт Дейл, син Р. Оуена, підтверджує, що інститут фактично безкоштовно обслуговував не тільки дітей робітників фабрики, а й дітей селян, які жили на відстані однієї милі від м. Нью-Ланарк. Під час відкриття Нового інституту Р. Оуен заявив батькам дітей, що цей заклад не слід вважати школою для бідних, а робітники самі повинні утримувати його. Тому він призначив символічну плату за виховання і навчання дітей – три пенси щомісяця (три шилінги на рік). Р. Оуен розглядав оплату за утримання школи не як перепопу, а як стимул до навчання, завдання якого – нагадувати дітям і батькам про цінності школи. При цьому реальні витрати досягали, за одними джерелами, двох фунтів на рік на дитину, за іншими – однієї тисячі двохсот фунтів на всіх учнів, тобто приблизно вісім фунтів на дитину. Сам Інститут (будівля та обладнання) обійшлися товариству в 10 тис. фунтів. Основи та практика роботи Нового інституту викладені Р. Оуеном, а також його сином Р. Дейлом. Доречно зазначити, що брошура Р. Дейла «Виховання в Нью-Ланарку» (1824 р.) є документом, який найсистемніше і найповніше викладає практику роботи з дітьми від 5 до 10 років. Робота школи

для маленьких дітей масштабніше висвітлена самим Р. Оуеном [12, с. 52 – 54].

За словами О. Герцена, шаленому успіху в м. Нью-Ланарк протиставити було нічого. Учені й послы, міністри й герцоги, купці та лорди – усі виходили зі школи з подивом і шанобливістю [3].

Новим етапом у педагогічній діяльності Р. Оуена у м. Нью-Ланарк стали 1824 – 1829 рр. У ці роки він також розгорнув педагогічний експеримент у трудовій колонії у Нью-Гармоні в США (1825 ? 1829 рр.), тому відсторонився від безпосередньої участі в роботі Нового Інституту. Як результат, Інститут поступово занепав. У 1829 р. Р. Оуен повністю порвав із м. Нью-Ланарк.

Дослідники констатують, що діяльність Р. Оуена в м. Нью-Ланарк була сповнена боротьби. Не було такого періоду, коли його педагогічні заклади до кінця відображали б його погляди. На думку Н. Тумім-Альмедінген, яка детально вивчала педагогічну діяльність Р. Оуена, трагізм його становища полягав у тому, що з фабриканта-філантропа він перетворювався на палкого проповідника організації суспільства на комуністичних засадах; але в його практичній діяльності виникали перешкоди, які змушували йти на компроміс із деяких принципових питань [12, с. 74].

Повернувшись з Англії у 1828 р., він побачив, що Нью-Гармоні як трудова колонія перестала існувати. За оцінками дослідників, Р. Оуен витратив на ці справи більше ніж 200 тис. дол. США, що становило 4/5 його статку.

У 1830 р. була організована друга трудова колонія, але цього разу в Англії, у графстві Гемпшир. Для її організації було придбано великий маєток Квінвуд (що означає «Ліс королеви») площею більш ніж у 500 акрів, із кількома фермами. У статті «Опис тих, що з'явилися у новітній час, і ще існуючих комуністичних колоній» Ф. Енгельс зазначає, що не тільки в Америці, а й в Англії відбулися спроби реалізувати ідею спільності майна. Це вчення протягом 30 років проповідував Р. Оуен, який витратив усі без залишку свої статки на створення нової колонії в Гемпширі. Для реалізації цієї мети товариство викупило земельну ділянку розміром 1 200 моргів і заснувало там комуну за планами Р. Оуена [10, с. 263]. Як тільки Р. Оуен зайняв посаду директора трудової колонії (1839 – 1845), він почав організовувати школу для дітей-колоністів. Учень і послідовник Р. Оуена Л. Джоунс зазначає, що основи системи освіти в Гармоні-Холл полягали в тому, щоб поєднати індустріальну та земельну роботи з навчанням.

Матеріали, що містяться в «Новому моральному світі», свідчать, що спочатку громада була невеликою. У 1840 р. вона налічувала 57 членів разом із дітьми, але чисельність її швидко зростала.

У 1842 р. з'явилося оголошення про виховний заклад у трудовій колонії. Р. Оуен прагнув поступово перетворити цей заклад на велику індустріальну школу на 500 учнів. У 1843 р., згідно з проектом, підписаним Р. Оуеном, витрати на цю школу мали становити 7 500 фунтів стерлінгів. Навесні 1844 р. у загальноосвітніх (початковій та індустріальній) школах налічувалося 94 учні, з них 64 – «оплатних», за яких батьки вносили по 25 фунтів на рік. У школі діти не лише навчалися, а й жили, харчувалися, отримували одяг. Починаючи роботу на виробництві, підлітки, яким виповнилося 14 років, продовжували навчання в індустріальній школі. У Гармоні-Холл було кілька фабрично-заводських підприємств, і навчання в школах було пов'язане з роботою на них. Л. Джоунс зазначає, що Гармоні-Холл був великим маєтком із садами й городами, де працювали запрошені провідні спеціалісти. У трудову колонію були також запрошені робітники з різних галузей індустрії.

Під час другого періоду своєї діяльності Р. Оуен не припиняв звертатися до однодумців із закликами негайно, ще до переходу до реалізації його плану в цілому, докорінно змінити виховання. «Застосуйте розумну систему виховання у будь-якій країні – і в ній ніколи не виникне труднощів під час управління населенням, – зазначає Р. Оуен. – Усі ясно бачитимуть і розумітимуть, що більше потрібно для людського щастя, і завжди діятимуть у злагоді зі справжніми інтересами суспільства» [12, с. 95 – 120].

У 1841 р. опубліковано його нарис «Внутрішні колонії», де він пояснює перехід до ідеального суспільства, що складається з великої кількості невеликих взаємозалежних громад, пов'язаних не інститутами державної влади, а залізничними колями. Р. Оуен також пропонує створити самодостатні громади, управління в яких здійснюватимуть неполітичні комітети [6, с. 107 – 108]. На думку Р. Оуена, за допомогою громадських організацій кожна людина забезпечуватиметься протягом свого життя всім необхідним, до того ж найкращої якості, а ці організації нададуть найефективніший напрям розвитку промисловості й талантів кожного індивіда [11, с. 216]. У 1841 р. у Лондоні Р. Оуен прочитав цикл лекцій про раціональну систему суспільства [12, с. 45].

Разом із досягненнями в науковій сфері та на виробництві виникали непорозуміння між Р. Оуеном та компаньйонами. Дослідники підкреслюють, що від самого початку «суміш філантропії зі справами» викликала осуд із боку його компаньйонів, а приводів для цього Р. Оуен давав безліч. Коли минуло 10 років спільної роботи з першою групою компаньйонів, Р. Оуен викупив у них фабрику за 84 тис. фунтів стерлінгів. Він створив нову спілку разом з кількома родичами своєї дружини. Однак нові компаньйони

виявилися навіть менш піддатливими, ніж перші. Так, коли Р. Оуен збудував нову будівлю для школи і залишилося лише меблювати приміщення та забезпечити його навчальними посібниками, компаньйони наклали арешт на подальшу витрату коштів. У 1812 р. Р. Оуен вимагає надати на обладнання 3 тис. фунтів стерлінгів, тобто стільки, скільки коштувала сама будівля. Суперечки виникали й щодо високої оплати педагогічної праці. Через 2 – 3 роки суперечки настільки загострилися, що Р. Оуен запропонував своїм компаньйонам викупити фабрику. Спочатку вони не погодилися. Тоді Р. Оуен відмовився від виконання обов'язків директора-розпорядника і написав анонімну брошуру, яку назвав «Звіт про заклади в Нью-Ланарку» (1812 р.). У ній він виклав історію свого соціального експерименту, розповів про проблеми, з якими стикався під час його проведення, і закликав можливих осіб, які цікавляться соціальними питаннями, надати йому допомогу. У своїй першій науковій праці Р. Оуен оцінив Нью-Ланарк як зразок промислової общини та заявив: якщо не буде організовано педагогічний вплив на характери робітників, промисловість загрожує «революціонізувати й розвалити державу» [12, с. 74 – 75]. Твердження Р. Оуена щодо подальшого розвитку в економічній сфері стало пророцтвом, а для наступних поколінь промисловців визначило коло питань, які потребують першочергового вирішення. Для педагогів він залишається одним із розробників основних засад і методів виховання, а для управлінців – визнаним теоретиком і практиком державного управління.

Відомий громадський діяч, філософ і публіцист С. Булгаков уважає, що ідеї Р. Оуена викликають не лише історичне, а й злочинне зацікавлення [2, с. 762 – 763]. Однак його прагнення досягти ідеалу в питаннях співіснування виробництва, навчання та життя робітників підтримували далеко не всі. Водночас міністри й архієреї, парламентські комітети і з'їзди фабрикантів радилися з Р. Оуеном. За словами О. Герцена, успіх у м. Нью-Ланарк захоплював усіх: жоден посадовець чи вчений не виїздив з Англії, поки не відвідав Р. Оуена.

На думку Р. Оуена, хаос, що панує в сучасному суспільстві, не дає можливості сформувати розумну людську істоту. Поки існуватиме поділ суспільства на релігійні секти, партії, класи, на окремі нації з різними мовами, доти люди залишатимуться в путах невігластва й безоднях нерозумності. Вони продовжуватимуть виховувати покоління за поколінням у таємниці, щоб нічого не розуміти, у роз'єднанні почуттів та інтересів, у розпусті і пристрастях, які призводять до тих зіткнень і безглуздя дій, завдяки яким кожна сторінка людської історії позначена кров'ю й жорстокістю [11, с. 232].

Не сприяє подальшому розвитку й відсутність у громадян усвідомлення можливостей самостійно розпочати процес

формування громадянського суспільства за допомогою структур публічного управління. Безумовно «викривачі» і «пророки» (за словами О. Герцена), провідники цього напрямку (Г. Чорна, Н. Щирба, М. Савчук, О. Продан) і теоретики державного управління (В. Бабаєв, Р. Войтович, О. Іваницька, І. Ковтун, Н. Липовська, С. Серьогін) різними способами намагаються роз'яснити існування такої необхідності громадянам і тим самим прискорити цей процес. Однак на сучасному етапі розвитку даному процесу заважає наявність кількох проблем.

Перша полягає в тому, що на державному рівні так і не визначилися щодо доцільності кардинальних змін у державному управлінні з акцентом на цілеспрямовану допомогу територіальним громадам через державні агентства сприяння розвитку громад, а також не наважуються дати суспільству в особі територіальних громад можливість розпочати цей процес за допомогою структур публічного управління, створення яких відбуватиметься за безпосередньої участі жителів населених пунктів. Наявність цієї проблеми можна пояснити не стільки невизначеною позицією посадових осіб державного управління щодо цього питання, скільки їхнім баченням подальших дій, які вони пов'язують не з необхідністю встановлення тісних взаємовідносин між державою та суспільством у сфері управління, а спираються на теорії, в яких про управління навіть не йдеться.

Наступна проблема полягає в тому, що у вищих навчальних закладах досі не розпочато курс лекцій про базові основи взаємовідносин держави та суспільства в управлінні, а наполегливо продовжується викладання підходів до державного управління зразка 90-х рр. минулого століття. Тому наразі відсутні підстави для того, щоб дискутувати про всебічну обізнаність із питань взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом державного управління в студентському середовищі – «кузні кадрів» для державного управління. Відповідно завчасно розраховувати на нове покоління управлінців, детально обізнаних із цієї тематики і здатних аргументовано довести переваги нових підходів до управління на практиці.

Наявність зазначених проблем створює своєрідний вакуум у суспільному середовищі, який потребує заповнення не лише відповідною інформацією про необхідність розвитку суспільства з елементами прямої демократії, а й реальними пропозиціями щодо формування громадянського суспільства. Також на увагу заслуговує інформація про необхідність застосування нових методів у сфері суспільних відносин, доцільність нових форм управління, що підтверджено практичним упровадженням із констатацією сприйняття цих новацій суспільством.

Історія довела, що в науці державного управління мають

переважати не суто теоретичне бачення щодо необхідності змін у сфері суспільних відносин, не заклики до різного роду реформувань без організаційної та правової підтримки забезпечення цього процесу, а теоретико-практичні розробки з констатацією факту практичного застосування нових елементів на користь налагодження тісних взаємовідносин держави та суспільства в управлінні [1, с. 21]. Підкреслюючи розрив між теорією та практикою, відомий науковець, один із видатних теоретиків державного управління О. Градовський справедливо наголошує, що наука, яка не має доступу до практичних питань державного життя, вдається до утопії і з корисної суспільної сили перетворюється на руйнівний елемент. Під час виступу на щорічному зібранні Імператорського Санкт-Петербурзького університету, яке відбулося 8 лютого 1873 р., О. Градовський акцентував увагу на відірваності теоретичних засад від практики. «Ось явище, котрим найменше слід вихвалитися, особливо в «практичній справі». Саме його всіма засобами повинна б намагатися усунути наука, мета якої – стати теорією справи», – зазначає О. Градовський [4, с. 23 – 31].

У цьому аспекті унікальні підходи Р. Оуена до нового стилю управління є достатнім аргументом для наслідування його практичних розробок щодо створення належних умов життєзабезпечення в населених пунктах, які не лише на сучасному етапі суспільного розвитку, а й у майбутньому залишатимуться актуальними для налагодження тісних взаємовідносин між державою та суспільством [1, с. 23]. За словами Р. Оуена, його наукові праці написані не заради суто теоретичних роздумів і не для розваг пасивного мрійника, який тільки думає, сидючи у своєму кабінеті, і ніколи не діє на громадській арені, а для того щоб викликати найбільшу активність, поширити в суспільстві знання його істинних інтересів і спрямувати громадську думку на найважливіший предмет – на загальнонародну справу, що має на меті раціональне формування характеру величезної маси населення, якому сьогодні дозволяють формуватися так, щоб наповнювати світ злочинцями [11, с. 148].

Довести необхідність нових підходів до управління на рівні громади та обґрунтувати доцільність тісних взаємовідносин суспільства та держави в управлінському аспекті на сучасному етапі розвитку стало можливим завдяки науковим розробкам учених XVI – XIX ст. і практичним підходам Р. Оуена у сфері управління, який небезпідставно вважає, що тільки розумне управління може дати щастя керованим. На думку Р. Оуена, управління повинно встановити, яка природа людини, які закони її організації і що необхідне для щастя людини. Відповідно, управління встановить порядки, за яких буде створено умови, що гармонують із законами людської природи [11, с. 216].

Створити такі умови є нагальним завданням і водночас принциповим питанням для сучасних управлінців, на долю яких випало це випробування. Реалізація такого завдання полягає в тому, щоб запропонувати практичні підходи до налагодження партнерських взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом державного управління, тим самим спростувавши безпідставні твердження деяких учених – представників споріднених наук – про нездатність науки державного управління вирішувати питання, пов'язані з формуванням розумного і справедливого суспільства. Адже, за словами Р. Оуена, «хто хоче досягти особистого щастя, той повинен сприяти щастю всього суспільства» [11, с. 20].

Список використаних джерел

1. **Алексєєв В. М.** Взаємовідносини держави та суспільства в Україні: управлінський аспект : монографія / В. М. Алексєєв. – Чернівці : Технодрук, 2010. – 524 с.
2. **Булгаков С. Н.** История экономических и социальных учений / С. Н. Булгаков; вступ. ст., сост. и примеч. В. В. Сапова. – М. : Астрель, 2007. – 988 с.
3. **Герцен А. И.** Сочинения. В 2 т. Т. 2 / А. И. Герцен ; редкол. : М. Б. Митин (пред.) и др. ; общ. ред. А. И. Володина, З. В. Смирновой ; сост., авт. примеч. З. В. Смирнова. – М. : Мысль, 1986. – 654 с.
4. **Градовский А. Д.** Собрание сочинений. В 9 т. Т. 1 / А. Д. Градовский. – СПб. : Типография М. М. Стасюлевича, 1899. – 421 с.
5. **Квинтэссенция** : филос. альманах, 1991 / под ред. В. И. Мудрагея ; сост. О. Ю. Бойцова [и др.]. – М. : Политиздат, 1992. – 400 с.
6. **Кин Д.** Демократия и гражданское общество : пер. с англ. / Д. Кин ; послесл. М. А. Абрамова. – М. : Прогресс-Традиция, 2001. – 400 с.
7. **Кирилюк Ф. М.** Політологія Нової доби : посібник / Ф. М. Кирилюк. – К. : Академія, 2003. – 304 с.
8. **Краткий философский словарь** / под ред. М. Розенталя и П. Юдина. – Изд. 2-е, доп. – М. : Госполитиздат, 1941. – 328 с.
9. **Лукашев А. В.** Анатомия демократии, или Черный PR как институт гражданского общества / А. В. Лукашев, А. В. Пониделко. – СПб. : Бизнес-Пресса, 2001. – 272 с.
10. **Маркс К.** Избранные произведения. В 3 т. Т. 3 / К. Маркс, Ф. Энгельс. – М. : Политиздат, 1981. – 643 с.
11. **Педагогические идеи Роберта Оуэна** / Со вступительным очерком проф. А. Анекштейна. – М. : Гос. учеб.-педаг. изд-во Наркомпроса РСФСР, 1940. – 264 с.
12. **Тумим-Альмединген Н. А.** Педагогические опыты и взгляды Р. Оуэна / Н. А. Тумим-Альмединген ; под ред. Е. Я. Голанта (отв. редактор) [и др.]. – М. : Гос. учеб.-пед. изд-во М-ва просвещения РСФСР, 1960. – 164 с.
13. **Утопический социализм** : хрестоматия / общ. ред. А. И. Володина. – М. : Политиздат, 1982. – 512 с.

14. Утопия и утопическое мышление : антология зарубежн. лит. : пер. с разн. яз. / сост., общ. ред. и предисл. В. А. Чаликовой. – М. : Прогресс, 1991. – 405 с.

15. Фулье А. Ж. Э. Современная наука об обществе : пер. с фр. / А. Ж. Э. Фулье. – Изд. 2-е, стереотип. – М. : КомКнига, 2007. – 344 с.

List of references

1. **Aleksieiev V. M.** Vzajemovidnosyny derzhavy ta suspilstva v Ukraini: upravlynskyi aspekt : monohrafiia / V. M. Aleksieiev. – Chernivtsi : Tekhnodruk, 2010. – 524 s.

2. **Bulgakov S. N.** Istoriya ekonomicheskikh i sotsialnykh ucheniy / S. N. Bulgakov; vstup. st., sost. i primech. V. V. Sapova. – М. : Astrel, 2007. – 988 s.

3. **Gertsen A. I.** Sochineniya : v 2 t. T. 2 / A. I. Gertsen ; redkol. : M. B. Mitin (pred.) i dr. ; obsch. red. A. I. Volodina, Z. V. Smirnovoy ; sost., avt. primech. Z. V. Smirnova. – М. : Myisl, 1986. – 654 s

4. **Gradovskiy A. D.** Sbranie sochineniy : v 9 t. Tom' pervyyi / A. D. Gradovskiy. – S.-Peterburg' : Tipografiya M. M. Stasyulevicha, 1899. – 421 s.

5. **Kvintessentsiya** : filos. almanah, 1991. – М. : Politizdat, 1992. – 400 s.

6. **Kin D.** Demokratiya i grazhdanskoe obschestvo : per. s angl. / D. Kin ; poslesl. M. A. Abramova. – М. : Progress-Traditsiya, 2001. – 400 s.

7. **Kyryliuk F. M.** Politolohiia Novoi doby : posibnyk / F. M. Kyryliuk. – К. : Akademiia, 2003. – 304 s.

8. **Kratkiy** filosofskiy slovar / pod red. M. Rozentalya i P. Yudina. – Изд. 2-е, dop. – М. : Gospolitizdat, 1941. – 328 s.

9. **Lukashev A. V.** Anatomiya demokratii, ili Chernyy RR kak institut grazhdanskogo obschestva / A. V. Lukashev, A. V. Ponidelko. – Spb. : Biznes-Pressa, 2001. – 272 s.

10. **Marks K.** Izbrannyye proizvedeniya : v 3 t. T. 3 / K. Marks, F. Engels. – М. : Politizdat, 1981. – 643 s.

11. **Pedagogicheskie** idei Roberta Ouena / So vstupitelnyim ocherkom prof. A. Anekshyteyna. – М. : Gos. Ucheb.-pedag. Izd-vo Narkomprosa RSFSR, 1940. – 264 s.

12. **Tumim-Almedingen N. A.** Pedagogicheskie opytyi i vzglyadyi R. Ouena / N. A. Tumim-Almedingen ; pod red. E. Ya. Golanta (otv. redaktor), E. A. Grebenshikovoy, A. M. Leushinoy, N. B. Mchedlidze. – М. : Gos. ucheb.-ped. izd-vo M-va prosvescheniya RSFSR, 1960. – 164 s.

13. **Utopicheskiy** sotsializm : hrestomatiya / obsch. red. A. I. Volodina. – М. : Politizdat, 1982. – 512 s.

14. **Utopiya** i utopicheskoe myshlenie: antologiya zarubezhn. lit. : per. s razn. yaz. / sost., obsch. red. i predisl. V. A. Chalikovoy. – М. : Progress, 1991. – 405 s.

15. **Fule A. Zh. E.** Sovremennaya nauka ob obschestve : per. s fr. / A. Zh. E. Fule. – Изд. 2-е, stereotip. – М. : KomKniga, 2007. – 344 s.

Надійшла до редколегії 26.07.14

Тетяна ГАНЦЮК

Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ЕЛЕМЕНТІВ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджуються проблеми визначення складових елементів комплексного механізму державного управління. Аналізуються механізми державного управління як системи та визначаються її складові частини.

Ключові слова: механізм державного управління, системний підхід, система органів державної влади, комплексний механізм.

Татьяна Ганцюк. К проблеме определения элементов комплексного механизма государственного управления

Исследуются проблемы определения составных элементов комплексного механизма государственного управления. Анализируются механизмы государственного управления как системы и определяются ее составные части.

Ключевые слова: механизм государственного управления, системный подход, система органов государственной власти, комплексный механизм.

Tetiana Hantsuk. The problem of defining the elements of integrated public administration mechanism

The problems to define the complex mechanism of public administration are investigated. The mechanisms of public administration as a system are analyzed and its components are determined.

Key words: mechanism of public administration, system approach, system of government, complex mechanism.

Проблема підвищення ефективності державного управління в сучасних глобалізаційних процесах набуває особливої актуальності, зокрема підвищення ефективності функціонування органів державного управління місцевого рівня. Рівень ефективності функціонування суспільної влади залежить від її дієвості і здатності до реалізації, а така здатність – від наявності в її системі відповідного ефективно діючого механізму як реальної організаційної сили, опанувавши яку, влада починає управляти суспільними процесами держави [3]. Таке твердження, на нашу думку, цілком відповідає і рівню виконавчих органів влади. Тому сьогодні як ніколи потребує вирішення проблема вдосконалення механізмів державного управління.

Поясненню та обґрунтуванню механізмів державного управління присвячено чимало досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних учених, серед яких В. Авер'янов, Д. Дзвінчук, С. Домбровська, О. Коротич, Р. Ларіна, Н. Мирна, О. Ньюнко, Р. Рудницька,

О. Федорчак та ін. Проте якщо загальні принципи механізмів державного управління досліджувалися значною кількістю науковців, то питання виділення складових таких механізмів у місцевих органах виконавчої влади потребують більш детального вивчення.

Мета публікації – обґрунтувати та розробити узагальнену схему системи комплексного механізму державного управління. Для досягнення зазначеної мети було визначено такі завдання: проаналізувати наявні в наукових джерелах трактування дефініції «механізми державного управління», визначити основні складові елементи комплексного механізму державного управління та запропонувати їх узагальнену модель.

Ураховуючи той факт, що термін «механізми державного управління» є досить широко вживаним у науковій літературі, при цьому серед науковців, які вивчають механізми державного управління, немає єдиної позиції щодо його трактування, вважаємо за необхідне з'ясувати суть даного терміна.

Значна кількість науковців керується системним підходом під час трактування механізмів державного управління. Так, О. Федорчак, у праці якої подано досить ретельний аналіз та класифікацію механізмів державного управління, дійшла висновку, що механізм державного управління – це система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [17].

Російський науковець Ю. Тихомиров механізм соціального управління розуміє як спосіб організації та функціонування управління, що базується на висуванні обґрунтованих цілей, створенні та розвитку керуючої системи, покликаної забезпечувати в ході управлінського процесу досягнення цілей. У широкому розумінні механізм управління являє собою процес погодженого впливу суб'єкта управління на явища соціальної дійсності, що його оточують [16]. Механізм державного управління, у розумінні Ю. Тихомирова, – це демократична державна організація управлінського впливу на суспільні процеси, яка повинна повною мірою відображати взаємодію різних елементів управління, що мають ознаки взаємозалежностей та причинно-наслідкових зв'язків. Це, на думку автора, дозволяє розглядати механізм управління як ефективне (на думку суспільства) знаряддя пізнання реальної дійсності й науково обґрунтованого впливу на процеси, які відбуваються [15].

Крім того, науковець наголошує на розгляді не механізмів управління, а системи механізмів управління, підкреслюючи тим самим використання саме системного підходу в управлінні. За Ю. Тихомировим, система механізму управління складається: із

системи управління; соціальних, правових норм; способів визначення цілей; управлінського процесу як циклу дій керуючої системи, що послідовно змінюють одна одну [16].

Д. Дзвінчук також керується положеннями загальної теорії систем і вважає цілком виправданим та доцільним кроком виділення у вищенаведеному визначенні О. Федорчак двох складових: структури – комплексу взаємопов'язаних елементів та наповнення – принципів і закономірностей роботи і взаємодії цих елементів [5]. Дослідник дотримується думки, що такий поділ надає можливість розуміти «механізм державного управління» як комплекс системи взаємопов'язаних елементів, а саме штучно створеної складної системи, призначеної для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, як зазначають науковці Р. Рудницька, О. Сидорчук та О. Стельмах [14], та інтелектуального наповнення системи – сукупності правових норм, методів, засобів й інструментів державного впливу на об'єкт управління [14], яке О. Федорчак [17] ще доповнює такими складовими, як «політика», «важелі», «правове, нормативне та інформаційне забезпечення».

Ми погоджуємося з думкою Д. Дзвінчука та О. Немчук, які стверджують, що той факт, за якого структура механізму державного управління має своїми невід'ємними компонентами методи, важелі, інструменти, політику, правове, нормативне та інформаційне забезпечення, свідчить про те, що механізм державного управління є нероздільним комплексом структури певним чином взаємопов'язаних елементів управління, які мають характер стійких взаємозалежностей і причинно-наслідкових зв'язків [5].

Дослідниця С. Домбровська також підкреслює, що вивчення механізмів державного управління повинно базуватися на використанні системного підходу, який обов'язково передбачає розгляд структурної побудови, процесів функціонування та процесів розвитку [6].

Аналізуючи праці науковців, які керуються системним підходом у тлумаченні механізмів державного управління, необхідно згадати В. Авер'янова, який визначає механізм державного управління як сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масиву правових норм, що регламентують організаційні засади і процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення і виділяє такі складові зазначеного механізму: 1) система органів виконавчої влади; 2) сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку [3].

Г. Атаманчук теж розглядає механізм державного управління як

складну систему державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління. Він наголошує на тому, що механізм державного управління є «інструментом» реалізації виконавчої влади держави та являє собою сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів та закономірностей, через які суб'єкт державного управління виявляє потреби, інтереси і цілі суспільства в управляючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях та діях і практично втілює їх у життя, зважаючи на державну владу [1].

Як систему органів державної влади та місцевого самоврядування, просякнуту єдиними, законодавчо закріпленими принципами (загальними, що належать до механізму держави в цілому і частковими, дія яких поширюється лише на окремі ланки державного механізму, певні органи або групи органів), засновану на розподілі влади і наявності необхідних матеріальних придатків, систему, яка виконує завдання і функції держави або забезпечує їх виконання, характеризує механізм сучасної держави О. Оболенський [11].

Російський науковець М. Васильєва вважає, що механізм державного управління можна визначити як систему процедур державного управління, які формують управлінське рішення чи правила його прийняття і реалізації. На її думку, механізм державного управління являє собою єдину систему, яка, у свою чергу, складається з конкретних управлінських механізмів [2].

Водночас науковці Р. Ларіна, А. Владзимирський та О. Балусєва розглядають механізм управління як складову частину більш глобальної системи – системи управління. Учені звертають увагу на те, що механізм управління як елемент системи управління забезпечує дію на чинники, від стану яких залежить результат діяльності керованого об'єкта. На їх погляд, механізм управління є достатньо складною категорією управління і включає такі складники: цілі управління; критерії управління – кількісний аналог цілей управління; фактори управління – елементи об'єкта управління і їх зв'язку, на які проводиться дія на користь досягнення поставлених цілей; методи дії на чинники управління; ресурси управління – матеріальні і фінансові ресурси, соціальний і організаційний потенціали, при використуванні яких реалізується вибраний метод управління і забезпечується досягнення поставленої мети [8].

Різнманітні тлумачення термінів «механізм управління» та «механізм державного управління» відображають природу механізмів та є їх словесною теоретичною моделлю. Уточнивши зміст таких базових термінів, а також розкривши їх суть, ми можемо стверджувати, що трактування дефініцій «механізм управління» та «механізм державного управління» є багатоаспектними, але кожна

з розглянутих експлікацій не суперечить попередній, а навпаки, доповнює її.

Отже, якщо загальні положення механізмів державного управління ґрунтовно досліджені та систематизовані, то питання визначення елементів системи механізмів державного управління вивчено недостатньо. Залежно від особливостей сфери управління та від проблеми, яка потребує вирішення шляхом застосування конкретного механізму державного управління, цей механізм отримує власну назву і, як зазначає О. Федорчак, може складатися з декількох самостійних механізмів [17]. Ми погоджуємося із думкою Н. Мирної, що комплексний механізм управління повинен повною мірою відображати взаємодію різних елементів управління, які мають ознаки стійких залежностей і причинно-наслідкових зв'язків, і має бути побудований як відносно самостійна система [9]. Тому спробуємо визначити складові комплексного механізму державного управління та їх сутність з позиції системного підходу.

Різні науковці відповідно до комплексу методів управління, що входять до складу конкретного механізму державного управління, серед складових системи комплексного механізму державного управління виділяють декілька різновидів механізмів. Більшість дослідників керується тим, що фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну і правову природу, і на основі цього серед елементів комплексного механізму державного управління виділяють економічний, мотиваційний, організаційний, політичний та правовий механізми (таблиця).

Крім зазначених механізмів, дослідниця Л. Приходченко у структурі механізму державного управління виділяє цільовий, нормативно-правовий та інформаційний компоненти, сукупність та зв'язки між якими відображають усі істотні аспекти функціонування системи державного управління [12].

Дослідники А. Ахламов, О. Голинська, М. Козинський, С. Осадчук доповнюють перелік компонентів податковим механізмом державного управління, сутність якого полягає в забезпеченні формування дохідної частини бюджетної системи України, а закріплення частки загальнодержавних податків, місцевих податків, зборів за місцевими бюджетами і законодавче закріплення права самостійно визначати напрямки використання бюджетних коштів є основою самостійності місцевих бюджетів [13]. Автори «Словника-довідника з державного управління» в системі комплексного механізму державного управління виділяють ряд засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління, серед яких, крім вищезазначених політичного, економічного, організаційного та правового, присутній соціальний механізм [4].

О. Коротич доповнює розглянуті класифікації, виділяючи

Складові системи комплексного механізму державного управління

Складова системи	Науковці, які її виділяють
Економічний	А. Ахламов, В. Бакуменко, О. Балуєва, А. Владзимирський, Т. Гаман, О. Голинська, В. Князев, М. Козинський, О. Коротич, М. Круглов, Р. Ларіна, Н. Нижник, В. Олуйко, С. Осадчук, Л. Приходченко, О. Федорчак
Мотиваційний	О. Балуєва, М. Васильєва, А. Владзимирський, Т. Гаман, М. Круглов, Р. Ларіна, Н. Нижник, В. Олуйко, О. Федорчак
Організаційний	А. Ахламов, В. Бакуменко, О. Балуєва, М. Васильєва, А. Владзимирський, Т. Гаман, О. Голинська, В. Князев, М. Козинський, М. Круглов, Р. Ларіна, Н. Нижник, В. Олуйко, С. Осадчук, Л. Приходченко, О. Федорчак
Політичний	В. Князев, В. Бакуменко, О. Коротич, Н. Нижник, В. Олуйко, М. Круглов, Т. Гаман, О. Федорчак
Правовий	А. Ахламов, О. Голинська, М. Козинський, С. Осадчук, В. Князев, В. Бакуменко, О. Коротич, Р. Ларіна, А. Владзимирський, О. Балуєва, Н. Нижник, В. Олуйко, М. Круглов, Т. Гаман, О. Федорчак

адміністративні (організаційно-розпорядчі), соціально-психологічні, морально-етичні та комплексні державні механізми управління [7]. Крім того, автор надає класифікацію механізмів державного управління за ознакою наявності суб'єктів управління та виокремлює механізми державного управління вищого рівня (здійснюють вищі органи державної влади), обласного рівня (здійснюють обласні державні адміністрації), районного рівня (здійснюють районні ради, районні державні адміністрації) і механізми місцевого рівня (здійснюють міські, селищні, сільські ради) [7]. О. Нюнько доповнила класифікацію механізмів державного управління, запропоновану О. Коротич, поділом за такими ознаками, як масштабність впливу та функціональне призначення. За масштабністю впливу науковець виділила:

- комплекс міжнародних механізмів державного управління (наддержавний рівень);
- комплекс державних механізмів управління (державний рівень);
- комплекс регіональних механізмів державного управління (регіональний рівень);
- комплекс галузевих механізмів державного управління (загальні та специфічні механізми окремих галузей);
- комплекс місцевих механізмів державного управління (місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування);
- комплекс організацій механізмів державного управління

(макрорівень локальних організацій, підприємств установи);
– комплекс громадських механізмів державного управління [10].

За функціональним призначенням дослідниця пропонує виділити механізм формування, механізм управління, механізм розподілу, механізм використання, механізм контролю та аналізу [10].

Проаналізувавши наукові праці М. Васильєвої, можемо доповнити класифікацію О. Нюнько за функціональним призначенням механізмами реалізації загальних та інших принципів управління, механізми планування, організації, мотивації, координації, розпорядництва та обліку [2]. Наведемо узагальнену класифікацію механізмів державного управління (рисунок).



Елементи системи комплексного механізму державного управління

Отже, проведений аналіз термінів «механізм управління» та «механізм державного управління» дозволяє визначити механізм державного управління як комплексну систему, що має свою структуру та складові елементи. На основі аналізу праць науковців розроблена узагальнена класифікація елементів комплексного механізму державного управління, відповідно до якої механізми можуть поділятися за ознаками масштабності впливу, суб'єкта управління, методів управління та за функціональним призначенням.

Подальші роботи планується спрямувати на дослідження механізмів державного управління, які гарантують інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності місцевих органів державної влади, а також на розроблення пропозиції щодо підвищення ефективності функціонування таких механізмів.

Список використаних джерел

1. **Атаманчук Г. В.** Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – [изд. 2-е, дополн.]. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
2. **Васильева М. В.** Государственный финансовый контроль в управлении регионом : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05, 08.00.10 / Васильева М. В. – Волгоград, 2003. – 182 с.
3. **Державне управління в Україні** : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – 1999. – 432 с.
4. **Державне управління** : словник-довідник / за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
5. **Дзвінчук Д. І.** Проблеми інновацізації механізмів державного управління діяльністю і розвитком мистецько-культурного середовища в Україні / Дмитро Дзвінчук, Оксана Немчук // Публічне управління : теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації д-рів наук з держ. упр. – Х. : ДокНаукДержУпр, 2011. – № 3(7). – С. 216 – 223.
6. **Домбровська С. М.** Теоретичні аспекти формування механізмів державного управління у реформуванні вищої освіти України / С. М. Домбровська // Держ. будівництво : електрон. наук. фах. вид. ХарПІ НАДУ. – Х., 2010. – № 2. – Режим доступу : www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2010-2/doc/2/01.pdf.
7. **Коротич О. Б.** Класифікація та зміст механізмів управління державою / О. Б. Коротич // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. ОРІДУ. – О., 2006. – Вип. 2(26). – С. 122 – 128.
8. **Ларіна Р. Р.** Державний механізм забезпечення інформатизації системи охорони здоров'я : монографія / Ларіна Р. Р., Владзимирський А. В., Балуєва О. В. ; під заг. ред. В. В. Дорофієнко. – Донецьк : Цифрова типографія, 2008. – 252 с.
9. **Мирна Н. В.** Опрацювання комплексного механізму державної регіональної політики / Н. В. Мирна // Держ. буд-во : електрон. наук. фах. вид. ХарПІ НАДУ. – Х., 2010. – № 1. – Режим доступу : www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/2/09.pdf.

10. **Нюнько О. В.** Теоретичні підходи до визначення понять «механізми» та «інструменти» в державному управлінні / О. В. Нюнько // Теоретичні та прикладні питання державотворення : електрон. наук. фах. вид. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ при Президентіві України. – О., 2012. – Вип. 11. – Режим доступу : archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2012_11/zmist/R_1/02%20Nunko+.pdf.
11. **Оболєнський О. Ю.** Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.
12. **Приходченко Л. Л.** Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : монографія / Л. Л. Приходченко. – О. : Оптимум, 2009. – 300 с.
13. **Регіональне управління в умовах обмежених бюджетних ресурсів** / А. Г. Ахламов, С. М. Козинський, С. В. Осадчук, О. В. Голинська // Навч.-наук. вид. до семінару «Програма економічних реформ. Розвиток людського потенціалу. Державна регіональна політика» / [за заг. ред. М. М. Іжі]. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2010. – 268 с.
14. **Рудніцька Р. М.** Механізми державного управління: сутність і зміст / Рудніцька Р. М., Сидорчук О. Г., Стельмах О. М. ; за наук. ред. М. Д. Лесечка, А. О. Чемериса. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
15. **Тихомиров Ю. А.** Курс адміністративного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 1998. – 795 с.
16. **Тихомиров Ю. А.** Механизмы управления в развитом социалистическом обществе / Ю. А. Тихомиров ; [отв. ред. Лазарев Б. М.]. – М. : Наука, 1978. – 336 с.
17. **Федорчак О.** Класифікація механізмів державного управління / О. Федорчак // Демократичне врядування : електрон. наук. фах. вид. / Львів. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ при Президентіві України. – Л., 2008. – Вип. 1. – Режим доступу : www.lvivacademy.com/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf.

List of references

1. **Atamanchuk G. V.** Teoriya gosudarstvennogo upravleniya : kurs lektsiy / G. V. Atamanchuk. – [izd. 2-e, dopoln.]. – M. : Omega-L, 2004. – 584 s.
2. **Vasileva M. V.** Gosudarstvennyiy finansovyy kontrol v upravlenii regionom : dis. ... kand. ekon. nauk : 08.00.05, 08.00.10 / Vasileva M. V. ; RGB OD. – Volgograd, 2003. – 182 s.
3. **Derzhavne upravlinnia v Ukraini** : navch. posib. / za zah. red. V. B. Averianova. – 1999. – 432 s.
4. **Derzhavne upravlinnia** : slovnyk-dovidnyk / za zah. red. V. M. Kniazieva, V. D. Bakumenka. – K. : Vyd-vo UADU, 2002. – 228 s.
5. **Dzvinchuk D. I.** Problemy innovatyzatsii mekhanizmv derzhavnoho upravlinnia diialnistiu i rozvytkom mystetsko-kulturnoho seredovyshcha v Ukraini / Dmytro Dzvinchuk, Oksana Nemchuk // Publichne upravlinnia : teoriia ta praktyka : zb. nauk. pr. Asotsiatsii d-riv nauk z derzh. upr. – Kh. : DokNaukDerzhUpr, 2011. – № 3(7). – S. 216 – 223.
6. **Dombrovska S. M.** Teoretychni aspekty formuvannia mekhanizmv derzhavnoho upravlinnia u reformuvanni vyshchoi osvity Ukrainy /

S. M. Dombrovska // Derzh. budivnytstvo : elektron. nauk. fakh. vyd. KharRI NADU. – Kh., 2010. – № 2. – Rezhym dostupu : www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2010-2/doc/2/01.pdf.

7. **Korotych O. B.** Klasyfikatsiia ta zmist mekhanizmiv upravlinnia derzhavoiu / O. B. Korotych // Akt. probl. derzh. upr. : zb. nauk. pr. ORIDU. – O., 2006. – Vyp. 2(26). – S. 122 – 128.

8. **Larina R. R.** Derzhavnyi mekhanizm zabezpechennia informatyzatsii systemy okhorony zdorovia : monohrafiia / Larina R. R., Vladzomyrskiy A. V., Baluieva O. V ; pid zah. red. V. V. Dorofiienko. – Donetsk : Tsyfrovaia typhrafiia, 2008. – 252 s.

9. **Myrna N. V.** Opratsiuvannia kompleksnoho mekhanizmu derzhavnoi rehionalnoi polityky / N. V. Myrna // Derzh. bud-vo : elektron. nauk. fakh. vyd. KharRI NADU. – Kh., 2010. – № 1. – Rezhym dostupu : www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/2/09.pdf.

10. **Niunko O. V.** Teoretychni pidkhody do vyznachennia poniat «mekhanizmy» ta «instrumenty» v derzhavnomu upravlinni / O. V. Niunko // Teoretychni ta prykladni pytannia derzhavotvorennia : elektron. nauk. fakh. vyd. / Odes. rehion. in-t derzh. upr. NADU pry Prezydentovi Ukrainy. – O., 2012. – Vyp. 11. – Rezhym dostupu : archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2012_11/zmist/R_1/02%20Nunko+.pdf.

11. **Obolenskyi O. Yu.** Derzhavna sluzhba : pidruchnyk / O. Yu. Obolenskyi. – K. : KNEU, 2006. – 472 s.

12. **Prykhodchenko L. L.** Zabezpechennia efektyvnosti derzhavnoho upravlinnia: teoretyko-metodolohichni zasady : monohrafiia / L. L. Prykhodchenko. – O. : Optimum, 2009. – 300 s.

13. **Rehionalne upravlinnia v umovakh obmezhenykh biudzhetykh resursiv** / A. H. Akhlamov, S. M. Kozynskiy, S. V. Osadchuk, O. V. Holynska // Navch.-nauk. vyd. do seminaru «Prohrama ekonomichnykh reform. Rozvytok liudskoho potentsialu. Derzhavna rehionalna polityka» / [za zah. red. M. M. Izhi]. – O. : ORIDU NADU, 2010. – 268 s.

14. **Rudnitska R. M.** Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia: sutnist i zmist / Rudnitska R. M., Sydorochuk O. H., Stelmakh O. M. ; za nauk. red. M. D. Lesechka, A. O. Chemerysa. – L. : LRIDU NADU, 2005. – 28 s.

15. **Tihomirov Yu. A.** Kurs administrativnogo prava i protsessa / Yu. A. Tihomirov. – M. : Yurinformentsentr, 1998. – 795 s.

16. **Tihomirov Yu. A.** Mehanizmy upravleniya v razvitom sotsialisticheskom obschestve / Yu. A. Tihomirov ; [otv. red. Lazarev B. M.]. – M. : Nauka, 1978. – 336 s.

17. **Fedorchak O.** Klasyfikatsiia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia / O. Fedorchak // Demokratychnе vriaduvannia : elektron. nauk. fakh. vyd. / Lviv. rehion. in-t derzh. upr. NADU pry Prezydentovu Ukrainy. – L., 2008. – Vyp. 1. – Rezhym dostupu : www.lvivacademy.com/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf.

Надійшла до редакції 26.07.14

УДК168.2:323.212

В'ячеслав ГОЛУБ

*Національна академія державного управління
при Президенті України*

ТИПОЛОГІЯ ВІДНОСИН МІЖ ДЕРЖАВОЮ ТА ВОЛОНТЕРІАТОМ

Характеризуються взаємовідносини держави та громадського сектору в процесі реалізації державної політики у сфері волонтерської діяльності. Визначаються та науково обґрунтовуються типи відносин волонтерського середовища з органами влади. На цьому підґрунті розробляється типологія відносин між державою та волонтеріатом.

Ключові слова: державне управління, волонтерська діяльність, відносини, типологія, співпраця, взаємодія, партнерство.

Вячеслав Голуб. Типология отношений между государством и волонтериатом

Характеризуются отношения государства и общественного сектора в процессе реализации государственной политики в сфере волонтерской деятельности. Определяются и научно обосновываются типы отношений волонтерской среды с органами власти. На этом основании разрабатывается типология отношений государства и волонтериата.

Ключевые слова: государственное управление, волонтерская деятельность, отношения, типология, сотрудничество, взаимодействие, партнерство.

Viacheslav Holub. The typology of relations between governance and volunteering

The article carries out the characteristics of state-society relations through out the implementation of public policy in the field of volunteering. It defines and scientifically justifies the types of governance-volunteering relations. On this basis, it develops the typology of governance-volunteering relations.

Key words: governance, public administration, volunteering, relationships, typology, cooperation, collaboration, partnership.

Поступове зміцнення європейських цінностей на теренах незалежної України зумовлює процес інституалізації волонтерського руху в Україні, що супроводжується формуванням соціального досвіду відносин волонтерського середовища з органами влади. Сучасні тенденції щодо посилення ролі громадянського суспільства на шляху демократичних перетворень в Україні свідчать про актуальність питань установаження та розвитку раціональних взаємовідносин держави з «третім сектором», завдяки яким останній зможе здійснити своє суспільне призначення, «адже відносини і взаємовпливи громадянського суспільства та влади, як підсистем

єдиної соціальної системи, є визначальними у забезпеченні демократичного розвитку країни. Саме ця обставина об'єктивно лежить в основі партнерства органів державної влади та інститутів громадянського суспільства» [7, с. 3], до яких належить і волонтеріат.

Особливості волонтерської діяльності як прояву громадянської активності, а також ідентичність її мети з певними завданнями органів державної влади зумовлюють неминучість їх взаємовідносин. При цьому характер та якість цих відносин можуть слугувати мірилом соціально-політичної зрілості суспільства та його готовності до подальшої модернізації.

Слід зазначити, що вітчизняне волонтерство, засноване на кращих європейських традиціях безкорисного служіння людям, успадкувало всі основоположні засади класичної волонтерської діяльності, зокрема: добровільність, суспільну корисність, усвідомленість, системність, організованість, «позаурочність» та безоплатність. Проте одним із чинників, що запобігає повноцінному розвитку культури волонтерства в українському суспільстві, є невизначеність, хиткість та нестійкість відносин між органами влади та волонтерським середовищем, що, на нашу думку, викликано недостатньою увагою та подекуди суто декларативним і формальним характером ставлення з боку політичного керівництва держави до питань волонтерської діяльності впродовж багатьох років, а також нестабільністю зовнішньополітичного курсу держави та повільністю в здійсненні демократичних реформ усередині країни. Очевидно, що поступовий прогрес взаємин можливий лише за умов обопільного прагнення щодо їхнього вдосконалення. Відсутність такого бажання чи мотивації хоча б з одного боку вповільнює розвиток конструктивного діалогу між державою та суспільством, перешкоджає утвердженню у свідомості людей значення та важливості волонтерської діяльності та, зрештою, гальмує культурно-світоглядну інтеграцію України у європейське співтовариство.

За таких умов особливої актуальності набувають дослідження волонтерської діяльності в системі державно-громадських взаємин, що неможливі без усвідомлення типології відносин між державою та волонтеріатом. Знання про характер таких взаємин сприятиме розвитку дієвих відносин з очевидною користю не лише для волонтерського руху України щодо посилення інституційних засад його діяльності, а також для публічної влади, зокрема в модернізації підходів до її здійснення, та для суспільства в цілому в налагодженні його діалогу з державою та наближенні до європейських стандартів суспільного життя.

Процес становлення громадянського суспільства в Україні,

зокрема аспекти формування його відносин з державною владою, привертає увагу багатьох дослідників. Серед таких учених В. Голубь, В. Купрійчук, Ю. Мороз, Ф. Рудич, О. Самбук, Д. Співак, Ю. Сурмін та ін. Волонтерська діяльність як інститут громадянського суспільства є предметом наукових розвідок М. Біттмана, О. Гордилової, М. Кабелкової, Т. Керцої, О. Кіндратець, Д. Уїлкінсона та інших дослідників.

Попри наче значний ступінь дослідження проблематики відносин волонтерства та влади, у працях науковців спостерігається неоднозначність щодо ідентифікації таких відносин залежно від їх типу. Намагаючись уникнути тавтології в текстах, дослідники застосовують різні, дещо синонімічні категорії для характеристики державно-громадських взаємин, як-от «співпраця», «взаємодія», «партнерство» тощо. На наш погляд, ці та інші поняття позначають різні за якістю та характером типи відносин, розуміння яких дасть можливість коректного наукового вживання відповідної термінології, з одного боку, та розроблення й вжиття адекватних заходів сторонами взаємовідносин з метою забезпечення їхнього стабільного розвитку – з іншого. Для позначення такого роду відносин доцільно застосовувати понятійний концепт «державно-волонтерські (взаємо)відносини», а їх дійових осіб – «учасники», «суб'єкти» або «сторони».

Отже, метою статті є характеристика відносин державного управління та громадського сектору в процесі реалізації державної політики у сфері волонтерської діяльності, здійснена на підставі аналізу наукових джерел та особистих спостережень. Задля досягнення означеної мети вбачається за потрібне визначення існуючих та можливих типів таких відносин, їх наукове обґрунтування й систематизація, а також схематичне подання типології державно-волонтерських відносин.

Про диференційованість способів, моделей, форм та якостей відносин державного управління та волонтерського середовища свідчить як практика реалізації державної політики у сфері волонтерської діяльності, так і теоретичні дослідження діалогу держави та суспільства. Д. Співак зазначає, що взаємодія органів влади з інститутами громадянського суспільства може набувати різних форм і здійснюватися різними способами, залежно від контексту, у якому відбувається співпраця, та особливостей як органів влади, так й інститутів громадянського суспільства [8, с. 160].

Соціальна значущість волонтерської діяльності, що здебільшого відповідає пріоритетам державної політики, більш імовірно зумовлює такі відносини, ніж активність будь-якого іншого інституту громадянського суспільства. Проте це не лише не зменшує

актуальності зазначеного твердження щодо диверсифікованості типів відносин у контексті реалізації державної політики у сфері волонтерської діяльності, а й створює підґрунтя для їх поділу за певними ознаками та подальшого конструювання комплексу типів взаємин, з огляду на наявний значний як вітчизняний, так і світовий досвід їх застосування.

Очевидно, що характер таких взаємовідносин зумовлюється рядом обставин, умов, рушійних сил і причин, що визначають природу цих відносин та впливають на процес їх формування та розвитку. Проте такі чинники державно-волонтерських відносин є предметом окремої розвідки.

Для цілей нашого дослідження *державно-волонтерські відносини* розглядаються як форма ставлення сторін одна до одної, якою обумовлений характер їх взаємного поводження. Очевидно, що такий різновид соціальних відносин ми розглядаємо в межах суспільств, зокрема українському, у яких наявними є обидва суб'єкти цих відносин: держава та волонтеріат. Ми вже вище обґрунтували неминучість перетинання їх дій з огляду на тотожність цілей та завдань, що природно зумовлює певні взаємини сторін. Однак теоретично можна припустити відсутність спільних інтересів чи прагнень учасників державно-волонтерських відносин. У такому випадку суб'єкти відносин діють відокремлено й розрізнено щодо реалізації державної політики у сфері волонтерської діяльності.

З огляду на це можна визначити два шляхи організації державно-волонтерських відносин:

– *взаємовідносини* як різновид відносин держави та волонтерського середовища, що передбачає спільну діяльність або взаємні впливи щодо реалізації державної політики у сфері волонтерської діяльності;

– *автономне співіснування* – теоретично ймовірний різновид відносин держави та волонтерського середовища, що характеризується самостійною та незалежною активністю щодо реалізації державної політики у сфері волонтерської діяльності. За таких умов кожна зі сторін, усвідомлюючи існування іншого гравця на полі державної політики у сфері волонтерської діяльності, діє відокремлено, без урахування умов функціонування іншої сторони. Проте така ситуація є скоріше уявною чи навіть ілюзорною через те, що вона не властива сучасному суспільству. Адже за умов демократії волонтерський рух визнається як соціально важливе явище, а держава створює умови для його функціонування та всебічного розвитку. При цьому, на переконання багатьох дослідників, «волонтерство демонструє найбільш відкриту та людську сторону демократичного режиму» [12, с. 5]. Натомість за

недемократичних політичних режимів існування справжнього громадянського суспільства не надто схвалюється, а волонтерська діяльність «девальвується політикою тоталітарних держав» [11, с. 11]. В обох випадках, попри різницю в наслідках, відбувається процес взаємовідносин держави та волонтерського руху, адже спостерігається двостороння активність в єдиному просторі державної політики у сфері волонтерської діяльності.

На протигагу від автономного співіснування, взаємовідносини – реальна та повсюдно існуюча форма реалізації державно-волонтерських відносин, знання про яку становлять більшу наукову та практичну цінність. З огляду на це, а також на конституційно визначений демократичний характер політичного режиму в Україні, вважаємо за доцільне зосередитись саме на цьому різновиді діалогу влади та волонтерського середовища, що характеризується обопільністю дій.

Державно-волонтерські взаємовідносини складаються за різними *типами*, які ми розуміємо як модель відносин, що характеризується унікальною сукупністю певних ознак та якостей, притаманних лише цьому різновиду. Як такі можна розглядати тривалість відносин, внесок сторін у їх розвиток, обсяг відповідальності, рівень ініціативи, ступінь відданості, характер діалогу, його результативність тощо. Результативність є також показником ефективності державно-волонтерських взаємовідносин. Іншими словами, тип відносин – це спосіб спілкування між представниками влади та волонтерським середовищем, завдяки якому досягаються (або через який не досягаються) певні результати. Ми визначили щонайменше п'ятнадцять типів державно-волонтерських взаємовідносин, що можуть бути об'єднані в три групи за суспільними наслідками своєї реалізації:

– *деструктивні*, тобто такі, що мають негативні суспільні наслідки, стають на заваді розвитку ефективного діалогу держави й суспільства та перешкоджають реалізації державної політики у сфері волонтерської діяльності;

– *нейтральні*, що не мають ані корисних, ані шкідливих суспільних наслідків, суттєво не впливають на якість відносин держави та суспільства та не позначаються на ефективності реалізації державної політики у сфері волонтерської діяльності;

– *конструктивні*, що мають позитивні суспільні наслідки, створюють умови для гармонізації відносин держави та суспільства, а також сприяють дієвій реалізації державної політики у сфері волонтерської діяльності.

До деструктивних типів державно-волонтерських взаємовідносин слід, на наш погляд, віднести конфлікт, суперництво, залежність, поглинання та патерналізм.

Найбільш згубним за своїм характером, з нашого погляду, є *державно-волонтерський конфлікт*, який являє собою «вияв неузгодженості спільної діяльності щодо реалізації спільних інтересів» [2, с. 307]. Слід відзначити незначне поширення такого типу взаємовідносин в Україні, проте, на жаль, поодинокі випадки мають місце в практиці діяльності влади та вітчизняного волонтерського руху. Так, матеріал «Опікуватися безпритульними волонтерам заважає влада?» демонструє зазначений тип взаємовідносин у протистоянні громадської організації «Боярський християнський центр милосердя „Надія“» та Києво-Святошинської районної державної адміністрації щодо влаштування притулку для безхатченків [1].

Очевидно, що будь-який соціальний конфлікт може бути рушійною силою суспільного прогресу, загартовувати його учасників, а його вирішення – зміцнювати засади демократичного діалогу. У цьому полягають позитивні аспекти такого типу взаємовідносин, проте вони скоріше мають розглядатися в площині ймовірних перспектив суспільного розвитку, ніж власне самого конфлікту, який у процесі свого існування не сприяє встановленню конструктивних моделей взаємних відносин.

До деструктивних типів державно-волонтерських взаємовідносин ми віднесли й *суперництво*, яке від конфлікту відрізняється меншою згубністю через відсутність відкритого протистояння. Проявом такого типу взаємин є скоріше приховані антагонізми, що виявляються в прагненні задовольнити власні інтереси на шкоду іншому. На відміну від вищенаведеного прикладу конфлікту, ініціатором якого стала влада, суперництво частіше інспірується волонтерськими організаціями, що намагаються самоствердитися за рахунок недоліків державного управління, завдаючи в такий спосіб збитків авторитету влади як важливої умови «стабільного розвитку соціуму, подолання моральних суперечностей між суспільством і владними структурами» [5, с. 163].

На відміну від конфлікту та суперництва, коли модель поведінки формується волею обох сторін, *залежність* характеризується як тип державно-волонтерських взаємовідносин, у яких природа відносин визначається волею лише одного із суб'єктів. Така ситуація виникає в разі переваги в нього прав, можливостей, ресурсів тощо над відповідним арсеналом іншого, унаслідок чого останній позбавлений можливості вчиняти самостійні дії без відповідної згоди домінуючого суб'єкта. Залежність може бути як частковою, тобто виявлятися в окремих аспектах взаємовідносин (фінансова, інформаційна, організаційна тощо), так і повною, охоплювати всі сфери життєдіяльності організації. Практика свідчить, що за такого

типу відносин, як правило, держава в особі її органів завдяки своїй регулятивній функції виступає в ролі домінуючого суб'єкта, а волонтерський рух – у ролі залежного. Свідченням валідності зазначеної тези є законодавчо закріплені повноваження виконавчої влади щодо реалізації державної політики у сфері волонтерської діяльності, що обмежуються переважно наданням юридичним особам статусу волонтерської організації або позбавлення його [6]. Такий тип державно-волонтерських взаємовідносин реалізується в інтересах одного, домінуючого, суб'єкта, натомість стримує повноцінний розвиток іншого, залежного, що не відповідає пріоритетам демократичного діалогу та спричиняє негативний соціальний ефект.

Через такі самі ознаки одностороннього зиску від державно-волонтерських взаємовідносин до групи «деструктивних» віднесено й інші два вищенаведені типи. Зокрема, *поглинання*, більш відоме як правочин (угода), у результаті якого відбувається об'єднання активів кількох компаній, у площині відносин держави та волонтерів може розглядатися як різновид взаємин, у ході яких діяльність одного із суб'єктів здійснюється на користь іншого під контролем та в організаційних межах останнього. Іншими словами, це ситуація, у якій одна сторона виконує функції, що апіорі властиві іншій. Прикладом такого уособлення одним іншого може слугувати практика діяльності перших вітчизняних волонтерських загонів, створених у структурі центрів соціальних служб для молоді на початку 90-х рр. минулого століття, коли вони проводили роботу за напрямками діяльності цих державних установ. Сьогодні також мають місце факти провадження волонтерської діяльності в межах організаційних меж державних структур. Зокрема, управлінням ДСНС України в Івано-Франківській області здійснюється набір волонтерів для проведення рятувальних робіт на воді, на висоті, у лісовій чи гірській місцевостях, у снігових заметах або під час аварій тощо через подану на офіційному сайті форму інтернет-реєстрації волонтерів [4]. Такий тип взаємовідносин може бути виправданий високою соціальною значущістю волонтерської діяльності, а також досвідом і високим рівнем свідомості, що набувають волонтери в процесі її провадження. Однак до групи «деструктивних» поглинання віднесене з огляду на його властивість обмежувати вільний розвиток громадянської активності через надмірну контрольованість з боку державних органів, особливо якщо такий тип широко застосовується в територіальному та галузевому контекстах.

Близьким до розглянутого типу державно-волонтерських взаємовідносин через надлишкову роль держави в них є *патерналізм*,

що «характеризується “батьківською” опікою держави над підданими за зразком побудови ставлення усередині сім’ї; ... у відповідь за турботу від громадян вимагається безумовна вірність, відданість, слухняність» [10, с. 417 – 418]. Такий характер відносин властивий для суспільств, у яких патерналістський принцип є визначальним підходом до організації відносин між державою та суспільством загалом, а громадянська активність має бути санкціонована владою. Російський дослідник волонтерства О. Гордилова зазначає, що в її країні «якщо немає директиви і вказівок “згори”, то й у волонтери ніхто “не піде”...» «На сьогодні способи вирішення проблем, навіть рівень потреб і зміст інтересів задаються “згори”, а не формуються “знизу”. У цьому полягає специфіка формування громадянського суспільства в країні, для якого мають бути “створені умови” і до якого росіяни мають “дозріти»» [3, с. 127, 131].

Отже, за умов деструктивного впливу розглянутих вище типів державно-волонтерських взаємовідносин на їх наслідки та користь для суспільства, слід визнати їх позитивний внесок в утвердження суспільного сприйняття волонтерства, а подекуди й у зміцнення демократичних засад розвитку держав. Утім, нейтральні типи так само можуть благотворно позначатися на суспільному прогресі, не завдаючи йому зайвої шкоди, щоправда й не надто його поживляючи. До них ми відносимо:

– *формальне взаємовизнання* – тип відносин, який передбачає усвідомлення кожною стороною існування та діяльності на своєму полі іншого гравця та коригування власної активності з огляду на ці умови;

– *взаємоузгодженість* – ситуація, за якої спільних дій суб’єктів не відбувається, однак характер активності кожного з них зумовлений прагненням «не заважати» один одному. У разі раціональної взаємоузгодженості заходи сторін можуть взаємодоповнюватись, створюючи підґрунтя для розвитку взаємовідносин;

– *комунікацію* – процес обміну інформацією (фактами, ідеями, поглядами, емоціями тощо) між суб’єктами взаємовідносин з метою вироблення та/або вдосконалення власних стратегій і концепцій діяльності, вибору оптимальних шляхів розвитку;

– *конкуренцію*, що передбачає змагальність у формах, способах, шляхах та термінах досягнення однакових цілей з метою, як правило, здобуття для себе прихильності більшої частини населення. Попри розуміння конкуренції як важливого елемента механізму саморегулювання ринкової економіки й водночас конкретної форми її функціонування, у площині державно-волонтерських взаємовідносин такий тип не вбачається за доцільний через

невиправданість необхідності поділу споживачів соціальних послуг між суб’єктами такої взаємодії;

– *мімікрію* як імітацію конструктивних типів державно-волонтерських взаємовідносин за умов їх реальної відсутності або недостатньої ефективності. Таке позерство, як правило, викликане спільними намірами окозамилування у випадках існування нагальної потреби демонстрації співпраці (для грантодавців під час подання проектних пропозицій; для виконавчої влади вищого рівня під час звітування з відповідних питань; для потенційних партнерів, інвесторів під час формування соціального іміджу регіону тощо).

Звісно, що самостійними зазначені категорії можуть вважатися за умов домінування в процесі взаємин притаманних їм характеристик, утім певні з них можуть бути складниками й інших типів відносин. Зокрема, взаємоузгодженість та комунікація є необхідними елементами конструктивних типів державно-волонтерських взаємовідносин, які ми поділяємо на солідарність, ситуативне співробітництво, взаємодію, співпрацю та партнерство. Здебільшого всі вони мають спільні характерні ознаки: рівність сторін, відносну паритетність участі, рівнозначний внесок та еквівалентні йому наслідки, спільну відповідальність, обопільну зацікавленість, позитивний соціальний ефект, взаємне прагнення до розвитку відносин тощо. Відмінність полягає в особливостях, які визначають ступінь розвитку таких взаємовідносин.

Так, в умовному рейтингу конструктивних державно-волонтерських взаємовідносин п’яте місце посідає *солідарність*, що являє собою загальну відповідальність і взаємну допомогу, що базується на спільності інтересів. Вона виявляється в готовності сторін спільно докладати зусилля та ресурси щодо досягнення схожих цілей та слугує відправною точкою для розвитку взаємовигідних та суспільно корисних відносин. Без солідарності неможлива реалізація інших, більш високих за ступенем, типів взаємовідносин.

Наступний тип – *ситуативне співробітництво* – це спланована тимчасова спільна активність, зумовлена необхідністю досягнення єдиної мети або виконання спільних завдань. Зазвичай такий тип взаємовідносин характерний для реалізації проектів та програм, а відповідно термін таких взаємин дорівнює строку імплементації спільних планів. Ситуативне співробітництво – це базовий досвід, що може бути підґрунтям подальшого розвитку взаємовідносин, зокрема щодо збільшення їх тривалості.

Тривалість взаємовідносин, що становить більший період, а також не одна, а певна кількість цілей – ключові ознаки, за якими розрізняють ситуативне співробітництво та *взаємодію*. Цей різновид

можна назвати певним прообразом системних типів взаємовідносин через їх довготривалість, що, правда, відбувається він лише в разі необхідності. Іншими словами, взаємодія – це комплекс випадків ситуативного співробітництва, що стає можливим у разі успішної реалізації попереднього типу взаємовідносин. Саме вона є найхарактернішим типом державно-волонтерських відносин для сучасного етапу суспільного розвитку України.

За умов, якщо взаємодія набуває ознак системної, спланованої, тривалої, комплексної роботи щодо досягнення спільної мети, вона трансформується в *співпрацю*. Це один із найконструктивніших типів державно-волонтерських взаємовідносин через свою зрозумілість, раціональність та ефективність. Вищим за ступенем є, на нашу думку, лише *партнерство*, для якого «характерні: 1) максимальна узгодженість цілей та завдань суб'єктів партнерства; 2) відкритість один до одного; 3) рівноправність суб'єктів у вирішенні всіх питань» [9, с. 180].

Таким чином, сукупність усіх розглянутих вище типів з їх характеристиками, розташованих за групами та в порядку збільшення суспільної корисності, утворює *типологію державно-волонтерських відносин*, подану у вигляді схеми (рисунок).



Типологія державно-волонтерських відносин

Слід зазначити, що наведена типологія може використовуватись як для описання характеру відносин окремих органів влади з представниками волонтеріату, так і для визначення загальних тенденцій розвитку діалогу держави та суспільства, властивих певному регіону чи державі в цілому.

Таким чином, типологія взаємовідносин держави та волонтеріату являє собою комплекс моделей державно-волонтерських стосунків, що характеризуються унікальною сукупністю певних ознак та якостей, притаманних тільки певному різновиду. Серед них можна розглядати тривалість відносин, внесок сторін у їх розвиток, обсяг відповідальності, рівень ініціативи, ступінь відданості, характер діалогу, його результативність тощо.

Залежно від того, чи відбуваються спільні дії суб'єктами відносин чи ні, виокремлюємо два шляхи організації відносин – автономне співіснування та взаємовідносини, у свою чергу, останній поділяється на три групи типів за суспільними наслідками своєї реалізації. Кожна група містить по п'ять типів державно-волонтерських взаємовідносин:

- деструктивні (конфлікт, суперництво, залежність, поглинання, патерналізм);
- нейтральні (мімікрія, формальне взаємовизнання, взаємоузгодженість, комунікація, конкуренція);
- конструктивні (солідарність, ситуативне співробітництво, взаємодія, співпраця, партнерство).

Розроблена типологія взаємовідносин державного управління та волонтерського руху створює підґрунтя для подальших досліджень волонтерської діяльності в системі взаємовідносин держави та суспільства, зокрема історичного контексту державно-волонтерських взаємин на території сучасної України, теоретичних засад взаємовідносин влади та волонтеріату в країнах Європи як емпіричної основи розвитку раціональних взаємин, посилення інституційних засад волонтерського руху та модернізації публічної влади в Україні, а також налагодження діалогу суспільства й держави та наближення європейських стандартів суспільного життя.

Список використаних джерел

1. Андрущак О. Опікуватися безпритульними волонтерам заважає влада? / Оксана Андрущак. – 2013. – Режим доступу: www.radiosvoboda.org/content/article/25123815.html.
2. Бодун Т. І. Конфлікти у сфері державного управління / Т. І. Бодун // Енциклопедія державного управління. У 8 т. Т. 1 : Теорія державного управління / наук. ред. кол. : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпугенко (співголова) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – С. 307 – 308.
3. Гордилова О. Волонтерство і громадянське суспільство в Росії /

О. Гордилова // Політичний менеджмент. – 2008. – № 6. – С. 122 – 131.

4. **Інтернет-реєстрація** волонтерів // Управління ДСНС України в Івано-Франківській області. – Режим доступу : if.mns.gov.ua/content/volonter.html.

5. **Когут П. В.** Державної влади авторитет / П. В. Когут, Д. О. Красівський // Енциклопедія державного управління. У 8 т. Т. 8 : Публічне врядування / наук. ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.]. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – С. 161 – 164.

6. **Про волонтерську** діяльність : Закон України від 19 квіт. 2011 р. № 3236-VI // Законодавство України. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3236-17.

7. **Самбук О. М.** Взаємовідносини органів державної влади та інститутів громадянського суспільства як предмет наукових досліджень / О. М. Самбук // Державне будівництво. – 2010. – № 1. – Режим доступу : www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/4/08.pdf.

8. **Співак Д. П.** Форми взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства (політико-правовий аналіз) / Д. П. Співак // Вісн. СевНТУ: зб. наук. пр. Сер. : Політологія. – 2011. – Вип. 123/2011. – С. 158 – 161.

9. **Сурмін Ю. П.** Діалог політичний / Ю. П. Сурмін, В. М. Купрійчук // Енциклопедія державного управління. У 8 т. Т. 8 : Публічне врядування / наук. ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.]. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – С. 179 – 181.

10. **Федорчак О. В.** Патерналізм / О. В. Федорчак // Енциклопедія державного управління. У 8 т. Т. 8 : Публічне врядування / наук. ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.]. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – С. 417 – 421.

11. **Kabelkova M.** Factors Influencing Volunteering Among the Elderly in the Czech Republic : a Dissertation for the Degree of Doctor of Philosophy / Michaela Kabelkova. – Clemson : SC, 2013. – 155 p.

12. **Wilkinson J.** Volunteering: The Human Face of Democracy / Jennifer Wilkinson, Michael Bittman // Sydney, NSW: Social Policy Research Centre Discussion Paper. – 2002. – № 14. – 35 p.

List of references

1. **Andrushchak O.** Opikuvatysia bezprytulnymy volonteram zavazhaie vlada? / Oksana Andrushchak. – 2013. – Режим доступу : www.radiosvoboda.org/content/article/25123815.html.

2. **Bodun T. I.** Konflikty u sferi derzhavnoho upravlinnia / T. I. Bodun // Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia. U 8 t. T. 1 : Teoriia derzhavnoho upravlinnia / nauk. red. kol. : V. M. Kniazev (spivholova), I. V. Rozputenko (spivholova) [ta in.]. – K. : NADU, 2011. – S. 307 – 308.

3. **Hordylova O.** Volonterstvo i hromadianske suspilstvo v Rosii / O. Hordylova // Politychnyi menedzhment. – 2008. – № 6. – S. 122 – 131.

4. **Інтернет-реєстрація** волонтерів // Управління ДСНС України в Івано-Франківській області. – Режим доступу : if.mns.gov.ua/content/volonter.html.

5. **Kohut P. V.** Derzhavnoi vlady avtorytet / P. V. Kohut, D. O. Krasivskiy // Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia. U 8 t. T. 8 : Publichne vriaduvannia / nauk. red. kol. : V. S. Zahorskyi (holova), S. O. Teleshun (spivholova) [ta in.]. – L. : LRIDU NADU, 2011. – S. 161 – 164.

6. **Pro volontersku** diialnist : Zakon Ukrainy vid 19 kvit. 2011 r. № 3236-VI // Zakonodavstvo Ukrainy. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3236-17.

7. **Sambuk O. M.** Vzaiemovidnosyny orhaniv derzhavnoi vlady ta instytutiv hromadianskoho suspilstva yak predmet naukovykh doslidzhen / O. M. Sambuk // Derzhavne budivnytstvo. – 2010. – № 1. – Режим доступу : www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/4/08.pdf.

8. **Spivak D. P.** Formy vzaiemodii derzhavy ta instytutiv hromadianskoho suspilstva (polityko-pravovyi analiz) / D. P. Spivak // Visn. SevNTU: zb. nauk. pr. Ser. : Politolohiia. – 2011. – Vyp. 123/2011. – S. 158 – 161.

9. **Surmin Yu. P.** Dialoh politychnyi / Yu. P. Surmin, V. M. Kupriichuk // Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia. U 8 t. T. 8 : Publichne vriaduvannia / nauk. red. kol. : V. S. Zahorskyi (holova), S. O. Teleshun (spivholova) [ta in.]. – L. : LRIDU NADU, 2011. – S. 179 – 181.

10. **Fedorchak O. V.** Paternalizm / O. V. Fedorchak // Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia. U 8 t. T. 8 : Publichne vriaduvannia / nauk. red. kol. : V. S. Zahorskyi (holova), S. O. Teleshun (spivholova) [ta in.]. – L. : LRIDU NADU, 2011. – S. 417 – 421.

11. **Kabelkova M.** Factors Influencing Volunteering Among the Elderly in the Czech Republic : a Dissertation for the Degree of Doctor of Philosophy / Michaela Kabelkova. – Clemson : SC, 2013. – 155 p.

12. **Wilkinson J.** Volunteering: The Human Face of Democracy / Jennifer Wilkinson, Michael Bittman // Sydney, NSW: Social Policy Research Centre Discussion Paper. – 2002. – № 14. – 35 p.

Надійшла до редколегії 10.06.14

Сергій КРАВЧЕНКО

Національна академія державного управління
при Президенті України

ЗАСАДИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОЕКТУВАННЯ СУСПІЛЬНИХ РЕФОРМ

Досліджується комплекс принципів і підходів стратегічного планування та проектування суспільних реформ. Пропонується підхід до формування системи цілей суспільних реформ на основі аналізу суспільних характеристик всередині країни та характеристик становища країни у світі, а також прогнозування тенденцій суспільного розвитку. Визначається сукупність методологічних положень, яких важливо дотримуватися у виробленні стратегії суспільних реформ.

Ключові слова: цілі суспільних реформ, стратегія суспільних реформ, послідовність запровадження реформ, шокова терапія, градуалізм, перехідна рента.

Сергей Кравченко. Основы стратегического планирования и проектирования общественных реформ

Исследуется комплекс принципов и подходов стратегического планирования и проектирования общественных реформ. Предлагается подход к формированию системы целей общественных реформ на основе анализа общественных характеристик внутри страны и характеристик положения страны в мире, а также прогнозирования тенденций общественного развития. Определяется совокупность методологических положений, которых необходимо придерживаться при разработке стратегии общественных реформ.

Ключевые слова: цели общественных реформ, стратегия общественных реформ, последовательность внедрения реформ, шоковая терапия, градуализм, переходная рента.

Sergij Kravchenko. The framework of strategic planning and projection of social reforms

The set of principles and approaches to strategic planning and projection of social reforms is investigated. An approach to forming of the social reforms goals system is proposed. This approach assumes the analysis of social characteristics inside the country and characteristics of the country position in the world, forecasting of its social development trends. The collection of methodological positions which are important while developing of the social reforms strategy is determined.

Key words: goals of social reforms, strategy of social reforms, sequence of reforms realization, shock therapy, gradualism, transitional rent.

Сьогодні керівництвом нашої держави здійснюються активні кроки щодо реформування різних сфер суспільного життя. Готовність активно сприяти втіленню реформ в Україні виявила

низка країн та міжнародних організацій, зокрема Світовий банк, Агентство США з міжнародного розвитку та ін. Проведення комплексних суспільних перетворень потребує, насамперед, ретельної планово-проектної роботи, без якої реформи можуть залишитися нереалізованими деклараціями, як уже відбувалося в період незалежності України. Наприклад, згідно з аналізом А. Ігольникова, урядові програми проведення ринкових реформ 1990-х рр. в Україні не справили позитивного впливу на процес і результати реформування через вади їх розробки – множинність програм, короткостроковість їх існування, неправильне визначення послідовності змін, відсутність чітких пріоритетів тощо [7, с. 11]. Ураховуючи зазначене, важливим є планування суспільних реформ з використанням дієвих, науково обґрунтованих принципів і підходів.

Теоретичною базою статті стали праці Л. Бальцеровича, І. Бідзюри, А. Гальчинського, М. Михальченка, Б. Мільнера, О. Норгаарда, Д. Норга, В. Полтеровича, Ю. Сурміна і М. Туленкова, Г. Щокіна та ін., у яких викладені окремі засади розробки стратегій та програм у галузі суспільних реформ. Водночас наявні напрацювання потребують узагальнення з метою вироблення цілісного уявлення про науково обґрунтовану розробку стратегічних та програмних документів щодо суспільних реформ.

Метою статті є виділення комплексу принципів і підходів стратегічного планування та проектування суспільних реформ.

Планово-проектна робота щодо суспільних реформ має починатися з чіткого усвідомлення їх місії, яку доцільно розуміти як підвищення якості життя переважної більшості громадян країни. Крім місії, необхідно визначити систему цінностей, що також стане основою стратегії суспільних реформ. Масштабні зміни спричиняють руйнування в суспільній та індивідуальній свідомості частини наявних цінностей, тому виникає потреба їх заміни новими цінностями, на утвердження яких мають бути спрямовані реформи [23, с. 15]. Водночас будь-які ціннісні нововведення мають узгоджуватися з базовими духовними цінностями, які або на даний час домінують у відповідній країні, або домінували довгий час у минулому й були витіснені внаслідок екстраординарних подій (революція, війна, іноземне завоювання тощо), але збереглися в історичній пам'яті народу. Яскравим прикладом є політика економічної модернізації в Японії та в країнах Південно-Східної Азії, у межах якої нові цінності західного типу ставали своєрідним доповненням системи традиційних азійських цінностей [4, с. 59].

Місію та цінності потрібно об'єднати в систему цілей суспільних реформ, що має відбуватися на основі аналізу стану

суспільства. Насамперед необхідно з'ясувати внутрішні суспільні характеристики всередині країни (політичні, економічні, соціальні, культурні та ін.), які доцільно враховувати під час вироблення стратегії реформ. Наприклад, О. Норгаард на основі досвіду країн Центральної і Східної Європи та СНД виділяє економічні характеристики як суміш рівня модернізації й деформації. Модернізація забезпечує можливості для швидкого проведення реформ та вищих досягнень в інституційному розвитку. Деформація ускладнює реформування взагалі та обумовлює його економічну й соціальну ціну, особливо у випадку швидких змін. Дослідник виділяє також політичні характеристики, зокрема спосіб руйнування або заміни старої політичної системи. Крім того, від рівня розвитку громадянського суспільства на початку реформ значною мірою залежать можливості країни переступити через свої початкові економічні умови [11]. В. Полтерович указує на потребу адаптації стратегії реформ до особливостей громадянської культури. Під громадянською культурою вчений розуміє систему ставлень людей до наявних у суспільстві соціальних, політичних, адміністративних і економічних структур (демократії, лібералізму, закону, конкуренції, багатих людей та ін.) [15].

Особливе місце серед внутрішніх суспільних характеристик посідають так звані неофіційні обмеження, що, як зазначає Д. Норт, сформовані впродовж історичного розвитку та пов'язані зі звичаями, традиціями і кодексами поведінки. На думку вченого, якщо докорінна зміна офіційних правил вступає в суперечність з історично обумовленими неофіційними обмеженнями, то між ними виникає нездоланне напруження, що призводить до довготривалої політичної нестабільності [12]. У зв'язку з цим А. Гальчинський звертає увагу на методологічну помилку під час визначення логіки вітчизняних системних реформ 1990-х рр., що полягала в ігноруванні зазначених неофіційних обмежень [5, с. 28 – 29]. Важливим джерелом цих обмежень є традиції. На думку П. Штомпки, вони можуть по-різному впливати на суспільний розвиток, тому вчений обстоює «критичний традиціоналізм», що прагне врівноважити функції і дисфункції певної традиції в кожному випадку, ураховуючи її зміст й історичні обставини її утвердження [22].

Поряд з внутрішніми суспільними характеристиками доцільно враховувати характеристики становища країни у світі. Зокрема, на спрямованість суспільних реформ великою мірою можуть впливати потреби іноземних інвестицій, умови вступу до привабливих міжнародних організацій, надання позик і допомоги міжнародними фінансовими інституціями, поширення серед еліти країни прихильності до певних зарубіжних ідей, норм і моделей тощо.

Крім аналізу сучасного стану, украй важливе значення має прогнозування шляхом виявлення тенденцій суспільного розвитку, оскільки їх урахування забезпечує орієнтацію реформ на майбутнє. Без такої орієнтації зміни не принесуть користі суспільству в загальноцивілізаційному вимірі. З цього приводу В. Сарапін зазначає, що на початку 1990-х рр. в Україні відбулася різка зміна орієнтації розвитку суспільства від державного соціалізму до класичного (дикого) капіталізму, хоча обидві ці системи вичерпали себе у ХХ ст. [18, с. 8]. На думку Ю. Сурміна та М. Туленкова, реформи в Україні мають не просто привести наше суспільство у відповідність до досягнень сучасності, але й забезпечити цивілізаційний перехід від індустріальної до постіндустріальної стадії суспільного розвитку, освоєння цінностей європейської цивілізації [19, с. 117].

Результати аналізу стану та прогнозування розвитку суспільства дозволяють виділити проблеми суспільних реформ – чітко усвідомлені та сформульовані невідповідності між існуючим станом і внутрішніми тенденціями розвитку суспільства, з одного боку, та місією і цінностями реформ, а також світовими тенденціями суспільного розвитку – з іншого. Виділення проблем є підставою для постановки цілей суспільних реформ, що полягають у вирішенні цих проблем та визначають суспільні характеристики, які необхідно отримати внаслідок реформ. З погляду управлінської теорії правильно поставлені цілі мають відповідати вимогам конкретності та вимірюваності, що означає визначення очікуваних результатів з використанням показників, які дозволяють оцінити ступінь досягнення цілей [6, с. 83]. Відповідно до місії суспільних реформ очікувані результати реформування необхідно визначати через показники якості життя. В основу такої системи показників доцільно покласти індекс людського розвитку та супутні показники, які використовує ООН, ключові показники розвитку країн, які Світовий банк розраховує та оприлюднює в щорічному звіті про світовий розвиток, показники стану дотримання політичних прав і громадянських свобод, які оцінює організація «Фридом хаус», інші відомі інтегральні індекси та наукові розробки у відповідній галузі.

Цілі є основою стратегії реформ, під час вироблення якої доцільно дотримуватися низки методологічних положень. Насамперед ідеться про принцип системної організації реформ, що передбачає визначення всіх необхідних напрямів-складових реформування та послідовності їх взаємопов'язаного впровадження. Перетворення є болісними, тривалими і малорезультативними, якщо вони здійснюються фрагментарно і, більш того, суперечливо. У спеціальному звіті Комісії «Блакитної стрічки» (2005 р.) вказувалося,

що реформи в Україні мали болісно високу соціальну ціну внаслідок непослідовного та несистемного здійснення [16, с. 15]. Українські дослідники зазначають, що багато країн світу, наприклад латиноамериканських, не можуть протягом десятиліть скористатися результатами трансформації через її некомплексність. Суспільство є цілісним організмом, тому однобічні акценти лише на окремих сторонах трансформації не тільки посилюють диспропорції, але й призводять до мутаційної гібридизації, що визначає довгострокову економічну стагнацію.

Визначення повного комплексу необхідних напрямів-складових реформування потребує аналізу закономірних зв'язків між змінами в різних сферах суспільства. Зокрема, І. Бідзюра виділяє сім видів зв'язків між економічними і політичними трансформаціями та обгрунтовує, що ці зв'язки опосередковуються соціальними та ідеологічними трансформаціями [2]. Л. Бальцерович вказує на те, що на практиці політичні та економічні перетворення багато в чому перетинаються між собою [1, с. 58]. А. Гальчинський висловлює думку про те, що глибинні зрушення у сфері економічних відносин значною мірою залежать від перебудови політичної системи суспільства, соціальної сфери та сфери духовного розвитку [5, с. 43]. Аналогічно М. Михальченко стверджує, якщо політичні реформи не будуть супроводжуватися синхронними змінами в економіці, науці, освіті, духовній сфері, то новостворюваний соціальний організм може набудити диспропорційних форм [10, с. 8].

Масштабні реформи завжди передбачають сукупність напрямів-складових, тому виникає потреба в плануванні послідовності їх запровадження. Помилки в цій послідовності можуть призвести до негативних наслідків.

В. Полтерович звертає увагу на те, що принципове значення має взаємодоповнюваність напрямів-складових реформування, яку він називає комплементарністю, виділяючи в ній два аспекти: сумісність запроваджуваних реформами інститутів з наявними інститутами; сумісність запроваджуваних реформами інститутів між собою в статичній та динамічній [15, с. 310, 317]. Учений зазначає, що комплементарність може бути позитивною та негативною. У разі позитивної комплементарності запроваджені реформами інститути доповнюють один одного, наприклад одні інститути є передумовою для нормального функціонування інших. За негативною комплементарності, навпаки, запровадження певних інститутів порушує функціонування інших інститутів або не дає очікуваного ефекту. Такі зв'язки між складовими реформ не завжди є очевидними і часто не беруться до уваги, особливо в аспекті взаємовпливу інститутів у динамічній процесів реформування, що призводить до серйозних

помилки. В. Полтерович наводить низку прикладів неправильної послідовності реалізації основних напрямів реформування. Зокрема, лібералізація цін і приватизація після проведення реформ доповнюють одна одну. Проте за одночасного впровадження цих складових приватизація відбувається в умовах дуже нерівноважних цін, що неминуче призводить до масштабних негативних наслідків, таких як зростання корупції та злочинність, перехід підприємств до неефективних власників тощо. Приватизація взагалі не має сенсу, якщо приватна власність не захищена. Демократизація може сприяти економічному зростанню лише за досить високого рівня законності тощо [15, с. 317 – 318].

Наступним принциповим положенням є визначеність реформ у часі, тобто жодні реформи не можуть бути нескінченними, а повинні мати чітко встановлені строки їх початку, кінця та проміжних етапів. Під час визначення таких строків виникає необхідність прийняття принципового рішення щодо швидкості впровадження реформ. Це рішення полягає у виборі одного з двох основних альтернативних підходів – шокової терапії та градуалізму.

Шокова терапія передбачає швидке впровадження критичної маси змін, незважаючи на їх суспільну ціну. Як правило, відбувається безпосереднє запозичення інститутів з іншої суспільної системи шляхом прийняття відповідних законів. На початку 1990-х рр. серед пострадянських країн шокову терапію з окремими елементами градуалізму вибрали, наприклад, Україна, Російська Федерація та країни Балтії [3, с. 51; 13, с. 59; 15, с. 131].

Градуалізм віддає перевагу поступовому введенню змін за умови збереження державного регулювання значної частини суспільних процесів і системи пом'якшувальних соціальних заходів [3, с. 51; 11, с. 59]. Одним із зразкових прикладів поступової суспільної трансформації вважається угорський досвід. При цьому М. Усієвич звертає увагу на важливий момент: поступовість реформ в Угорщині у 1990-х рр. стала можливою багато в чому завдяки тому, що з 1968 р. ця країна пройшла довгий шлях досить радикального для того часу реформування [20, с. 85].

В. Полтерович виділяє два варіанти градуалістського підходу. Першим з них є «вирощування» інститутів – цілеспрямована підтримка природної еволюції певних суспільних інститутів, що перед цим були створені або виникли в процесі розвитку суспільства. При цьому наскільки це можливо старі інститути зберігаються до налагодження роботи нових. Прикладом може бути поява інституту селянських фермерських господарств за збереження колгоспів і радгоспів. Перевагою підходу є широкі можливості коригування, проте недоліком – мала швидкість змін, що потребує багато часу,

протягом якого існує велика ймовірність виникнення лобі, зацікавлених у зупинці процесу. Тому даний підхід у чистому вигляді рідко буває перспективним [15, с. 134 – 135]. Більше шансів на успіх має кероване «вироснування» шляхом поступової зміни зовнішніх параметрів впливу на інститут.

Другим варіантом градуалістського підходу є формування ланцюжку проміжних інститутів, що забезпечує перехід від діючих до бажаних кінцевих інститутів з можливими модифікаціями на кожному кроці реформ залежно від поточних умов і досягнутих результатів. У такому разі процес реформування складається з декількох етапів упровадження проміжних інститутів, а на завершальному етапі відбувається утвердження бажаних кінцевих інститутів [15, с. 136]. Цікавим прикладом проміжних інститутів стали в останні десятиліття XX ст. політичні режими країн Південно-Східної Азії, що поєднали елементи авторитаризму й демократії та у 1990-х рр. відігравали позитивну роль передусім у створенні стійкої державності і прискоренні економічного зростання [4, с. 63 – 64].

Під час формування проміжних інститутів важливу роль відіграє також метод витіснення. Згідно з ним потрібно вводити новий, більш ефективний у перспективі інститут, не ліквідуючи старий, але передбачаючи параметри, цілеспрямована зміна або самостійна еволюція яких призводить до витіснення старого інституту новим. У перехідний період обидва інститути конкурують і доповнюють один одного, формуючи проміжне інституційне середовище та полегшуючи адаптацію суспільних суб'єктів. Крім того, через конкуренцію може виникнути необхідність відмови від упровадження інновації [15, с. 57, 136]. За такого методу зміни в суспільній системі здійснюються внаслідок її ускладнення, що дозволяє уникнути загроз для її стабільності [2, с. 26]. Прикладом успішної реалізації методу витіснення є дуальна лібералізація цін у Китаї, у межах якої керівними параметрами служили рівні планових показників для державних підприємств [15, с. 57].

Науковцями нагромаджено значний аналітичний матеріал щодо застосування шокової терапії та градуалізму в перехідних країнах колишнього СРСР, Центральної і Східної Європи, Азії, що дозволило виділити переваги й недоліки кожного з підходів. Зокрема, до основних переваг шокової терапії належать такі:

- зменшення у супротивників реформ часу на те, щоб консолидуватися і зашкодити змінам;
- скорочення болісного для населення перехідного періоду;
- забезпечення суспільної довіри до змін за рахунок чіткого розриву з минулим;
- підвищення сталості нової суспільної системи і зменшення

можливостей для корупції і паразитичної поведінки завдяки швидкому комплексному реформуванню;

– досягнення бажаного ефекту реформ шляхом перевищення порогових значень певних параметрів, наприклад критичної маси приватизованих підприємств;

– уникнення втрат, пов'язаних з одночасним функціонуванням старих і нових суспільних відносин [11, с. 110; 15, с. 131 – 132].

Поряд з перевагами виділяють низку недоліків шокової терапії, що можна узагальнити в таких основних положеннях:

– виникнення тривалої суспільної нестабільності, якщо наявні параметри суспільної системи далекі від бажаної рівноваги;

– виникнення жорсткого конфлікту нових формальних інститутів зі старими неформальними нормами і правилами, тому спроби одразу запровадити бажані суспільні моделі у відмінне середовище, як правило, закінчуються невдало через відторгнення людьми таких нововведень, хоча й об'єктивно прогресивних, унаслідок консервативності суспільної свідомості;

– у багатьох випадках дуже болісні соціальні наслідки, що викликають масове невдоволення і, як наслідок, значне загострення політичної ситуації;

– програш значних груп населення в перехідний період, нерідко протягом тривалого часу, у тому числі таких, які спроможні уповільнити або навіть блокувати зміни;

– недостатні можливості для оцінки проміжних результатів реформ, корекції помилок і пошуку кращих варіантів, що зумовлює небезпеку потрапляння суспільної системи в неефективні стійкі стани [3, с. 52; 9, с. 151; 11, с. 112; 15, с. 92, 133; 19, с. 120].

Основні переваги градуалізму можна підсумувати такими положеннями:

– уникнення значних соціальних потрясінь, втрат у ході реформ і стійких неефективних суспільних станів за умови правильної реалізації градуалістського підходу;

– великі можливості суспільства пристосуватися до нових умов;

– менші одночасні потреби ресурсів на впровадження реформ, ніж під час швидких змін, за рахунок розподілу ресурсів за етапами, що зменшує максимальні навантаження на державний бюджет;

– мінімізація або уникнення програшу значних груп населення, що зменшує опір реформам;

– хороші можливості здійснювати оцінку проміжних результатів реформ та, у разі потреби, коригувати їх подальше впровадження, уникаючи догматизму [8, с. 29; 11, с. 108; 15, с. 313; 21, с. 27].

Серед основних недоліків градуалізму можна виділити такі:

– велика складність координації реформ, оскільки масштабні

зміни охоплюють широке коло напрямів у різних сферах, а проміжні етапи за цими напрямками часто відрізняються в часі, але без вирішення проблеми координації порушується системність реформ, а отже, знижується їх ефективність;

– потреба значної управлінської спроможності держави здійснювати довгостроковий реформаторський курс;

– достатній час для супротивників реформ згуртуватися й організувати опір змінам;

– досить гострі проблеми співіснування старих і нових суспільних відносин у перехідний період, оскільки недоліки обох типів відносин часто взаємопідсилюються [11, с. 354; 19, с. 121; 21, с. 26 – 27].

Загалом ми приєднуємося до думки, висловленої в працях О. Богомолова та О. Норгаарда, про те, що неможливо віддати перевагу шоковій терапії або градуалізму без аналізу специфічних умов конкретної країни [3, с. 49 – 50; 11, с. 353]. Проте успішних прикладів масштабного застосування шокової терапії значно менше, ніж градуалізму.

Невід'ємним методологічним положенням під час вироблення стратегії перетворень має бути врахування суспільної ціни реформ. Це передбачає аналіз можливих соціальних, економічних, політичних, морально-психологічних та інших негативних наслідків змін [13, с. 291]. Попри очевидність цього положення, під час обговорення багатьох реформ питання про їх ціну навіть не порушується. Зокрема, під час проведення економічних реформ є небезпека того, що побудова нової конструкції господарського механізму виявиться суспільству не по кишені [14, с. 35; 15, с. 66]. Ю. Сурмін і М. Туленков висловлюють думку про те, що ціна реформ залежить від міри «насильства» над людьми через руйнування старих соціальних норм і цінностей, інститутів і організацій і т.п. Отже, чим більшими є різниця між бажаним і дійсним та намагання влади швидко подолати цю різницю, тим вищою є ціна реформ [19, с. 119]. Доцільно звернути увагу на праці В.Полтеровича, в яких серед чинників, що визначають суспільну ціну економічних реформ, виділений такий неочевидний, на перший погляд, але дуже істотний чинник, як інтенсифікація стихійних процесів перерозподілу так званої перехідної ренти – рентних (невиробничих) доходів, що вивільняються внаслідок зміни в процесі реформування системи обмежень, які діють в економіці [14, с. 37; 15, с. 65, 319]. Нагадаємо, що взагалі під рентою розуміється дохід з капіталу, землі або майна, який власники одержують регулярно, не займаючись підприємницькою

діяльністю [17]. У процесі переходу від одного стану економічної рівноваги до іншого деякі суб'єкти отримують змогу здобувати ренту виключно завдяки позиціям, які вони займають. Будь-яка економічна реформа створює передумови для інтенсифікації зазначених процесів, що включає посилення боротьби за пріоритетні позиції, розширення масштабів тіньової діяльності, лобіювання і корупції, зростання злочинності та ін. Боротьба за ренту відволікає багатьох людей і великі матеріальні ресурси від процесу виробництва, призводить до різкої диференціації доходів і формування стійких неефективних економічних інститутів [14; 15].

Згідно з цим у межах стратегії реформ потрібно передбачати заходи щодо стримування стихійних процесів перерозподілу перехідної ренти шляхом її часткового вилучення державою за рахунок перехідної системи оподаткування та інших регуляторних заходів, а також стимулювання виробничої діяльності шляхом організації і часткового фінансування державою великих інвестиційних проектів, наприклад спрямованих на впровадження інноваційних технологій [15, с. 320, 323 – 324].

Проведення комплексних суспільних реформ потребує, насамперед, їх ретельного стратегічного планування та проектування на наукових засадах. Така планово-проектна робота має починатися з чіткого усвідомлення місії та визначення системи цінностей суспільних реформ. Розгортання місії та цінностей у систему цілей реформування має відбуватися на основі аналізу стану суспільства. Це передбачає врахування внутрішніх суспільних характеристик всередині країни, у тому числі політичних, економічних, соціальних, культурних тощо, характеристик становища країни у світі, прогнозування тенденцій суспільного розвитку. Цілі суспільних реформ пропонуються визначати через систему показників якості життя на основі індексу людського розвитку ООН, ключових показників розвитку країн, які розраховує Світовий банк, інших відомих інтегральних індексів та наукових розробок у відповідній галузі. Цілі є основою стратегії реформ, під час вироблення якої доцільно дотримуватися низки методологічних положень, серед них: необхідність системної організації реформ; планування послідовності їх упровадження з урахуванням комплементарності напрямів-складових реформування; потреба визначеності реформ у часі; необхідність вибору між шоковою терапією та градуалізмом; урахування суспільної ціни реформ; стримування стихійних процесів перерозподілу перехідної ренти.

Перспективи подальших досліджень полягають у розробці загальної технології стратегічного планування та проектування суспільних реформ.

Список використаних джерел

1. **Бальцеревич Л.** Навстречу ограниченному государству : пер. с англ. / Л. Бальцеревич. – М. : Новое изд-во, 2007. – 92 с.
2. **Бідзюра І. П.** Філософія системних реформ в Україні на рубежі століть : монографія / І. П. Бідзюра. – К. : Навч. кн., 2004. – 189 с.
3. **Богомолов О. Т.** Реформы в зеркале международных сравнений / О. Т. Богомолов. – М. : Экономика, 1998. – 159 с.
4. **Васильев В. Ф.** Политические аспекты экономического развития стран Юго-Восточной Азии / В. Ф. Васильев // Экономические реформы в Азии в переходный период : сб. трудов / ред. Г. И. Чуфрин, С. И. Иоанесян. – М. : Ин-т востоковедения РАН, 1996. – С. 58 – 66.
5. **Гальчинський А. С.** Суперечності реформ у контексті цивілізаційного процесу / А. С. Гальчинський. – К. : Укр. пропілеї, 2001. – 320 с.
6. **Державне управління: основи теорії, історія і практика** : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи / за заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
7. **Ігольников А. Г.** Управління економічними реформами в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.02.03 / А. Г. Ігольников. – Д., 2002. – 19 с.
8. **Інноваційна стратегія українських реформ** / А. С. Гальчинський, В. М. Гесць, А. К. Кінах, В. П. Семиноженко. – К. : Знання України, 2002. – 336 с.
9. **Мильнер Б. З.** Реформы управления и управление реформами. У 2 ч. Ч. 1. / Б. З. Мильнер. – М. : Ин-т экономики РАН, 1994. – 245 с.
10. **Михальченко Н. І.** Украинское общество: трансформация, модернизация или лимитроф Европы? / Н. І. Михальченко. – К. : Ин-т соц. НАНУ, 2001. – 440 с.
11. **Норгаард О.** Економічні інституції та демократична реформа. Порівняльний аналіз посткомуністичних країн / О. Норгаард ; пер. з англ. М. Козуба, А. Галушки. – К. : Ніка-Центр, 2007. – 424 с.
12. **Норт Д.** Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт ; пер. з англ. І. Дзюби. – К. : Основи, 2000. – 198 с.
13. **Осипов Г. В.** Социальное мифотворчество и социальная практика / Г. В. Осипов. – М. : Норма, 2000. – 543 с.
14. **Полтерович В. М.** На пути к новой теории реформ / В. М. Полтерович // Экон. наука современ. России. – 1999. – № 3. – С. 32 – 48.
15. **Полтерович В. М.** Элементы теории реформ : монография / В. М. Полтерович. – М. : Экономика, 2007. – 448 с.
16. **Пропозиції Президенту: нова хвиля реформ** : звіт / Комісія «Блакитної стрічки». – К. : ПРООН в Україні, 2005. – 104 с.
17. **Рента** // Энцикл. словарь экономики и права. – Режим доступа : dic.academic.ru/dic.nsf/dic_economic_law/13468.
18. **Сарапін В. О.** Ідеологія системних реформ в контексті стабілізації соціально-економічного та політичного розвитку України на рубежі століть (політологічний аналіз) : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.03 / Сарапін В. О. – К., 2005. – 20 с.

19. **Сурмин Ю. П.** Теория социальных технологий : учеб. пособие / Ю. П. Сурмин, Н. В. Туленков. – К. : МАУП, 2004. – 608 с.
20. **Усиевич М. А.** Десятилетие реформ в Венгрии. 90-е годы XX в. / М. А. Усиевич // Новая и новейшая история. – 2002. – № 5. – С. 80 – 97.
21. **Шен Л. Ц.** Экономические реформы в Китае : учеб. пособие / Л. Ц. Шен, О. В. Казаринова. – М. : Дело, 2002. – 144 с.
22. **Штомпка П.** Социология социальных изменений : пер. с англ. / П. Штомпка ; ред. В. А. Ядов. – М. : Аспект Пресс, 1996. – 416 с.
23. **Щокін Г. В.** Управління суспільним розвитком: загальна концепція / Г. В. Щокін. – К. : МАУП, 2005. – 184 с.

List of references

1. **Baltserovich L.** Navstrechu ogranichenomu gosudarstvu : per. s angl. / L. Baltserovich. – M. : Novoe izd-vo, 2007. – 92 s.
2. **Bidziura I. P.** Filosofiia systemnykh reform v Ukraini na rubezhi stolit : monohrafiia / I. P. Bidziura. – K. : Navch. kn., 2004. – 189 s.
3. **Bogomolov O. T.** Reformy v zerkale mezhdunarodnykh sravneniy / O. T. Bogomolov. – M. : Ekonomika, 1998. – 159 s.
4. **Vasilev V. F.** Politicheskie aspektyi ekonomicheskogo razvitiya stran Yugo-Vostochnoy Azii / V. F. Vasilev // Ekonomicheskie reformy v Azii v perehodnyiy period : sb. trudov / red. G. I. Chufryn, S. I. Ioanesyan. – M. : In-t vostokovedeniya RAN, 1996. – S. 58 – 66.
5. **Halchynskiy A. S.** Superechnosti reform u konteksti tsyvilizatsiinoho protsesu / A. S. Halchynskiy. – K. : Ukr. propilei, 2001. – 320 s.
6. **Derzhavne upravlinnia: osnovy teorii, istoriia i praktyka** : navch. posib. / V. D. Bakumenko, P. I. Nadolishnii, M. M. Izha, H. I. Arabadzhy / za zah. red. Nadolishnoho P. I., Bakumenka V. D. – O. : ORIDU NADU, 2009. – 394 s.
7. **Iholnykov A. H.** Upravlinnia ekonomichnymy reformamy v Ukraini : avtoref. dys. ... kand. ekon. nauk : 08.02.03 / A. H. Iholnykov. – D., 2002. – 19 s.
8. **Innovatsiina stratehiia ukrainskykh reform** / A. S. Halchynskiy, V. M. Heiets, A. K. Kinakh, V. P. Semynozhenko. – K. : Znannia Ukrainy, 2002. – 336 s.
9. **Milner B. Z.** Reformy upravleniya i upravlenie reformami. U 2 ch. Ch. 1. / B. Z. Milner. – M. : In-t ekonomiki RAN, 1994. – 245 s.
10. **Mihalchenko N. I.** Ukrainское obschestvo: transformatsiya, modernizatsiya ili limitrof Evropyi? / N. I. Mihalchenko. – K. : In-t sots. NANU, 2001. – 440 s.
11. **Norhaard O.** Ekonomichni instytutsii ta demokratychna reforma. Porivnialnyi analiz postkomunistychnykh krain / O. Norhaard ; per. z anhl. M. Kozuba, A. Halushky. – K. : Nika-Tsentr, 2007. – 424 s.
12. **Nort D.** Instytutsiina, instytutsiina zmina ta funktsionuvannia ekonomiky / D. Nort ; per. z anhl. I. Dziuby. – K. : Osnovy, 2000. – 198 s.
13. **Osipov G. V.** Sotsialnoe mifotvorchestvo i sotsialnaya praktika / G. V. Osipov. – M. : Norma, 2000. – 543 s.
14. **Polterovich V. M.** Na puti k novoy teorii reform / V. M. Polterovich // Ekon. nauka sovremen. Rossii. – 1999. – № 3. – S. 32 – 48.

15. **Polterovich V. M.** Elementy teorii reform : monografiya / V. M. Polterovich. – M. : Ekonomika, 2007. – 448 s.
16. **Propozytsii** Prezidentu: nova khvyliya reform : zvit / Komisiia «Blakytnoi strichky». – K. : PROON v Ukraini, 2005. – 104 s.
17. **Renta** // Entsikl. slovar ekonomiki i prava. – Rezhim dostupa : dic.academic.ru/dic.nsf/dic_economic_law/13468.
18. **Sarapin V. O.** Ideolohiia systemnykh reform v konteksti stabilizatsii sotsialno-ekonomichnoho ta politychnoho rozvytku Ukrainy na rubezhi stolit (politolohichniy analiz) : avtoref. dys. ... kand. polit. nauk : 23.00.03 / Sarapin V. O. – K., 2005. – 20 s.
19. **Surmin Yu. P.** Teoriya sotsialnykh tekhologiy : ucheb. posobie / Yu. P. Surmin, N. V. Tulenkov. – K. : MAUP, 2004. – 608 s.
20. **Usievich M. A.** Desyatiletie reform v Vengrii. 90-e godyi XX v. / M. A. Usievich // Novaya i noveyshaya istoriya. – 2002. – № 5. – S. 80 – 97.
21. **Shen L. Ts.** Ekonomicheskie reformy v Kitae : ucheb. posobie / L. Ts. Shen, O. V. Kazarinova. – M. : Delo, 2002. – 144 s.
22. **Shtompka P.** Sotsiologiya sotsialnykh izmeneniy : per. s angl. / P. Shtompka ; red. V. A. Yadov. – M. : Aspekt Press, 1996. – 416 s.
23. **Shchokin H. V.** Upravlinnia suspilnym rozvytkom: zahalna kontsepsiia / H. V. Shchokin. – K. : MAUP, 2005. – 184 s.

Надійшла до редколегії 10.06.14

УДК 35

Владислав ОЛЬМЕЗОВ

Донецький державний університет управління

ІМПЛІЦИТНІ КОНЦЕПЦІЇ ПРАВА У ПРАВОСВІДОМОСТІ ГРОМАДЯН ТА ЇХ ВРАХУВАННЯ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Аналізується сутність поняття «імплицитні концепції права громадян». Розглядається зв'язок імплицитних та експліцитних концепцій права у структурі правосвідомості. Доводиться необхідність виявлення домінуючих імплицитних концепцій права у правосвідомості громадян та врахування їх у державному управлінні.

Ключові слова: державне управління, правосвідомість, імплицитні теорії, імплицитні концепції права, експліцитні концепції права.

Владислав Ольмезов. Имплицинтные концепции права в правосознании граждан и их учет в государственном управлении

Анализируется сущность понятия «имплицинтные концепции права граждан». Рассматривается связь имплицинтных и эксплицитных концепций

© Ольмезов В. О., 2014

права в структурі правосознання. Доказується необхідність виявлення домінуючих концепцій права в правосознанні громадян і урахування їх в державному управлінні.

Vladyslav Olmezov. Implicit concepts of law in citizens law consciousness and their role in public administration

The essence of the notion «implicit concepts of law of citizens» is analyzed. The connection of implicit and explicit concepts of law in the system of law consciousness is considered. The necessity to define dominant implicit concepts of law in citizens' law consciousness and taking them into consideration in public administration is proved.

Key words: public administration, law consciousness, implicit theories, implicit concepts of law, explicit concepts of law.

Державне управління значною мірою є цілеспрямованим впливом держави на свідомість громадян. При цьому особливо важливе місце займає моніторинг, корегування та розвиток правосвідомості. Разом з ускладненням правового поля суспільства та свідомості громадян ускладнюється і проблема ефективного впливу на суспільство. До того ж у сучасних суспільствах все виразнішою стає розбіжність між офіційним правом та правосвідомістю громадян. Далеко не всі правові ідеї та норми, які держава з тих чи інших причин ставить за мету сформулювати у правовій ментальності своїх громадян, легко вкорінюються, попри наявність у розпорядженні держави ресурсів силового примусу та засобів масової інформації. Аналогічно нелегко державі дається й викоринення небажаних правових поглядів.

Наукове осмислення зазначеної проблеми обумовило розмежування феномену права на експліцитне та імплицитне. Так, американський правознавець Т. Фуллер у своїй праці неодноразово підкреслював, що нормативне упорядкування людських взаємовідносин відбувається не лише в межах офіційного, створеного державою та досить чітко виписаного правового поля, або експліцитного (створеного) права, але й імплицитного права, яке зазвичай є малоусвідомлюваним, а то й прихованим у підсвідомості громадян та реалізується через звичаї [7]. Сьогодні концепт «імплицитного права» набирає популярність і серед українських та російських науковців, серед яких В. В. Архипов [1], І. Ю. Козлихін [4], А. А. Кормич [5]. Аналіз досліджень цих науковців дає підстави для такого узагальнення: труднощі як маніпуляції правосвідомістю громадян з боку суб'єктів державної влади (що, на жаль, також трапляється), так і цілком позитивної корекції та розвитку правової ментальності населення виникають часто через недостатнє врахування владою розбіжностей між феноменами експліцитного та імплицитного права. Це спонукає спрямувати

наукові розвідки в аспекті більш глибокого аналізу природи експліцитного права. Саме такі можливості, на наш погляд, і створює екстраполяція із психології у сферу державного управління правосвідомістю громадян поняття «імпліцитні теорії». На його основі легко сконструювати концепт «імпліцитні концепції права», який, на відміну від терміна «імпліцитне право», як виключно теоретичний інструмент спрямовує увагу державного управлінця в емпіричну та практичну площину.

У науково-психологічному осягненні буденної свідомості особистість аналізується крізь призму поняття «імпліцитні теорії», у контексті якого пересічний суб'єкт розглядається як свого роду дослідник, аналогічний професійному науковцю, а суб'єктивні концептуалізації тих чи інших сфер реальності вивчаються з такою ж повагою, як і наукові теорії, попри їх високий суб'єктивізм, дифузність, погану усвідомованість та фрагментарність. Це сприяє переборенню давно вкоріненої в теорії та практиці державного управління, але на сьогодні вже застарілої парадигми суб'єкт-об'єктної людської взаємодії. Сьогодні на порядку денному державотворення, як зазначає український фахівець у галузі державного управління В. М. Мартиненко, стоїть питання формування принципово нової системи суб'єкт-суб'єктних взаємовідносин між державою (владою) і суспільством (громадськістю), а отже, нової парадигми державного управління взагалі і формування правосвідомості зокрема [6].

Усе зазначене вище обумовлює мету статті – аналіз обґрунтування можливостей використання в державному управлінні поняття «імпліцитні концепції права» для більш глибокого аналізу проблем підвищення ефективності корекційно-розвивального впливу держави на правосвідомість громадян.

Розглядаючи сутність поняття «імпліцитні теорії», слід насамперед зауважити, що сучасна психологія стала вбачати в теорії та практичному досвіді не лише відмінне, але й спільне, вживаючи для цього такі поняття, як експліцитні теорії, тобто явні, та імпліцитні, тобто неявні, приховані. Характерною особливістю експліцитних теорій є те, що вони чітко сформульовані й систематично викладені в усній чи письмовій формі. На відміну від них імпліцитні теорії рідко піддають рефлексії, вони зазвичай є прихованими в підсвідомості або ж нечітко усвідомлюються їх авторами.

Однак попри те усвідомлені, малоусвідомлені чи взагалі підсвідомі, ці утворення стоять за кожним рішенням людини взагалі і тими, що тягнуть за собою правові наслідки зокрема. Як зазначали Ф. Франселла та Д. Банністер: «Використовуючи метафору «теорія»,

ми зовсім не беремося стверджувати, що такі теорії чітко структуровані: вони можуть бути вербалізованими, невербальними чи передвербальними, з жорсткою або гнучкою структурою, легко або важко підлягати перевірці, і зрештою вони можуть бути ідіосинкратичними або загальноприйнятими. Тим не менше це теорії в тому сенсі, що вони являють собою «мережі значень», за допомогою яких людина сприймає дійсність, пояснює, прогнозує та намагається впливати на неї та діяти адекватно ситуації» [2, с. 31] (тут і далі переклад автора. – В. О.).

Якщо тепер від цього загального визначення імпліцитної теорії перейти до імпліцитних теорій права, то слід зазначити, що і в контексті історії державотворення, і в контексті правової соціалізації особистості імпліцитна теорія права формується задовго до створення державою експліцитного права, а також до отримання громадянином теоретичних знань про правову реальність та правові ідеали. При цьому достатня розвиненість імпліцитного права є необхідною передумовою появи в суспільстві права експліцитного, а в індивідуальному плані відповідний рівень розвитку імпліцитної концепції права уможливорює повноцінне засвоєння експліцитних правових концепцій.

Дуже часто мають місце певні аналогії між експліцитними та імпліцитними правовими теоріями, унаслідок чого громадянин серед експліцитних правових концепцій найчастіше вибирає як керівництво до дії ту, яка первинно найбільшою мірою схожа на його імпліцитну теорію, але яка не відрефлексована так чітко, розлого та системно, як імпліцитна. Нерідко в процесі правової соціалізації експліцитна теорія повністю або більшою мірою буває консонантна до імпліцитної, узгоджується з нею і допомагає розвитку зазначеної імпліцитної теорії права громадянина.

Водночас нерідко буває й так, що репрезентована громадянину державою експліцитна теорія повністю чи значною мірою є дисонансною з його власною експліцитною теорією і тою чи іншою мірою суперечить їй. Подібні суперечності мають декілька варіантів розв'язання.

Один варіант – це конформістська реакція, наслідком якої є процес зменшення дисонансу та збільшення консонансу імпліцитної правової теорії з експліцитною теорією, репрезентованою державою. Інколи це може спричинити своєрідну політичну невротизацію особистості. Іншим варіантом є відкрите чи приховане протиставлення власної імпліцитної концепції права експліцитній, що виливається в різного роду форми правового нігілізму.

Слід також зазначити, що у правознавстві суперечності між імпліцитними й експліцитними концепціями права певною мірою

розв'язуються в межах полеміки між прихильниками природного і позитивного права. Однією з наріжних ідей природного права є переконання, що правотворчість держави не може бути довільною чи тим більше свавільною, а повинна будуватися відповідно до природи людини та суспільства. У додержавних системах нормативної регуляції, втілених у різних формах імпліцитного права, вплив природного підґрунтя на нормотворення є особливо відчутним.

З появою держави та державного нормотворення з'являється тенденція створювати правове поле, у якому накопичуються штучні нормативні імперативи, бо з появою настанов юридичного позитивізму право починає розглядатися виключно як продукт людської волі, незалежний від природи. Більше того, природа розглядається меншшартісною порівняно з культурою і починає тлумачитися як така, що підлягає підкоренню та перебудові під потреби людини, яка стала вважати себе царем природи. Правовий позитивізм є, по суті, гіперболізацією можливості і необхідності створення нової системи правових норм на кожному новому витку цивілізаційного розвитку. Природне ж право наголошує на тому, щоб у нормотворчих пошуках законодавці діяли не всупереч, а відповідно до біологічної та соціальної природи людини.

Правова нормотворчість повинна відповідати інстинктивним програмам людини як біологічного виду. Відомий російський біолог В.Р. Дольник зауважував: «Починаючи з Платона сила-силена мислителів намагалися конструювати ідеальне суспільство і державу, не розуміючи того, що нам не дано утворювати із себе що завгодно, що ми обмежені у виборі форм взаємин нашим генетичним багажем» [3, с. 225]. У цьому аспекті історична практика державотворення рясніє прикладами, коли структура правового поля, створеного державою, надто розходила з інстинктивними структурами людини, які, на відміну від тварин, дають значно більше потенційних варіантів нормування поведінки. Але все одно це коло не безмежне, і діапазон конструктивного правотворення не є абсолютно довільним стосовно інстинктивного багажу, сформованого в людини еволюцією.

Сама людська культура є багатошаровим утворенням і правові норми, що розробляються, повинні відповідати архетипам культури населення даної країни. Чим більше позитивне право та система державного управління розходяться з архетипікою громадян, тим важче державі сформувати високий рівень праворозуміння та правослухняності, бо програмування поведінки правовими нормами надто часто виходить за межі схем, імпліцитно накреслених архетипами, які склалися упродовж тисячолітніх відрізків історії.

Окрім того, правотворення повинно узгоджуватися і з відносно динамічними стереотипами, які тим не менше стали усталеними на даному етапі історичного розвитку масової свідомості громадян.

Розвиток державотворення на сучасному етапі цивілізаційного розвитку сягнув такого рівня, коли правотворчість повинна перестати бути виключно прерогативою вузького прошарку владної еліти держави, вона має стати продуктом агрегації нормотворчої активності, що відбувається в контексті масової свідомості громадян держави. Тобто правотворення повинно збагатитися експлікацією імпліцитних концепцій громадян і залученням їх до розробки системи правових норм. Громадянина вже не можна розглядати виключно як об'єкта імплементації в його свідомість та підсвідомість розроблених державою емпліцитних правових концепцій, він є співсуб'єктом правотворення. Це, по суті, означає те, що В. М. Мартиненко називає переходом від неприродних, штучно створених практик державного управління та правотворення до природних форм суспільного розвитку, а точніше поверненням до них, який характеризується системним здійсненням процесів суспільних ретрансформацій в усіх сферах суспільної життєдіяльності людей [6].

Передумови для цього вже є. Сучасна психологія створила вже досить ефективний інструментарій для експлікації імпліцитних теорій, який може бути пристосований для виявлення та використання у правотворчості імпліцитних правових концепцій громадян.

Таким чином, на сучасному етапі державотворення правосвідомість громадян слід розглядати виключно як об'єкт довільного маніпулювання, або корегування, і розвитку з боку держави. Усе більше потрібно рахуватися з тим, що правосвідомість громадян має не пасивний, а активний характер, що виявляється в існуванні в структурі правової ментальності імпліцитних концепцій права, які можуть дуже істотно відрізнятися від емпліцитних правових концепцій, сконструйованих відповідно до парадигми позитивного права. Імплементація експліцитних правових концепцій відбувається ефективно лише за умови їх достатньої відповідності інстинктивному багажу людини як біологічного виду, архетипам та стереотипам громадян, на базі яких і формуються імпліцитні концепції права та творчо розвиваються відповідно до нових умов суспільного розвитку. Зазначену імпліцитну правотворчість у масовій свідомості громадян потрібно експлікувати й активно використовувати в державній правотворчості.

Перспективами подальших досліджень проблеми є розробка психосемантичного інструментарію, релевантного для виявлення

імпліцитних правових концепцій громадян.

Список виристаних джерел

1. **Архипов В. В.** Лон Фуллер о соотношении права и морали / В. В. Архипов // Правоведение. – 2004. – № 6. – С. 145 – 152.
2. **Баннистер Д.** Новый метод исследования личности / Д. Баннистер, Ф. Франселла. – М. : Прогресс, 1987. – 236 с.
3. **Дольник В. Р.** Непослушное дитя биосферы. Беседы о поведении человека в компании птиц, зверей и детей. – 4-е изд., доп. / В. Р. Дольник. – СПб. : ЧеРо-на-Неве : Петроглиф, 2004. – 352 с.
4. **Козлихин И. Ю.** Процессуальная концепция права Лона Фуллера / И. Ю. Козлихин // Правоведение. – 1993. – № 2. – С. 53 – 58.
5. **Кормич А. А.** Право и справедливость: співвідношення категорій у працях теоретиків ХХ століття / А. А. Кормич // Правове життя сучасної України : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (16 – 17 трав. 2013 р.). Т. 1 / відп. за вип. В. М. Дрьомін ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – О. : Фенікс, 2013. – С. 95 – 97.
6. **Мартиненко В. М.** Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : монографія / В. М. Мартиненко. – Х. : Магістр, 2003. – 220 с.
7. **Фуллер Лон Л.** Мораль права / Лон Л. Фуллер. – К. : Сфера, 1999. – 232 с.

List of references

1. **Arhipov V. V.** Lon Fuller o sootnoshenii prava i morali / V. V. Arhipov // Pravovedenie. – 2004. – № 6. – S. 145 – 152.
2. **Bannister D.** Novyyiy metod issledovaniya lichnosti / D. Bannister, F. Fransella. – M. : Progress, 1987. – 236 s.
3. **Dolnik V. R.** Nepsolushnoe ditya biosferyi. Besedyi o povedenii cheloveka v kompanii ptits, zverey i detey. – 4-e izd., dop. / V. R. Dolnik. – SPb. : CheRo-na-Neve : Petroglif, 2004. – 352 s.
4. **Kozlihin I. Yu.** Protseessualnaya kontseptsiya prava Lona Fullera / I. Yu. Kozlihin // Pravovedenie. – 1993. – № 2. – S. 53 – 58.
5. **Kormych A. A.** Pravo y spravedlyvist: spivvidnoshennia katehoriy upratsiakh teoretykiv KhKh stolittia / A. A. Kormych // Pravove zhyttia suchasnoi Ukrainy : materialy mizhnar. nauk.-prakt. konf. (16 – 17 trav. 2013 r.). T. 1 / vidp. za vyp. V. M. Dromin ; Nats. un-t «Odes. yuryd. akad.». – O. : Feniks, 2013. – S. 95 – 97.
6. **Martynenko V. M.** Derzhavne upravlinnia: shliakh do novoi paradyhmy (teorii ta metodolohiia) : monohrafiia / V. M. Martynenko. – Kh. : Mahistr, 2003. – 220 s.
7. **Fuller Lon L.** Moral prava / Lon L. Fuller. – K. : Sfera, 1999. – 232 s.

Надійшла до редколегії 27.07.14

УДК 352.9

Світлана ОНИЩУК
*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

РОЛЬ МІЖЦЕРКОВНИХ ВІДНОСИН У ДЕРЖАВОТВОРЧОМУ ПРОЦЕСІ

Розглядається роль міжцерковних відносин у державотворчому процесі України. Виокремлюються основні негативні прояви міжцерковних відносин та основні причини, що історично зумовлюють наявні проблеми в міжцерковних відносинах, притаманних сучасній Україні.

Ключові слова: церква, держава, релігія, державно-церковні відносини, українське духовенство.

Світлана Оніщук. Роль межцерковных отношений в процессе государственного строительства

Рассматривается роль межцерковных отношений в процессе государственного строительства Украины. Выделяются основные негативные проявления межцерковных отношений и основные причины, которые исторически обуславливают существующие проблемы в межцерковных отношениях, присущих современной Украине.

Ключевые слова: церковь, государство, религия, государственно-церковные отношения, украинское духовенство.

Svitlana Onischuk. The role of interdenomination relations in the process of state formation

The role of inter-Church relations in the governmental procedure of Ukraine is considered. The main negative aspects of inter-Church relations and the main reasons historically determine the existing problems in Church-state relations in today's Ukraine are distinguished.

Key words: church, state, religion, church-state relations, the ukrainian clergy.

Міжцерковні відносини відіграють значну роль у державотворчому процесі, адже будь-яка церква як автономно діючий соціальний інститут здійснює ряд спільних з державою соціальних функцій. Саме це розуміння сутності церкви як суспільного інституту зумовлює підвищену увагу держави до її діяльності для того, щоб ця діяльність не йшла у розріз зі змістом державних функцій.

У сучасних секуляризованих і постатеїстичних суспільствах церкви, зважаючи на їх соціальну природу, є активними учасниками суспільно-політичного і громадського життя. Відповідно церкви

можуть як сприяти процесу державного будівництва, будучи партнером держави, інтегруючи і консолідуючи суспільство, сприяючи налагодженню комунікації між різними соціальними групами соціуму, генеруючи суспільну підтримку реалізації національних стратегій, так і негативно впливати, роз'єднуючи суспільство.

Питання про роль міжцерковних відносин у державотворчому процесі досліджують: А. Арістова, М. Бабій, В. Бондаренко, С. Бублик, В. Єленський, М. Закович, С. Здіорук, А. Киридон, О. Кисельов, В. Климов, А. Колодний, І. Онищук, П. Яроцький, С. Сьомін та ін.

Останніми роками проводяться багато міжнародних науково-практичних конференцій, на яких розглядаються проблеми свободи совісті та віросповідання, державно-церковних відносин у різних країнах світу, особливо в Україні. Ці заходи свідчать про науковий інтерес та вагомість даної проблематики не лише в нашій країні, а й у світі.

Досі в українській теорії державного управління не створено належної доктринальної бази дослідження ролі міжцерковних відносин у державотворчому процесі, що є одним з негативних факторів на шляху до вдосконалення державної політики у сфері конфесійних відносин.

Мета статті – дослідити роль міжцерковних відносин у державотворчому процесі України.

Зміст, характер, генезис і форми прояву міжконфесійних відносин у конкретній країні або регіоні обумовлює цілий ряд історичних чинників, серед яких особливо значущі такі:

- конфігурація конфесійної структури;
- матеріальна і соціальна база діючих у суспільстві церков і релігійних організацій;
- етноконфесійний склад населення та історично сформована система міжетнічних, міжнаціональних відносин; національна психологія і ментальність;
- особливості історичного походження суб'єктів міжконфесійних відносин, у тому числі фактор їх спорідненості, спільності історичного коріння (чим ближчими є віросповідання, на ґрунті яких сформувалися різні церкви, тим конфліктнішими є відносини між ними, тим більше в них претензій одна до одної щодо «чистоти» віровчення і «правильності» культу – чи не найгострішими є відносини між церквами, що виникли внаслідок розколу колись єдиної конфесії);
- рівень загального благополуччя і стабільності в суспільстві (як правило, у країнах зі стабільно високим рівнем життя населення

міжконфесійні, а отже, і міжцерковні відносини вирізняються толерантністю та тенденцією до інституалізації партнерства на шляху до вирішення соціальних і глобальних проблем);

– правовий статус різних церков у суспільстві, реально діючі, а не задекларовані принципи державно-церковних відносин;

– рівень політизації релігійної сфери, зокрема ступінь поєднання політичних груп, партій, еліт з різними конфесіями, церковними структурами; практика втручання політиків у сферу внутрішньоцерковного життя; процеси конфесійної поляризації партій і політичної диференціації релігійних спільнот; розвиненість інститутів і структур громадянського суспільства;

– стан і вектори розвитку міжнародної ситуації, зовнішні геополітичні впливи; зміна геоконфесійної мапи великих світових регіонів; ескалація міжнаціонального і міжрелігійного напруження; світові глобалізаційні процеси [1, с. 199 – 200].

Під впливом сукупності цих чинників вибудовується конкретний характер міжцерковних відносин. Він може бути толерантним або конфліктогенним, конструктивним чи деструктивним, стабілізуючим чи дестабілізуючим стосовно впливу на суспільство тощо. На жаль, в Україні у новітній період її державотворення міжцерковні відносини залишаються далекими від мирного співіснування і конструктивної взаємодії на партнерських засадах і характеризуються гострою конкуренцією, взаємною недовірою і навіть конфліктами одразу в багатьох вимірах їх взаємодії – на догматичному, обрядовому, майновому, територіальному, етнічному рівнях. Серед основних негативних проявів міжцерковних відносин українські дослідники виділяють: силові методи захоплення культових будівель, майна, інших приміщень; ігнорування сторонами конфлікту рішень судів, недовіра до правового шляху розв'язання спірних питань; конфесійна заангажованість місцевих органів влади у прийнятті рішень, значущих для міжцерковних відносин; нетолерантні й образливі виступи, висловлювання, публікації представників ряду церков на адресу опонентів з інших конфесій; апеляція церков до державних органів різних рівнів з пропозиціями вжити адміністративні заходи до церков-опонентів тощо [7; 9].

Можна виділити ряд основних причин, що історично зумовлюють наявні проблеми в міжцерковних відносинах, притаманних сучасній Україні, причому деякі з них беруть початок у далекому минулому. По-перше, на сьогоднішній стан міжцерковних відносин, особливо у православ'ї, і досі істотно впливає ліквідація національних особливостей і традицій православної церкви в Україні, що здійснювала Руська православна

церква протягом синодального періоду (XVIII – початок XX ст.). Диктат останньої щодо церковного устрою, управління, літургії, обрядів, просвітництва, церковно-монастирського книгодрукування під приводом уніфікації і боротьби з «латинством» надовго денаціоналізував, деморалізував значну частину українського духовенства і монашества, породив спадковий тип священників і монахів, байдужих до національних інтересів, національної культури тощо [9, с. 211]. Як зазначає А. Колодний, українське православ'я поступово позбулося своїх українських особливостей і зрештою стало і, на жаль, зберігається й досі, засобом колонізації українського народу [10, с. 84].

По-друге, стрімке зростання з початку 1990-х рр. чисельності церков і релігійних організацій, які реалізували свій потенціал кількісного зростання за рахунок пострадянського масиву байдужих до релігії, невіруючих, тих, хто вагався між вірою і невір'ям, віруючих інших конфесій [8, с. 66], стало сферою міжцерковного конфлікту інтересів і породило конкурентні відносини між церквами в боротьбі за віруючих. Так, з 1991 р. мережа релігійних організацій збільшилася з 10 810 до 35 116 у 2013 р. [13, с. 39] Якщо порівняти динаміку змін чисельності віруючих тієї чи іншої церкви, яку можна простежити за даними соціологічних досліджень (див. наприклад, [14, с. 37], то зростання прихильників певних релігійних об'єднань відбувається не лише за рахунок нових adeptів, але й унаслідок переходів з інших церков, що є продуктом відкритого або прихованого прозелітизму.

По-третє, унаслідок здійснення в СРСР і УРСР курсу на побудову атеїстичного суспільства, що супроводжувалося, особливо у 20 – 30-ті, 50 – 70-ті рр. XX ст., закриттям або знищенням храмів і монастирів, переслідуванням і обмеженням прав духовенства, входження церков у сучасний період історії України позначилося значним відставанням у забезпеченні їх культовими спорудами, майном, церковною літературою, духовними науковими закладами та іншими «активами». Так, через одну лише проблему забезпечення церков будівлями релігійного призначення на тлі шалених темпів зростання кількості релігійних громад і організацій (див. нижче) в Україні виявилися найгостріші випадки релігійного радикалізму, екстремізму, нетерпимості, нехтування правами інших, які до того ж у ряді регіонів мали чітко означені національну або націоналістичну мотивацію та забарвлення [8, с. 16]. Наприклад, у 1990 р. нараховувалось 1 318 населених пунктів, де відбувалися міжконфесійні конфлікти на майновому ґрунті, у 1991 р. – 997, у 1994 р. – 600 [13, с. 39]. Особливо радикальних форм майновий конфлікт набув між УГКЦ і православними церквами. Відновлення

діяльності УГКЦ у 1989 р. зумовило проблему повернення майна історичному власникові. Оскільки колишні будівлі УГКЦ займали на той час громади УАПЦ та Українського екзархату РПЦ, то навколо них одразу виникли конфліктні ситуації. Протягом 1989 – 1993 рр. відбулось фактичне витіснення УПЦ з території Львівської, Івано-Франківської та Тернопільської областей, супроводжуване іноді насильницькими захопленнями храмів. УПЦ втратила в цих областях близько двох третин громад. Дії УГКЦ та міських властей, які підтримували її, стали одним із головних чинників ускладнення відносин між РКЦ та світовим православ'ям взагалі і між Ватиканом та Московською Патріархією зокрема [17, с. 30 – 31].

По-четверте, у сучасний період ряд історичних українських церков увійшли обтяженими тягарем взаємної недовіри, їх відносини загострилися передусім на побутово-конфесійному рівні. Йдеться насамперед про давні проблемні відносини між УГКЦ і РКЦ, з одного боку, і РПЦ та новопосталими православними церквами в Україні – УПЦ і УПЦ КП – з іншого. Суперечності між православними та римо-католицькими церквами традиційно зумовлені, крім суто догматичних відмінностей, проблемами унії (унаслідок якої свого часу утворилася УГКЦ), прозелітизмом РКЦ, а також питанням канонічних територій. Московський Патріархат (і відповідно УПЦ) вважає Україну канонічною територією православної церкви, а тому дії відновленої УГКЦ (ішлося передусім про майнові претензії «уніатів» до РПЦ, а згодом і до УПЦ КП, що набули особливої гостроти на початку 1990-х рр.) та будь-яка активізація місіонерської діяльності РКЦ розглядалися російською церквою як прозелітизм. Крім того, позиція Московського Патріархату стосовно уніатської церкви завжди впливала й досі впливає із загального сприйняття ним унії як ненормального явища в християнстві та зводиться до вимог визнання Папою неканонічності УГКЦ. З боку ж УГКЦ РПЦ та її екзархат в Україні були звинувачені в участі в русифікації України та переслідуванні Греко-Католицької Церкви радянською владою. Таким чином, майнові претензії УГКЦ до православних церков від самого початку були поєднані з національно-етнічним та історичним чинниками [13, с. 30].

Означені причини неминуче сприяли виникненню цілого комплексу міжконфесійного напруження та міжцерковних конфліктів сьогодення, які «підживлюються» іншими чинниками – політичного, геополітичного та правового характеру. Серед них ключове значення мають такі:

– політизація міжцерковних відносин (втягування церков у політичну боротьбу як її інструменту). В Україні багато проблем міжцерковних відносин набуло відчутного політичного забарвлення.

Утягнення у вирішення церковних питань політичних сил і державної влади, особливо під час виборчих кампаній, нерідко призводить до посилення міжцерковного напруження. Порівняно високий рівень довіри громадян до церков на тлі тотальної недовіри громадян до політичних, державних і суспільних інституцій (владних, партійних, судових, громадських тощо) зумовлює особливу увагу політиків і політтехнологів до релігійних об'єднань, оскільки дотичність будь-якого політичного угруповання до суспільно високорейтингової релігійно-церковної інституції може сприяти (хоч і опосередковано) підвищенню суспільного значення та популярності й самих політичних партій чи блоків [7, с. 273];

– втручання державного (адміністративного) чинника у відносини між церквами, що нерідко зумовлюється як власними політичними проектами керівництва держави щодо поліпшення конфесійної ситуації в Україні, так і позицією самих церков, схильних покладати відповідальність за вирішення окремих проблем міжцерковних відносин на державну владу. У зв'язку з цим можна навести позицію глави УПЦ КП стосовно об'єднавчого процесу українського православ'я, який публічно поклав відповідальність за це на державну владу: «Питання утворення єдиної Помісної Православної Церкви в Україні не є суто церковним. Тому ті державні органи, які несуть відповідальність перед Українською державою за національну безпеку, повинні безпосередньо зайнятися цим питанням» [11, с. 7]. Дійсно, особливого значення ця проблема набула в контексті численних спроб реалізувати проект «національної» церкви в Україні – Єдиної Помісної Православної Церкви. І хоча цьому питанню буде приділено увагу нижче, наразі варто зауважити, що спроби вирішення проблем міжцерковних відносин суто державно-адміністративними важелями, як то було, наприклад, під час візиту константинопольського патріарха Варфоломія I влітку 2008 р., засвідчили свою безрезультатність. Як слушно зауважував з цього приводу колишній глава УГКЦ кардинал Любомир Гузар, зацікавленість держави в об'єднанні церков ще не означає, що вона має бути тим чинником, який повинен на це впливати. Поки ж втручання держави в ці процеси, за словами Л. Гузара, є «перенаголошенням» [2]. Більше того, ініціативи органів влади через незнання ними специфіки взаємовідносин релігійних інституцій на обрядовому, догматичному та інших рівнях нерідко призводять до ухилення сторін від переговорного процесу та декларування окремими церквами своєї непоступливості у вирішенні важливих питань міжцерковних відносин. Типовим прикладом такого адміністративного втручання керівництва держави в церковні справи стали ініційовані колишнім президентом

В. Ющенком міжконфесійні молебні за Україну у Софії Київській на День незалежності. Організатори останніх при цьому не врахували існування церковних правил, що забороняють православним молитися разом із схизматиками та еретиками (а віруючі інших православних церков, католики та протестанти, з ортодоксальної православної позиції, вважаються саме такими);

– наявність ряду неврегульованих питань у нормативно-правових засадах міжцерковних і державно-церковних відносин, що породжують нетолерантні відносини між релігійними інституціями. Як зазначається в доповіді Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) щодо виконання Україною обов'язків та зобов'язань, у тому числі Резолюції ПАРЄ №1466 та Рекомендації ПАРЄ №1722 від 5 жовтня 2005 р., законодавству України все ще бракує ефективних правових способів повернення церковного майна. До цього часу таке повернення здійснювалося несистематично. Правова проблема реституції, згідно з висновками ПАРЄ, в основному породжена тим, що релігійні об'єднання не мають права на отримання статусу юридичної особи і, таким чином, не можуть володіти майном [3]. Крім того, проблемними питаннями залишаються: почергове богослужіння (ця норма фактично не виконується), ненадання релігійним об'єднанням землі в постійне користування, нерівні можливості в разі заснування церквами навчальних закладів порівняно з іншими юридичними особами приватного права, недійове правове запобігання політизації релігії тощо;

– не завершений розподіл і перерозподіл культових споруд, церковного майна, земельних ресурсів (під спорудження будівель релігійного призначення) насамперед унаслідок неготовності державних і місцевих органів влади з фінансових і організаційних причин передати решту культових будівель та інше майно, що були відчужені свого часу радянською владою, законним власникам. За даними Державного департаменту у справах національностей та релігій, навіть у 2013 р. найпотужніші традиційні українські церкви ще далекі від забезпечення культовими будівлями настільки, щоб повністю задовольняти свої потреби в них: УПЦ була забезпечена на 82,4 %, РКЦ – на 75,6 %, УГКЦ – на 73,3 %. Найгірше забезпечені УПЦ КП (62,6 %) і УАПЦ (57,4 %).

Недостатність будівель релігійного призначення спонукає до досить активного їх спорудження. За станом на 1 січня 2013 р. споруджувалося 2 331 будівля, що належать переважно православним церквам (УПЦ – 1 077 будівель, УПЦ КП – 367, УАПЦ – 78 та УГКЦ – 279) [5]. По-друге, значним чинником міжцерковного напруження в даному контексті залишаються численні факти упередженого, невідповідного чинному законодавству ставлення

місцевих органів влади до церков, особливо в питаннях виділення релігійним об'єднанням земельних ділянок, дозволів на будівництво, передачі культових будівель тощо. Так, в Автономній Республіці Крим з 1995 р. зволікають з вирішенням питання про відведення земельної ділянки для будівництва храму УГКЦ у м. Ялті. Та сама ситуація характерна і для римо-католицьких громад у Криму, де місцеві органи влади відмовляють у виділенні ділянки під будівництво храмів [13]. Натомість протягом 1992 – 2012 рр. УПЦ змогла збудувати там аж 50 культових будівель і ще 37 споруджуються [5].

Конкретним проявом організаційно-діалогових форм міжцерковної взаємодії є діяльність Всеукраїнської Ради церков і релігійних організацій (ВРЦіРО), утвореної в 1996 р. як представницький міжконфесійний консультативно-дорадчий орган. Метою ВРЦіРО є об'єднання зусиль церков і релігійних організацій з координації міжцерковного діалогу, участі в розробці проектів нормативних актів з питань державно-конфесійних відносин, здійснення комплексних заходів добродійного характеру. Рада позиціонує себе як незалежна від органів державної влади та будь-яких політичних партій, рухів, інших громадських формувань організація. На сьогодні до складу ВРЦіРО входять 17 церков і релігійних організацій, що разом утворюють понад 90 % релігійної мережі та всі основні конфесії України. Прикладами вироблення Радою спільної позиції її учасників у межах вирішення актуальних проблем міжцерковних відносин стали: Меморандум християнських конфесій України про несприйняття силових дій у міжконфесійних взаєминах (1997 р.); розробка законопроектів «Про повернення культових будівель релігійним організаціям» (2010 р.), «Про внесення змін до деяких законів України (щодо заборони приватизації, списання і відчуження культових та інших будівель і майна)», «Про внесення змін до деяких законів України (щодо заснування релігійними організаціями навчальних закладів)»; підготовка проекту концепції державно-конфесійних відносин тощо. Зокрема, у Меморандумі християнських конфесій України про несприйняття силових дій у міжконфесійних взаєминах християнські церкви одностайно дійшли згоди щодо своїх зобов'язань: не припускати використання будь-яких силових дій у вирішенні та врегулюванні міжконфесійних проблем, особливо таких, що стосуються церковного майна; вирішувати всі спірні питання лише шляхом переговорів відповідно до законів держави та по-християнськи, на основі взаємоповаги і терпимості; не звертатися до влади з метою здійснення незаконного тиску на іншу релігійну громаду чи церкву; не допускати висловлювань, особливо в ЗМІ, у дусі ворожнечі, національної і конфесійної нетерпимості,

утримуватися від образливих і зневажливих заяв [11, с. 89].

Отже, дослідивши особливості міжцерковних відносин у сучасній Україні, можна констатувати, що вплив останніх на державотворчий процес має переважно контрстабілізаційний характер. Наявні позитивні тенденції та прояви співробітництва релігійних інституцій поки що не здатні компенсувати відомі конфліктогенні чинники міжцерковних відносин. Не подоланий православний розкол, втручання державного, політичного, зовнішнього церковного чинників у відносини між церквами та інші проблемні питання церковно-релігійного життя України створюють істотні ризики для збереження державного суверенітету й підтримки соціально-політичної стабільності в країні.

Список використаних джерел

1. **Арістова А.** Міжконфесійні відносини у формах їх вияву / А. Арістова // Українське релігієзнавство. – 2009. – Спецвип. 2. – С. 199 – 213.
2. **Глава УГКЦ** за те, щоб всі три Православні Церкви об'єднались, однак не впевнений, що цим повинна займатися держава. – Режим доступу: old.risu.org.ua/ukr/news/article;14703/ (08.03.2014).
3. **Доповідь** Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо виконання Україною обов'язків та зобов'язань, у тому числі Резолюція ПАРЄ №1466 та Рекомендація ПАРЄ №1722 від 5 жовт. 2005 р. – Режим доступу: www.minjust.gov.ua/6782 (09.03.2014).
4. **Сленський В.** Протистояння в українському православ'ї як конфлікт ідентичностей / В. Сленський // Людина і світ. – 2000. – № 6. – С. 2 – 10.
5. **Звіт** про забезпеченість церков і релігійних організацій України культовими будівлями та приміщеннями, пристосованими під молитовні. – Режим доступу: risu.org.ua/php_uploads/files/articles/ArticleFiles_51768_Forma2_2013.pdf.
6. **Звіт** про мережу церков і релігійних організацій в Україні станом на 01.01.2013 р. / Державний департамент у справах національностей та релігій. – Режим доступу: risu.org.ua/ua/index/resources/statistics/ukr2013/51768/ (16.03.2014).
7. **Климов В.** Міжконфесійні відносини: стан і форми / В. Климов // Українське релігієзнавство. – 2008. – № 46. – С. 48 – 67.
8. **Климов В. В.** Толерантність і міжконфесійні відносини в Україні / В. В. Климов // Українське релігієзнавство. – 2010. – № 53. – С. 11 – 19.
9. **Киридон А. М.** Держава – Церква – Суспільство: інверсна трансформація в Україні: монографія / А. М. Киридон. – Рівне: РІС КСУ, 2011. – 216 с.
10. **Колодний А. М.** Нинішній стан Православ'я України як вияв його історії / А. М. Колодний // Релігійна свобода. – К., 2003. – С. 80 – 84.
11. **Меморандум** християнських конфесій України про несприйняття силових дій у міжконфесійних взаєминах // Національна безпека і оборона.

– 2011. – № 1 – 2 (119 – 120). – С. 89.

12. **Моніторинг** релігійної свободи в Україні: особливий погляд на майнові питання : звіт з проекту за 2005 рік. – Режим доступу : www.old.risu.org.ua/freedom/analytics/report/05/ (16.03.2014).

13. **Церква** і суспільство в Україні: проблеми взаємовідносин (Аналітична доповідь УЦЕПД) // Національна безпека і оборона. – 2000. – № 10. – С. 29 – 40.

14. **Церковно-релігійна** ситуація і державно-конфесійні відносини в Україні: підсумки десятиліття, тенденції і проблеми : аналіт. доп. Центру Разумкова // Національна безпека і оборона. – 2011. – № 1 – 2 (119 – 120). – С. 2 – 78.

List of references

1. **Aristova A.** Mizhkonfesiini vidnosyny u formakh yikh vyjavu / A. Aristova // *Ukrainske relihiieznavstvo*. – 2009. – Spetsvyp. 2. – S. 199 – 213.

2. **Hlava** UHKTs za te, shchob vsi try Pravoslavni Tserkvy obiednals, odnak ne vpevneni, shcho tsym povynna zaimatysia derzhava. – Rezhym dostupu : old.risu.org.ua/ukr/news/article;14703/ (08.03.2014).

3. **Dopovid** Parlamentskoi Asamblei Rady Yevropy shchodo vykonannya Ukrainoiu oboviazkiv ta zoboviazan, u tomu chysli Rezoliutsiia PARie № 1466 ta Rekomendatsiia PARie № 1722 vid 5 zhovt. 2005 r. – Rezhym dostupu : www.minjust.gov.ua/6782 (09.03.2014).

4. **Yelenskyi V.** Protystoiannia v ukrainskomu pravoslavii yak konflikt identychnosti / V. Yelenskyi // *Liudyna i svit*. – 2000. – № 6. – S. 2 – 10.

5. **Zvit** pro zabezpechenist tserkov i relihiinykh orhanizatsii Ukrainy kultovymy budivliamy ta prymishchenniamy, prystosovanymy pid molytovni. – Rezhym dostpu : risu.org.ua/php/uploads/files/articles/ArticleFiles_51768_Forma2_2013.pdf.

6. **Zvit** pro merezhu tserkov i relihiinykh orhanizatsii v Ukraini stanom na 01.01.2013 r. / Derzhavnui departament u spravakh natsionalnosti ta relihii). – Rezhym dostupu : risu.org.ua/ua/index/resourses/statistics/ukr2013/51768/ (16.03.2014).

7. **Klymov V.** Mizhkonfesiini vidnosyny: stan i formy / V. Klymov // *Ukrainske relihiieznavstvo*. – 2008. – № 46. – S. 48 – 67.

8. **Klymov V. V.** Tolerantnist i mizhkonfesiini vidnosyny v Ukraini / V. V. Klymov // *Ukrainske relihiieznavstvo*. – 2010. – № 53. – S. 11 – 19.

9. **Kyrydon A. M.** Derzhava – Tserkva – Suspilstvo: inversna transformatsiia v Ukraini : monohrafiia / A. M. Kyrydon. – Rivne : RIS KSU, 2011. – 216 s.

10. **Kolodnyi A. M.** Nynishnii stan Pravoslavia Ukrainy yak vyjav yoho istorii / A. M. Kolodnyi // *Relihiina svoboda*. – K., 2003. – S. 80 – 84.

11. **Memorandum** khrystianskykh konfessii Ukrainy pro nespryniattia sylovykh dii u mizhkonfesiinykh vzaiemynakh // *Natsionalna bezpeka i oborona*. – 2011. – № 1 – 2 (119 – 120). – S. 89.

12. **Monitorynh** relihiinoy svobody v Ukraini: osoblyvyi pohliad na mainovi pytannia : zvit po proektu za 2005 rik. – Rezhym dostupu : www.old.risu.org.ua/freedom/analytics/report/05/ (16.03.2014).

13. **Tserkva** i suspilstvo v Ukraini: problemy vzaiemovidnosyn (Analitychna dopovid UTsEPD) // *Natsionalna bezpeka i oborona*. – 2000. – № 10. – S. 29 – 40.

14. **Tserkovno-relihiina** sytuatsiia i derzhavno-konfesiini vidnosyny v Ukraini: pidsumky desiatylyttia, tendentsii i problemy : analit. dop. Tsentru Razumkova // *Natsionalna bezpeka i oborona*. – 2011. – № 1 – 2 (119 – 120). – S. 2 – 78.

Надійшла до редколегії 25.07.14

УДК 502.45

Юрій ПАВЛУН

*Національна академія державного управління
при Президенті України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОМЕРЕЖІ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ РІШЕННЯ ВІДТВОРЕННЯ СИСТЕМНОЇ ЦІЛІСНОСТІ ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА УКРАЇНИ

Розглядаються актуальні питання збереження системно-функціональної цілісності природного середовища України, пошуку нових напрямів збереження та відтворення біологічного різноманіття.

Ключові слова: національна екосистема, біологічне різноманіття, системна цілісність, природна модель, екостабільність.

Юрій Павлун. Формирование национальной экосистемы: государственно-управленческие решения воспроизведения системной целостности природной среды Украины

Рассматриваются актуальные вопросы сохранения системно-функциональной целостности природной среды Украины, поиска новых направлений сохранения и воспроизведения биологического разнообразия.

Ключевые слова: национальная экосистема, биологическое разнообразие, системная целостность, природная модель, екостабільність.

Yuriy Pavlun. Formation of the national eco-net: state-administrative decisions of recreation of the system integrity of the nature environment of Ukraine

Actual issues of preservation of the system functional integrity of the nature environment of Ukraine, research of new ways of preservation and recreation of biological variety are considered.

Key words: national ecosystem, biological variety, system integrity, natural model, ecostability.

Незважаючи на всі досягнення науково-технічного прогресу за останній час, сучасне суспільство залишається невід'ємним компонентом природного середовища, яке, будучи, на жаль, значно трансформованим, постійно втрачає можливості до відновлення та саморозвитку. Нехтування законами природи, недбале ставлення до її складових, ландшафтного та біологічного різноманіття зрештою призводить до деградації самого людства.

У зв'язку з цим особливої актуальності набуває дослідження світових глобальних проблем у сфері управління та реалізації масштабних економічних, політичних, соціальних, технологічних завдань як на внутрішньому, так і на міжнародному рівнях. Особливо це стосується завдань екологічної збалансованості розвитку цивілізації на тлі загострення глобальних кліматичних проблем та зменшення біологічного різноманіття в природних мегасистемах планети.

Увесь перелік світових глобальних екологічних проблем свідчить про прагматичну заангажованість урядів розвинених держав на досягнення показників нарощування економічних показників розвитку. Природні втрати на всіх континентах обчислюються вже не тільки тоннами корисних копалин, що видобуваються з надр, але й значними відходами виробництва (у цілому життєдіяльності людини), що нищать природне середовище. Екологічна політика держав світу в основному стосується окремих природних компонентів, локально обмежена і ніколи не розглядає довкілля як єдину цілісну систему, що потребує інтегрованого і багаторівневого захисту.

Наслідком такої діяльності людини став процес розірвання (порушення) внутрішніх системних зв'язків у природному середовищі континентів. Дослідження багатьох вітчизняних і зарубіжних науковців стосуються рекомендацій, що можуть вирішити лише частину проблем і на обмежений час. Тобто можна говорити про певні методологічні помилки, що полягають у неправильних підходах до відтворення біосфери Землі як до цілісної природної системи. Дослідження цих проблем можливе тільки в разі їх розгляду в цілому, урахуваючи всю сукупність складних внутрішніх і зовнішніх зв'язків, із застосуванням знань різних наук, що вимагає використання методу системного аналізу. Саме такий підхід дозволяє підходити до відтворення біосфери Землі, спираючись на її визначальні критерії існування в цілісності елементів, структури, різноманітті взаємозв'язків та функціональних особливостей. Філософський ракурс аналізу дозволяє спочатку розкрити глобальну природну систему через усю сукупність складових елементів «живої речовини», а потім узагальнити їх на основі єдиної субстанціональної єдності біологічного різноманіття.

Об'єктом дослідження в даній статті є біосфера Землі, її континентальна екологічна підсистема з позиції системного аналізу. Предмет дослідження – складні процеси порушення структурно-функціональної єдності природної системи Європи.

Мета дослідження полягає в екстраполяції методології системного аналізу на глобальну екосистему в умовах сучасних трансформаційних перетворень та в обґрунтуванні необхідності нових підходів держав світу до її збереження в ноосферній діяльності та поліпшення природного середовища в Україні.

Відповідно до мети автор ставить такі завдання:

- проаналізувати методологічні підходи, де застосовуються основні базові категорії та принципи теорії систем;
- з'ясувати механізми дії основних екологічних законів у системних зв'язках глобальної природної екосистеми та наслідки її функціональних змін;
- дати характеристику сучасному стану континентальної екомережі з позиції процесів її фрагментації, як порушенню системної цілісності;
- визначити пан'європейську політику зі створення континентальної екомережі шляхом відновлення збалансованості та структурної цілісності біосфери;
- сформулювати перспективи подальших досліджень у напрямі вдосконалення системного підходу до деградаційних процесів у природних екосистемах.

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження становлять праці науковців-фахівців з теорії систем, а саме: Е. Т. Володарського, І. М. Дудника, А. В. Катренка, В. К. Кузьменко, В. И. Лямця, В. Н. Попова, О. А. Романчука, К. О. Сороки, Ю. П. Сурміна, Ф. П. Тарасенка, А. Д. Шамровського, А. В. Шевченка та ін. Пошук нових засад діяльності людини в природі, зміна парадигми природокористування ґрунтовно розглядаються в дослідженнях таких вітчизняних авторів, як М. А. Голубець, С. І. Дорогунцов, Г. М. Білявський, Ю. А. Цибульський, М. Х. Шершун, Ю. Р. Шеляга-Сосонко та ін.

В основу наукового обґрунтування нових підходів до відновлення природних екосистем континенту покладено Концепцію формування та розвитку європейської екологічної мережі, конвенції щодо збереження та відтворення біологічного та ландшафтного різноманіття, прийнятих світовим співтовариством за останні 30 років.

У філософському сенсі поняття «система» підкреслює внутрішню впорядкованість елементів, цілісність об'єкта в його структурній композиції, наявність у ньому певних закономірностей взаємодії елементів між собою та всієї системи із зовнішнім

середовищем. Стосовно природи системний підхід виявляє багаторівневу структуру живих організмів і взаємозв'язків, постійні процеси матеріально-енергетичного обміну та взаємодії з різними факторами навколишнього природного середовища.

У біосфері процеси об'єднання ряду елементів у єдине ціле утворюють систему, якій властиві не тільки зовнішня цілісність, відокремленість від навколишнього середовища, але й внутрішня природна єдність. Отже, властивості системи є не лише сумою її складових, а значно більше: біосфера, як глобальна природна система, має такі властивості, яких немає в жодній з її мікро-, мезо-, мегаекосистемній частині, узятих окремо. Виникнення якісно нових властивостей у разі агрегування елементів, тобто створення властивостей емерджентності – об'єктивний прояв такого загального закону діалектики, як закон переходу кількості в якість.

Таким чином, аналіз природних екосистем дозволяє виділити певні методологічні засади, що обґрунтовуються такими базовими категоріями, як «розмаїття», «структура», «цілісність», «єдність», «стійкість», «мінливість» тощо. У своїх взаємозв'язках вони утворюють категоріальні ланцюги, які дають змогу осмислити самоорганізацію та розвиток живого світу, водночас постаючи проявом більш загальних форм існування природи [6].

Важливою властивістю таких природних екосистем є певний порядок їх функціонування, що визначається як свого роду принцип самоорганізації системи як такої. Одним із найголовніших у структурі природних ланцюгів є принцип цілісності біосфери, який відображає єдність природних систем, що функціонують за певними законами. Цей принцип знаходить своє відображення в законі фізико-хімічної єдності живої речовини, сформульованому В. І. Вернадським, і узагальнює єдину субстанціональну основу біосфери в такий спосіб, що жива речовина Землі має єдину фізико-хімічну природу. Порушення такої цілісності спричиняє порушення рівноваги, трансформацію, деградацію екосистеми, а з часом – загрозу знищення живого (у тому числі й людини). Водночас така цілісність не є незмінною, статичною, оскільки співвідношення «живий організм – середовище» є динамічним і передбачає певні зміни з одночасним збереженням цілісності. Цей процес реконструкції системи зберігає її завдяки здатності до самоорганізації, яка є другою частиною дихотомії методологічного принципу системності. Як тільки порушуються закони самоорганізації, виникає екологічна криза.

Саме тут можна виокремити такі діалектико-категоріальні співвідношення фундаментальних засад теорії систем, як «ціле – частина», «елемент – структура», «функція – функціональність», «система – зовнішнє середовище».

Уся історія формування життя планети є історією формування цілісної, структурованої, саморегульованої біотичної системи, що виконує важливі планетарні функції. За сутністю, це історія нескінченного розвитку різних форм і функцій життя, як єдиного, цілісного, унікального планетарного явища. Взаємодія автотрофних хемосинтезуючих мікроорганізмів з абіотичним середовищем і між собою є проявом життя, продуктом і невід'ємною частиною якого є і людина, яка самостійно поза цим існувати не може. У загальних рисах поверхню Землі можна розглядати як дуже складну систему умов і ресурсів, що визначають безліч різних взаємопов'язаних численними зв'язками середовищ існування тих або інших видів, угруповань і екосистем [2].

Усі форми живого на різних рівнях організації (генетичному, популяційно-видовому, ценотичному, екосистемному), що є біологічним різноманіттям, за екологічним законом кореляції функціонально підпорядковані один одному, і зникнення однієї частини системи неминуче призводить до вимикання пов'язаних з нею інших частин екосистеми та до її функціональних змін.

З єдності форм і неперервності функцій випливає необхідність збереження цієї єдності в глобальній екосистемі Землі. Проте розвиток цивілізації, оскільки він відбувався за її рахунок, завжди об'єктивно був спрямований на порушення цієї цілісності.

Протягом останніх двох століть цивілізація не тільки відібрала у природної системи величезні території для створення урбаністичних, промислових, агротехнічних та рекреаційних інфраструктур, але й зайняла величезні її площі відходами життєдіяльності (промисловими, побутовими). У фізичних обсягах втрати стосуються всіх частин біосфери (атмосфери, гідросфери та літосфери) і виявляються в різних природно-кліматичних зонах суходолу, морських та океанічних акваторій, деформуючи як структури природних систем, так і їх функціональні зв'язки.

Особливо це виявляється на сучасній стадії техногенної революції, коли темпи антропогенних змін рослинного покриву, екосистем і ландшафтів перевищують темпи еволюції природи (тобто її асиміляційних, адаптивних можливостей), а ряд негативних змін (парниковий ефект, спустелювання, озонові дірки, кислотні дощі тощо) набули глобального значення. З'ясовується, що саме порушення цілісності і єдності насамперед автотрофного фотосинтезуючого компонента біосфери під дією різних форм діяльності людини є найбільшою загрозою, що не просто перевищує значення збіднення генофонду, а безпосередньо наближає світ до глобальної екологічної катастрофи [1].

Згідно з ще одним основним екологічним законом – законом

внутрішньої динамічної рівноваги – у природних системах речовина, енергія, інформація та динамічні якості окремих природних підсистем перебувають у тісному взаємозв'язку. Тому зміна одного з елементів системи (а звідси і його місця в структурі, у процесах взаємодії з іншими) неминуче призводить до функціонально-структурних трансформацій, а отже, до певних змін загальних якостей системи: речовинно-енергетичних, інформаційних та динамічних.

На сьогодні глобальна екосистема потерпає від порушення внутрішньої рівноваги в усіх її компонентах: наборі елементів, взаємодії між ними, структурній організації, функціональних проявах та взаємодії з навколишнім середовищем. Ці зміни особливо помітно виявляються у фрагментації рослинного покриву на материковій частині суходолу, яка відбувається внаслідок його виснажливого використання, почасти знищення, а то й загибелі від зміни умов існування та дії безлічі негативних факторів.

Так, перш за все, спостерігається зменшення чисельності популяцій, а отже, помітне зниження генетичної мінливості і тим самим стійкості та еволюційної здатності біосистем. У випадку значного зменшення чисельності популяцій вони втрачають адаптивний пік, і такі популяції, як правило, гинуть. Поряд зі скороченням генетичного різноманіття відбуваються такі функціональні порушення у внутрішніх функціях природних систем:

- скорочення коеволуційного поля;
- зменшення продуктивності біоресурсів;
- порушення малого кругообігу речовин;
- розрив харчових ланцюгів, конкурентних та протокоопераційних відносин тощо.

Зменшення первинних ресурсів, у свою чергу, викликає зменшення чисельності видів-споживачів, що виражається в перетворенні живого ланцюга глобальної екосистеми на сукупність окремих її фрагментів. Особливу небезпеку така фрагментація несе генетичним ресурсам біосфери, що визначають генетичне різноманіття особин, популяцій і видів тварин, рослин, грибів та мікроорганізмів, оскільки їх збереження є вирішальним фактором у виживанні людства. Банком генетичних ресурсів є природні екосистеми, які на величезних територіях тією чи іншою мірою видозмінені або ж зруйновані в межах колишніх системних ланцюгів. Чутливої шкоди така фрагментація завдає міграції та розселенню живих організмів, ізолюючи чисельно невеликі популяції одна від одної, тим самим зменшуючи їх гетерозіготність, а отже, можливості самовідновлення.

Будь-яка локалізація популяцій як мігруючих тварин, що

звичайно для розмноження і відпочинку повертаються на старі місця, так і аборигенних, небезпечна ще й тим, що звужує кормову базу і тим самим ставить їх у значно більшу залежність від різних несприятливих природних змін. Це ж стосується і рослин, зменшення площі яких у локальних фрагментах зумовлює збільшення їх залежності від кліматичних та інших факторів. У цьому випадку їм значно важче підтримувати свій гомеостаз із причини просторової розірваності живих ланцюгів мегаекосистем.

За однакового ступеня зовнішнього тиску глобальних і регіональних негативних факторів більш фрагментований рослинний покрив зазнає більшої руйнівної дії, ніж менш фрагментований, уже внаслідок збільшення площі негативного оточення, яка зростає пропорційно фрагментованості.

Результати досліджень у цьому напрямі свідчать, що будь-яка еволюційно сформована рослинна макросистема повинна мати три адаптивних, збалансованих між собою типи фітосистем, що виконують різну роль, а саме:

- стабілізуюче ядро;
- кризова периферія, яка за деструктивних змін різко збільшує адаптивну здатність, що чутливо реагує на зміни і захищає стабілізуюче ядро;
- консервативна периферія з великим резервним запасом енергії, але невеликою адаптивною здатністю.

Консервативна периферія забезпечує системі необхідний динамізм у разі розвитку в сприятливих умовах і взаємно доповнює кризову периферію за функціями. Гармонійно поєднуючись, ці три типи адаптивних систем разом утворюють дуже сталу і в той самий час динамічну композицію з достатнім потенціалом для розвитку екосистеми. Звідси випливає, що повне або часткове знищення під час фрагментації будь-якої з цих підсистем знижує стабільність усієї макросистеми через зменшення адаптивної здатності популяцій і їх природне збільшення [4].

Фрагментація найбільш відчутної шкоди завдає насамперед надіндивідуальним різновидовим типам організації живого, і саме тому є особливо небезпечною. Це випливає з різних причин. По-перше, усі такі біотичні системи формуються не на підставі обміну генетичного матеріалу, а успадковуються на підставі асоційованості, тобто біологічної, функціональної та екологічної пов'язаності особин і популяцій. Ці жорсткі й однозначно функціональні системи створюють особливі структури біосфери і забезпечують її функціонування. Кожна з таких систем відрізняється від іншої значно більше, ніж популяції одного виду, навіть якщо вони належать до одного типу. Різноманітність їх не піддається

підрахунку і значно перевищує різноманіття видів і навіть популяцій. Їх індивідуальна особливість вища, ніж особин однієї популяції, і тому втрата їх є більш чутливою. Саме їх елементарні ніші і є основою всіх функцій, притаманних біосфері. По-друге, усі зміни в таких системах, урешті-решт, стають обов'язково екологічними не тільки тому, що втрачається якась частка генофонду, а ще й тому, що втрачається функціонуюча надорганізмova система. По-третє, з одного й того ж генофонду певної території можуть формуватися різні типи організації природи відповідно до принципів стохастичності й емерджентності таких систем. По-четверте, ступінь диференціації території є вектором дії не лише складу організмів, але й часу – особини не можуть існувати й еволюціонувати поза цими системами.

Такі еволюційні зміни в природних екосистемах свідчать про порушення їх головної властивості, а саме цілісності і стійкості, що забезпечують самоорганізацію системи та її розвиток у межах внутрішніх системних зв'язків.

Останніми століттями людство, занепокоєне втратами живої природи, штучно ізолювало окремі цінні території для їх цілеспрямованого збереження в межах заповідної охорони. На кінець ХХ ст. тільки в західній Європі загальна площа таких об'єктів природного заповідного фонду становила в середньому до 15 % усієї території (країни східної частини континенту, у тому числі Україна, мають втричі менші показники). Однак навіть за 25-ти відсоткового рівня збереження локальних природних екосистем ми маємо лише окремі фрагменти колись природного оточення людини, в якому порушені головні принципи існування системи: саморегуляція, асиміляція негативного втручання, розвиток і вдосконалення. Припинення цього процесу є порушенням ще одного з основних екологічних законів – закону генетичної різноманітності, відповідно до якого все живе, генетично різне, має тенденцію до збільшення біологічної різноманітності.

Екологічна наука, спираючись на ці основоположні закони та принципи теорії систем, стала переглядати стару політику ставлення держави до навколишнього середовища як вибіркового захисту окремих природних фрагментованих комплексів. Розширення меж цивілізації і поглинання природних ресурсів диктують необхідність змін акцентів стосовно збереження довкілля, а саме перехід від охорони генофонду на охорону типів організації організмів і загалом екологічного фонду. Це стає все більш очевидним, оскільки втрачається певна кількість розглядуваних систем території, що мають два рівні загроз для всіх систем біосфери.

На першому рівні – фрагментації живого покриву, що

наближається до половини або навіть перебільшує цю величину, вагомими стають екологічні зміни. Погіршується гідрорежим території, клімат стає більш континентальним, збільшується швидкість вітру, розвивається ерозія ґрунтів і материнської породи, погіршуються умови існування всіх видів, втрачається і набуває мозаїчного характеру екологічна рівновага.

На другому, близькому до критичного, рівні негативні процеси починають переважати і призводять вже до зміни газового складу атмосфери, опустелювання тощо. На цьому рівні підтримання екологічної рівноваги вимагає величезних коштів. Цей рівень близький до 75 – 80 % фрагментації систем, що умовно визначається через відсоток природної рослинності, яка залишилась, тобто це 20 – 25 % (для пустель цей відсоток значно більший). Якщо цей рівень стає характерним для значної території, то з'являється загроза, що природні території при подальшій деградації не виконуватимуть для людини основні функції, а саме: екологічну, генетичну, еволюційну, економічну, ресурсну, наукову, освітню, виховну, естетичну, оздоровчу тощо. Тим самим людство втрачає перспективу сталого розвитку, а нації – самого існування. У загальних рисах різноманіття біосистем безпосередньо чи опосередковано визначає стан усіх основних ланок матеріальної і соціальної сфер буття людини, тобто здоров'я людини, її існування загалом, оскільки різноманіття людських спільнот є наслідком еволюційного процесу відображення різноманіття природних умов територій їх існування [3].

Таким чином, збіднюючи генетичне різноманіття та форми організації організмів різних видів, перешкоджаючи розселенню і міграції видів, зменшуючи продуктивність екосистем і погіршуючи умови існування, у тому числі і людини, фрагментація веде і до погіршення екологічних умов, а звідси – до ускладнення виробничих, економічних і соціальних процесів. У загальних рисах це зменшення організованості, упорядкованості, функціонування і здатності до самовідновлення біологічних систем. За сутністю це зворотний хід еволюції – збільшення ентропії і повернення до первинного хаосу.

Існуючі світові стратегії охорони живої природи і міжнародні конвенції до кінця ХХ ст. були спрямовані на індивідуальну та територіальну охорону, що стосувалося перш за все окремих біотичних видів і не забезпечувало відтворення цілісності та єдності локальних екосистем. Початок новим підходам до охорони довкілля поклала Конвенція про охорону біологічного різноманіття (1992 р.), де вперше було сказано про необхідність збереження всіх форм організації живих істот в екосистемах і ландшафтах [3].

Однак конвенція про біорізноманіття, роблячи крок в напрямі

охорони генофонду і умов існування, усе ж не мала універсального характеру щодо забезпечення охорони всіх колективних форм організації організмів. На той час усі існуючі природно-заповідні мережі мали локалізований характер на старому континенті.

На конференції міністрів довкілля країн Європи у м. Софії в 1995 р. завдання конвенції втілювалися у Всеєвропейську стратегію збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, що була затверджена програмою її створення у 2005 р. В основу цих наукових проектів було покладено завдання формування Всеєвропейської екологічної мережі як єдиної просторової системи територій країн Європи з природним або частково зміненим станом ландшафту. Створення такої континентальної екологічної мережі логічно випливає з ідеології холізму – цілісності природи, взаємопов'язаності і нерозривності її складових систем всіх рівнів.

Правовою підставою об'єднання фрагментованих природних територій континенту в єдиній Європейській екомережі стали директиви Європейського Союзу щодо збереження диких птахів та збереження природних середовищ існування дикої фауни та флори. У них визначаються території спеціальної охорони та території (місця), важливі для Європейського Союзу. Фактично ці директиви стали основою розробки концепції, а згодом і Закону України «Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі на 2000 – 2015 роки» [5].

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що створення такої екологічної мережі в її завершеному вигляді в межах європейського континенту буде являти собою штучно відновлену комплексну природну систему, основними функціями якої стануть ряд завдань:

- збереження біорізноманіття;
- стабілізація екологічної рівноваги;
- підвищення продуктивності ландшафтів;
- поліпшення стану довкілля;
- забезпечення збалансованого сталого розвитку держави.

Екологічна мережа як складна, різного рівня просторова система буде сформована з природних біотичних елементів (особин, популяцій, видів, біоценозів), абіотичних елементів (екотопів), екосистем, змінених та деградованих ландшафтів. Ці елементи екосистем, пов'язані між собою функціонально і територіально, будуть створювати системну структуру, у межах якої відбуватимуться процеси природного збереження та відновлення фрагментованих природних територій.

Така інтегруюча природна мережа може стати новою системою, в якій поєднані в єдине ціле всі фрагменти мегасистеми (у даному випадку континентальної, європейської природної мережі) для

забезпечення генетичної, екологічної і функціональної нерозривної єдності біосистеми як взаємообумовленої цілісності. У своїй єдності європейська екологічна мережа має вирішити головні проблеми збалансованих відносин між суспільством і довкіллям на основі існуючих і потенційних природних і штучних територій.

Стосовно прогнозу подальших наукових досліджень, то існують значні перспективи в плані визначення більш детальних завдань щодо необхідних перетворень на рівні конкретних просторових екосистем та їх поєднання в суцільні природні території, штучно відновлені людиною. Формування та розвиток національної екологічної мережі передбачає в цьому напрямі також визначення необхідних функціональних змін у складній системі природних зв'язків у цілісній мегасистемі континентальної мережі в її нерозривній системній єдності елементів, зв'язків та відносин з навколишнім середовищем.

Список використаних джерел

1. Данилишин Б. М. Наукові основи прогнозування природно-техногенної (екологічної) безпеки / Б. М. Данилишин, В. В. Ковтун, А. В. Степаненко – К. : Лекс Дім, 2004. – 552 с.
2. Голубець М. А. Сучасна екологія і загальнонаукові засоби пізнання / М. А. Голубець, Е. П. Семенюк // Вісн. АН УРСР. – 1982. – № 1. – С 81 – 90.
3. Конвенція про охорону біологічного різноманіття (ратифікована Верховною Радою України 29 листопада 1994 р.). – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_030.
4. Мовчан Я. І. Екомережа як інноваційний інструмент впровадження елементів екологічно збалансованого розвитку / Я. І. Мовчан // Екол. вісн. – 2007. – № 5(45). – С. 10 – 12.
5. Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі на 2000 – 2015 роки : Закон України від 12 верес. 2000 р. №1989-111. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.
6. Сурмін Ю. П. Теорія систем і системний аналіз : навч. посіб. / Ю. П. Сурмін. – К. : МЛУП, 2003. – 368 с.

List of references

1. Danylyshyn B. M. Naukovi osnovy prohnouzuvannia pryrodno-tekhnogennoi (ekolohichnoi) bezpeky / B. M. Danylyshyn, V. V. Kovtun, A. V. Stepanenko – K. : Leks Dim, 2004. – 552 s.
2. Holubets M. A. Suchasna ekolohiia i zahalnonaukovi zasoby piznannia / M. A. Holubets, E. P. Semeniuk // Visn. AN URSS. – 1982. – № 1. – S 81 – 90.
3. Konventsiia pro okhoronu biolohichnoho riznomanittia (ratyfikovana Verkhovnoiu Radoiu Ukrainy 29 lystopada 1994 r.). – Rezhym dostupu : zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_030.
4. Movchan Ya. I. Ekomerezha yak innovatsiinyi instrument vprovadzhenntia elementiv ekolohichno zbalansovanoho rozvytku /

Yu. I. Movchan // Ekol. visn. – 2007. – № 5(45). – S. 10 – 12.

5. **Pro zahalnoderzhavnu** prohramu formuvannia natsionalnoi ekolohichnoi merezhi na 2000 – 2015 roky Zakon Ukrainy : vid 12 veres. 2000 r. № 1989-111. – Rezhym dostupu : zakon.rada.gov.ua.

6. **Surmin Yu. P.** Teoriia system i systemnyi analiz : navch. posib. / Yu. P. Surmin. – K. : MLUP, 2003. – 368 s.

Надійшла до редколегії 22.05.14

УДК 35.072.2

Наталія КОЖУШКО

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування

ДЕРЖАВНА МОЛОДІЖНА ПОЛІТИКА ЯК ОБ'ЄКТ НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Розглядаються питання формування та розвитку теоретико-методологічних засад дослідження державної молодіжної політики в державному управлінні; акцентується увага на необхідності визначення державної молодіжної політики як самостійного об'єкта наукового дослідження.

Ключові слова: державна молодіжна політика, державне управління, методологія, молодіжна політика, підхід, теорія.

***Natalia Kozhushko.* Государственная молодежная политика как объект научного исследования**

Рассматриваются вопросы формирования и развития теоретико-методологических основ исследования государственной молодежной политики в государственном управлении; акцентируется внимание на необходимости определения государственной молодежной политики как самостоятельного объекта научного исследования.

Ключевые слова: государственная молодежная политика, государственное управление, методология, молодежная политика, подход, теория.

***Nataliia Kozhushko.* Public youth policy as an object of scientific study**

The questions of the theoretical and methodological foundations of the public youth policy study formation and development in public administration are considered; focuses on the need to define the public youth policy as an independent object of scientific study.

Key words: public youth policy, public administration, methodology, youth policy, approach, theory.

Роль та місце молоді в розвитку сучасної держави є одним із основоположних факторів, який слід розглядати як потужний рушій суспільних змін, що має належно відобразитися в державній молодіжній політиці сучасної України, оскільки саме молодь є найбільш мобільною суспільною силою процесів державотворення та стабільного розвитку держави. Проте цей фактор може мати й негативний потенціал, набуваючи дестабілізуючого з погляду розвитку держави змісту, адже, у тому числі й унаслідок своєї мобільності, а також сутності, підпадає під значний вплив різноманітних течій суспільного розвитку, вбираючи в себе та відображаючи як позитивні, так і негативні процеси. Розуміючи це, більшість дослідників звертає увагу на молодіжну політику як самостійне явище, що відображає певні тенденції розвитку суспільства та молоді як його невід'ємної складової. Специфіка ж державної молодіжної політики, як правило, залишається в цьому випадку поза увагою. Як виняток, можна розглядати спроби зарубіжних та вітчизняних науковців досліджувати окремі аспекти реалізації державної молодіжної політики, що, як об'єкт наукового дослідження, залишається головним чином у межах питань інституціоналізації державної влади, розвитку системи інституційної взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства, які презентують інтереси молоді в суспільно-політичній сфері.

У сучасному науковому середовищі питанням молодіжної політики та проблемам її реалізації на державному рівні увагу приділяють такі зарубіжні та вітчизняні науковці, як Є. Бородін, Ю. Волков, М. Головатий, В. Головенько, І. Льїнський, А. Ковальова, В. Криворученко, В. Луков, В. Павловський, М. Перепелиця, В. Родіонов, Є. Слуцький, Ю. Тарабукін. Наявні дослідження свідчать про складний процес формування теоретико-методологічного підґрунтя державної молодіжної політики, оскільки застосовують підходи та принципи, які розвиваються в суміжних з державним управлінням науках, що дозволяє сформувати цілісне уявлення про такий суспільний феномен, як молодь. Як справедливо зазначає В. Головенько, зважаючи на те що від стану соціалізації молоді значною мірою пов'язано як сьогодення, так і майбутнє будь-якої країни, стає зрозумілим, чому з розвитком у держави й суспільства загалом формуються функції, спрямовані безпосередньо на сприяння соціальному становленню й розвитку молодого покоління. Тобто чому на певному етапі свого розвитку вони починають виконувати специфічну функцію, яку прийнято називати «молодіжна політика» [4].

Мета статті – розглянути питання формування та розвитку

теоретико-методологічних засад дослідження державної молодіжної політики як самостійного об'єкта наукового дослідження в державному управлінні.

Молодь як соціальний феномен досліджується в межах соціологічного підходу, загалом у межах соціології, яка виокремлює відповідні проблеми в спеціальний напрям – соціологію молоді. Як указує В. Головенько [4], у сучасній соціології молоді вирізняються різні підходи до вивчення молодіжної політики: інституційний (І. Ільїнський [7], В. Головенько [5], М. Перепелиця [15]), розгляд цієї політики як механізму, що забезпечує спадковість поколінь (В. Лісовський [11]), як простору соціального проектування (В. Луков [13]), як фактору інтеграції в європейську спільноту (Ю. Вишневський [1]), як фактору соціального розвитку молоді (М. Головатий [2]).

Ураховуючи специфіку державної молодіжної політики, науковий аналіз, крім соціологічного підходу, у значній кількості досліджень доповнюється також демографічним (Л. Мечников, Е. Хангтінтон) [12, с. 97 – 98] та географічним підходами, які розвиваються на ґрунті різноманітних теорій (зокрема, теологічна, патріархальна, психологічна теорії тощо). Зазначені підходи дають можливість виокремити важливі структурні елементи державної політики, до яких належать такі: набір цінностей, цілей та знарядь, пов'язаних із визначенням суспільних проблем, що вимагають уваги [14, с. 176]; обраний особою, державними органами, урядом напрям дій, завдяки якому вони задовольняють певні свої потреби чи використовують певні можливості, який відображається в досягнутих результатах і в реальному впливові на життя суспільства [14, с. 55]; політична діяльність органів державної влади – комплекс дій, заходів та інститутів, за допомогою яких відбувається задоволення окремих групових та індивідуальних інтересів, їх узгодження з метою забезпечення політичного і громадського порядку в суспільстві [12, с. 116 – 117]; напрям, порядок дій, обраний державною владою для розв'язання певної проблеми або відповідного набору проблем, який є відображенням цілей політичної системи і засобів, за допомогою яких вони досягаються; діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування, що відображає суспільний устрій та економічну структуру держави, а також діяльність партій, суспільних організацій і об'єднань, визначається їх цілями та інтересами [6, с. 264]; галузь, яка складається з багатьох дисциплін, сфокусованих на процесах і функціях управління [16, с. 16]; напрям дій або утримання від них, обраний органами державної влади для вирішення певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем.

Іншим напрямом дослідження державної молодіжної політики є політологічний підхід, який звертає увагу на призначення і завдання державної політики, яка, згідно з цим підходом, полягає в тому, щоб сприяти популяризації цінностей і досягненню цілей, які визнаються суспільством або урядом. Відповідно зміст державної політики є програма політичних дій, спрямованих на реалізацію цих цінностей і цілей. Аналіз державної політики є важливою сферою політологічного дослідження системи, оскільки йдеться про цілі, засоби та функції системи загалом [12, с. 117], що дозволяє не тільки виокремити різні напрями та сфери (у тому числі й різновиди) державної політики, але й здійснити науковий аналіз взаємозв'язку державної політики в тій чи іншій сфері в межах цілісного процесу розвитку суспільства з урахуванням відповідного впливу державної політики на ці процеси.

Синтезування зазначених підходів у межах державного управління дозволяє науковцям досліджувати державну молодіжну політику з позиції одного з найважливіших аспектів – поєднання змісту та форми реалізації державної політики. Зокрема, оскільки роль державної політики полягає не тільки в забезпеченні поступового розвитку суспільства, але й у забезпеченні стабільності, стійкості суспільних відносин, без чого неможливо домогтися впорядкованості суспільного життя, саму державну політику потрібно розглядати не тільки як форму державного управління, але і як організаційний ресурс. Висновком є розуміння того, що, як зазначає М. Канавець [8], державне управління є не тільки формою державної політики, а й нерозривним взаємозв'язком управління і політики: політики як управління і управління як найбільшої політики. Головне джерело для наповнення організаційної структури державної політики – соціальні інтереси суспільства, ступінь його захищеності й задоволеності. Успішне впровадження політики залежить від комплексної підтримки заходів, прогнозування і передбачуваності всіх негараздів та перешкод.

Більше того, державна політика охоплює різні галузі, її об'єктом є соціальна організація суспільства з властивими їй соціальною структурою і соціальними процесами, і тому державна політика є, перш за все, соціальним явищем. Як зазначають дослідники, форми, методи, принципи, характер державної політики завжди і скрізь зумовлюються потребами суспільного розвитку, що виявляються в інтересах певних соціальних верств і груп [12, с. 122]. Це обумовлює необхідність звернути увагу на різноманітні підходи до аналізу державної політики й у тому випадку, коли йдеться про державну молодіжну політику, яка виникає в умовах, «коли сама молода людина, сім'я, вулиця вже не можуть забезпечити необхідний рівень

соціального становлення та розвитку індивідуума і виникає необхідність у формуванні та організації цілеспрямованої діяльності інститутів соціалізації, що функціонують за рахунок держави» [9]. У цьому контексті слід погодитися з тим, що державна молодіжна політика є одним зі специфічних і пріоритетних напрямів діяльності держави, її органів з метою створення певних умов і соціальних гарантій для становлення та розвитку юних громадян, щонайповнішої самореалізації їх особистих і суспільних інтересів. Поряд з цим, як зазначають дослідники, молодіжну політику можна розглядати і як своєрідний механізм, за допомогою якого держава (а також партії, громадські організації, профспілки, соціальні інститути тощо) вступає у взаємини з молоддю, сприяє (або ні) реалізації її запитів і потреб [3, с. 261].

Зважаючи на основні характеристики державної політики та її функції (зокрема [12, с. 120]), науковий аналіз альтернатив, що впливають як із сукупності соціальних взаємовідносин, так і з кожної конкретної ланки цих відносин; оцінку співвідношення політичних сил, визначення їх сильних та слабких сторін та формування на цьому ґрунті політичної стратегії і тактики тощо, дослідники виділяють такі типи державної політики [10, с. 117 – 118]:

– екстракційна політика – призначена для того, щоб черпати в суспільстві людські та матеріальні ресурси для державних (суспільних) цілей. Вона включає податки, що становлять дохід держави, призов на військову або альтернативну службу та інші заходи, пов'язані з досягненням поставленої мети;

– регуляторна політика – покликана впливати на поведінку всього суспільства або конкретних груп заради досягнення цілей. Для боротьби з інфляцією може запроваджуватися регулювання заробітної плати і цін; можуть змінюватися відсоткові ставки або податки, щоб впливати на вкладників; може бути ухвалений закон про рівні права з метою впорядкування поведінки власників, підприємців або суспільства в цілому;

– дистрибутивна політика – прямо або опосередковано служить розподілу матеріальних і нематеріальних цінностей у суспільстві. За програмами соціального забезпечення та благодійності здійснюється розподіл грошей між людьми похилого віку та бідними; заходи щодо захисту громадянських прав мають на меті рівність можливостей; градація прибутків і податкові заходи можуть бути спрямовані на перерозподіл прибутків від більш заможної частини суспільства до бідних;

– процедурна політика – прямо чи опосередковано визначає структури і процеси, пов'язані з державним управлінням і

політичною системою. До цієї категорії слід віднести також контроль за лобістською діяльністю, процедуру призначення й обрання посадових осіб, визначення владних відносин між різними рівнями і секторами державного управління, створення нових бюрократичних структур або реорганізація старих.

З урахуванням цього, а також із застосуванням соціологічних, політологічних, географо-демографічних підходів у державному управлінні розвиваються та застосовуються конкретні принципи формування та реалізації не тільки молодіжної, але й державної молодіжної політики, до яких належать принципи участі, рівноправності та доступності, гарантій, соціальної компенсації, пріоритету, спадкоємності [2; 4; 9; 15]. Принцип участі передбачає, що суб'єктом розробки й реалізації молодіжної політики є, перш за все, самі молоді громадяни, їх об'єднання та організації. Особливе місце за цим принципом належить громадським молодіжним і дитячим організаціям, організованим структурам молодіжного руху загалом. Відповідно до світової практики держава у співпраці з ними застосовує принцип субсидіарності. Принцип рівності та доступності визнає права та обов'язки всіх молодих людей щодо рівних можливостей та рівного розподілу послуг та ресурсів. Молодь має право на рівний доступ до відповідних та необхідних програм і послуг незалежно від статі, місця проживання, соціального, культурного, економічного чинників. Згідно з принципом гарантій держава надає всім молодим громадянам мінімум державних соціальних послуг, які стосуються освіти, виховання, духовного і фізичного розвитку, професійної підготовки і працевлаштування. Зміст принципу соціальної компенсації полягає в застосуванні системи правового та соціального захисту молоді, яка за власним соціальним статусом та станом здоров'я неспроможна про себе подбати. Цей принцип націлений на активну державну підтримку молодіжних ініціатив, здійснення програм і проектів, які реалізуються, перш за все, силами самої молоді. Принцип пріоритету передбачає, що в процесі реалізації молодіжної політики здійснюється стимулювання й підтримка молодіжних проектів, програм, ініціатив, які сприяють розв'язанню найбільш актуальних проблем молоді. Застосування принципу спадкоємності дозволяє спрямувати державну молодіжну політику на позбавлення залежності від організаційних змін у системі управління державою, політичної нестабільності в державі та суспільстві.

Таким чином, можна акцентувати увагу на наявному в науковому середовищі пріоритеті, який надається соціологічному, а в окремих випадках політологічному підходам до вивчення проблем молоді, що опосередковано відображається в широкому трактуванні

молодіжної політики, яке, звісно ж, більш зручне, ніж поняття державної молодіжної політики. Останнє, з позиції наукового аналізу, вимагає застосування більш широкого арсеналу міждисциплінарної методології дослідження складних суспільних явищ, до яких, на наш погляд, належить і молодіжний рух (у даному випадку йдеться про загальну інтерпретацію сукупної наявності соціальної та суспільно-політичної активності молоді). Проте звуження наукового дослідження державної молодіжної політики до сфери вирішення питань нормативно-правового регулювання її реалізації, яке переважає в дослідницькій літературі й пов'язане з державно-управлінською практикою, як правило, віддаляє можливості розвитку концептуальних підходів до наукової рефлексії цього суспільно важливого та значущого явища в межах його цілісності та комплексності.

Отже, зрозуміло, що державна молодіжна політика, залишаючись певною мірою в межах того чи іншого наукового дослідження частиною такого широкого поняття, як молодіжна політика в цілому, потребує застосування всього науково-теоретичного та методологічного арсеналу дослідження складних суспільних явищ. Але також зрозуміло, що існує не тільки нагальна потреба, але й можливість розглядати державну молодіжну політику як об'єкт наукового дослідження.

Список використаних джерел

1. **Вишне夫斯基 Ю.** Студенчество – активный участник интеграционных процессов в сфере образования стран-членов ШОС / Ю. Вишне夫斯基, Л. Боронина, Л. Кетов // Студенчество стран ШОС : социокультурное измерение : материалы междунар. молодеж. социол. чтений (Екатеринбург, 4 – 5 мая 2009 г.). – Екатеринбург, 2009. – С. 12 – 15.
2. **Головатий М.** Молодіжна політика в Україні: проблеми оновлення / М. Головатий. – К. : Наук. думка, 1993. – 325 с.
3. **Головатий М.** Соціологія молоді : курс лекцій / М. Головатий. – 2-ге вид., переробл. і допов. – К. : МАУП, 2006. – 304 с.
4. **Головенько В.** Молодіжна політика як важлива складова суспільного розвитку / В. Головенько // Молодіжна політика: проблеми і перспективи : зб. матеріалів IV міжнар. наук.-практ. конф., Дрогобич, 10 – 11 травня 2007 р. – Дрогобич : Вимір, 2007. – С. 3 – 10.
5. **Головенько В.** Український молодіжний рух у XX столітті (історико-політологічний аналіз основних періодів) / В. Головенько. – К. : А.Л.Д., 1997. – 160 с.
6. **Державне управління та державна служба : словник-довідник** / уклад. О. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
7. **Ильинский И.** Молодежь и молодежная политика. Философия. История. Теория / И. Ильинский. – М. : Голос, 2001. – 696 с.

8. **Канавець М.** Молодіжний рух і держава: характер суб'єктно-об'єктних відносин / М. Канавець // Вісн. держ. служби України. – 2009. – № 2. – С. 23 – 27.
9. **Канавець М.** Потреби молоді в умовах соціально-економічних та ринкових трансформацій / М. Канавець // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Харків. регіон. ін-тудерж. упр. – 2009. – Вип. 2 (25). – С. 308 – 315.
10. **Леник В.** Українська організована молодь / В. Леник. – Мюнхен ; Л., 1998. – 215 с.
11. **Лисовский В.** Духовный мир и ценностные ориентации молодежи России / В. Лисовский. – СПб., 2000. – 519 с.
12. **Логунова М.** Концептуальні засади теорії політики : навч. посіб. / М. Логунова, В. Шахов, М. Шевченко. – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – 159 с.
13. **Луков В.** Молодежное движение в социалистическом обществе / В. Луков. – М. : Молодая гвардия, 1987. – 66 с.
14. **Пал Леслі А.** Аналіз державної політики / Леслі А. Пал ; пер. з англ. І. Дзюб. – К. : Основи, 1999. – 422 с.
15. **Перепелиця М.** Державна молодіжна політика в Україні (регіональний аспект) / М. Перепелиця. – К. : Укр. ін-т соц. дослідж. ; Укр. центр політ. менеджменту, 2001. – 242 с.
16. **Райт Г.** Державне управління : пер. з англ. / Глен Райт ; пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколика. – К. : Основи, 1994. – 191 с.

List of references

1. **Vishnevskiy Yu.** Studenchestvo – aktivnyiy uchastnik integratsionnyih protsessov v sfere obrazovaniya stran-chlenov ShOS / Yu. Vishnevskiy, L. Boronina, L. Ketov // Studenchestvo stran ShOS : sotsiokulturnoe izmerenie : materialy mezhdunar. molodezh. sotsiol. chteniy (Ekaterinburg, 4 – 5 maya 2009 g.). – Ekaterinburg, 2009. – S. 12 – 15.
2. **Holovatyi M.** Molodizhna polityka v Ukraini: problemy onovlennia / M. Holovatyi. – K. : Nauk. dumka, 1993. – 325 s.
3. **Holovatyi M.** Sotsiolohiia molodi : kurs lektsii / M. Holovatyi. – 2-he vyd., pererobl. i dopov. – K. : MAUP, 2006. – 304 s.
4. **Holovenko V.** Molodizhna polityka yak vazhlyva skladova suspilnoho rozvytku / V. Holovenko // Molodizhna polityka: problemy i perspektyvy : zb. materialiv IV mizhnar. nauk.-prakt. konf., Drohobych, 10 – 11 travnia 2007 r. – Drohobych : Vymir, 2007. – S. 3 – 10.
5. **Holovenko V.** Ukrainskyi molodizhnyi rukh u XX stolitti (istoryko-politolohichniy analiz osnovnykh periodiv) / V. Holovenko. – K. : A.L.D., 1997. – 160 s.
6. **Derzhavne upravlinnia ta derzhavna sluzhba : slovnyk-dovidnyk** / uklad. O. Obolenskyi. – K. : KNEU, 2005. – 480 s.
7. **Ilinskiy I.** Molodezh i molodezhnaya politika. Filosofiya. Istoriya. Teoriya / I. Ilinskiy. – M. : Golos, 2001. – 696 s.
8. **Kanavets M.** Molodizhnyi rukh i derzhava: kharakter subiektno-obiektnykh vidnosyn / M. Kanavets // Visn. derzh. sluzhby Ukrainy. – 2009. – № 2. – S. 23 – 27.

9. **Kanavets M.** Potreby molodi v umovakh sotsialno-ekonomichnykh ta rynkovykh transformatsii / M. Kanavets // Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia : zb. nauk. pr. Kharkiv. rehion. in-tu derzh. upr. – 2009. – Vyp. 2 (25). – S. 308 – 315.
10. **Lenyk V.** Ukrainska orhanizovana molod / V. Lenyk. – Miunkhen ; L., 1998. – 215 s.
11. **Lisovskiy V.** Duhovnyi mir i tsenostnyie orientatsii molodezhi Rossii / V. Lisovskiy. – SPb., 2000. – 519 s.
12. **Lohunova M.** Kontseptualni zasady teorii polityky : navch. posib. / M. Lohunova, V. Shakhov, M. Shevchenko. – K. : Vyd-vo UADU, 1999. – 159 s.
13. **Lukov V.** Molodezhnoe dvizhenie v sotsialisticheskom obschestve / V. Lukov. – M. : Molodaya gvardiya, 1987. – 66 s.
14. **Pal Lesli A.** Analiz derzhavnoi polityky / Lesli A. Pal ; per. z anh. I. Dziub. – K. : Osnovy, 1999. – 422 s.
15. **Perepelytsia M.** Derzhavna molodizhna polityka v Ukraini (rehionalnyi aspekt) / M. Perepelytsia. – K. : Ukr. in-t sots. doslidzh. ; Ukr. tsentr polit. menezhmentu, 2001. – 242 s.
16. **Rait H.** Derzhavne upravlinnia : per. z anh. / Hlen Rait ; per. z anh. V. Ivashka, O. Kovalenka, S. Sokolyka. – K. : Osnovy, 1994. – 191 s.

Надійшла до редколегії 29.07.14

УДК 35

Ігор ПИСЬМЕННИЙ

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

РЕФЕРЕНЦІЇ СИНЕРГЕТИЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Визначаються референції синергетичного потенціалу публічного управління на основі конструктивного зв'язку між елементами триади «потенціал – поле – простір».

Ключові слова: синергетичний потенціал, самоорганізація, суспільство, публічне управління, розвиток.

Игорь Письменный. Референции синергетического потенциала публичного управления

Определяются референции синергетического потенциала публичного управления на основе конструктивной связи между элементами триады «потенциал – поле – пространство».

Ключевые слова: синергетический потенциал, самоорганизация,

© Письменный І. В., 2014

общество, публичное управление, развитие.

Ihor Pysmennyi. Synergetic potential references of public administration

References of synergetic potential of public administration on the base of constructive connection between the elements of the triad «potential – field – space» are defined.

Key words: synergetic potential, self-organization, society, public administration, development.

Широке використання поняття «потенціал» у дослідженнях учених різних галузей науки є реакцією на потребу створення «прогностичної» за формою теорії та її практичного впровадження в процес пізнання багатьох сфер суспільної життєдіяльності. Не є винятком у цьому плані дослідження у сфері публічного управління, у тому числі в аспекті його синергетичного впливу на потенціал суспільного розвитку. При цьому синергетичний потенціал публічного управління набуває відповідних характеристик та актуалізується за певних умов і може або значно прискорювати прогрес суспільного розвитку та досить швидко виводити соціальні системи на якісно новий рівень функціонування, або, навпаки, гальмувати позитивну динаміку соціального розвитку та навіть сприяти поширенню кризових явищ у суспільстві. На наш погляд, аналіз змісту такого складного явища, як синергетичний потенціал публічного управління, по-перше, дозволяє виявити, на ареалі якого поля (полів) він формується та реалізується, а по-друге, з'ясувати, які грані сутності цього феномену є актуальними в процесі вдосконалення публічного управління.

Активне застосування методологічних принципів синергетики до вирішення проблем соціального розвитку та впливу на цей процес публічного управління можна побачити в працях сучасних дослідників: В. Атаманчука, В. Бакуменка, Е. Безвиконної, Л. Бойко-Бойчук, Т. Бутирської, О. Валевського, О. Волох, В. Єлагіна, А. Єршова, В. Карпичева, Ю. Ковбасюка, Б. Колеснікова, С. Кравченка, Н. Липовської, Г. Малинецького, В. Мартиненка, А. Михненка, Н. Нижник, В. Олуйка, Т. Пахомової, В. Романова, С. Серьогіна, Ю. Сурміна, І. Черленяка, Ю. Шарова та ін. Водночас питання референцій синергетичного потенціалу публічного управління залишаються малодослідженими, що актуалізує дану проблематику.

Метою статті є визначення референцій синергетичного потенціалу публічного управління на основі конструктивного зв'язку між елементами триади «потенціал – поле – простір».

У словниках поняття «потенціал» класифікується в рубриці «багатозначні терміни». З огляду на багатогранність цього поняття значний науковий та практичний інтерес становлять дослідження

меж застосування та використання ідеї «потенціалу розвитку» в науковій галузі державного управління. Для комплексного розуміння меж та можливостей державного розвитку крізь призму його потенціалу розглянемо спочатку епістемологічну та формально-логічну грань проблеми осмислення категорії «потенціал».

Термін «потенціал» походить від латинського «*potentia*», що означає «сила». Потенціал як «мультивидова» та міждисциплінарна категорія має кілька форматів екзистенції, а саме: природничий (фізичний, хімічний, біологічний та ін.); соціальний (економічний, управлінський, енергетичний, сировинний, культурний, людський, кадровий та ін.); філософський. Складність застосування та адекватного сприйняття в міжсуб'єктних комунікаціях поняття «потенціал» у тому, що ці формати перетинаються, формуючи комплексні ситуації, що відображають зміст таких понять, як «потенціальне», «необхідне», «можливе», «дійсне», «віртуальне».

Уперше поняття «потенціал» з'явилося в науці завдяки працям Арістотеля, який свого часу використав його для поділу буття на потенційне й актуальне, де потенційний складник визначався в контексті здатності до певної діяльності. У подальшому воно стає однією з ключових характеристик монадології Г. Лейбніца, в якій розуміється в значенні пасивної сили (протилежної дії людини), що переводиться в актуальний стан завдяки існуванню ентелехій. У цьому ж контексті розглядається значення абсолюту і в теорії І. Фіхте. Згідно з його підходами суще може перетворюватись з потенційного на актуальне за рахунок того, що в людини є «дещо окрім неї». Цей короткий історичний екскурс свідчить, що потенціал передусім є мірою, що визначає можливість актуалізації сутнісних сил особистості в реальних умовах її існування [9, с. 55]. Згодом поняття «потенціал» з'явилося в природничо-наукових розробках з фізики. У фізиці на сучасному етапі є певний універсалізм у розумінні поняття потенціал: енергетична характеристика будь-якої визначеної точки силового поля. Полем називають область простору, кожній точці якої поставлена в однозначну відповідність деяка величина $F(P)$. Оскільки $F(P)$ визначає поле, іноді саму цю величину називають полем. Якщо $F(P)$ є величиною фізичною, то і поле називається фізичним. Залежно від просторово орієнтованих характеристик $F(P)$ поля поділяють на скалярні та векторні. Прикладами скалярних фізичних полів можуть бути поля температури, атмосферного тиску, електричного потенціалу. До векторних фізичних полів належать, наприклад, електромагнітні поля, швидкості частинок текучої рідини, густини електричного струму. У фізиці поняття «поле» майже однозначно пов'язується з образами та характеристиками

фізичного простору. Водночас поняття «поле» в інших галузях науки є менш чітко визначеним. Але в переважній більшості галузей наук поняття «поле» конструктивно пов'язане з поняттям «простір». Цей зв'язок дозволяє робити «багатопробільні» та багатозначні інтерпретації поняття «поле», що мають евристичне значення в різних науках.

У. Р. Ешбі ввів в обіг поняття «поле системи». Поле системи являє собою фазовий простір, що містить усі лінії поведіння, знайдені шляхом реєстрації переходів системи з усіх можливих початкових станів за даної сукупності зовнішніх умов. Поняття «поле» визначає характерне поведіння системи, замінюючи неясний опис того, як «діє» або «поводиться» система, – опис, що часто вдається передати тільки словами. Крім того, поле представляє все поведіння системи. Це поняття мало компенсувати нестачу різноманітного бачення руху системи [3, с. 101 – 102]. У межах соціально-гуманітарних наук також стало виявлятися прагнення дати терміну «потенціал» досить конкретне визначення та з'ясувати його суть. Так, в енциклопедичних словниках категорія «потенціал» визначається як джерела, можливості, засоби, що можуть бути використані для вирішення будь-якого завдання, досягнення визначеної мети. В управлінні поняття «потенціал» використовується для аналізу можливостей суспільства, індивіда, соціальної організації, особистості [7, с. 318 – 319].

Л. Е. Орбан-Лембрик зазначає, що поняття «потенціал», «потенційний» тлумачать як сили, що можуть бути задіяні та використані; як можливості розвитку і саморозвитку суб'єкта, системи; як вимірник ступеня сили явища, впливу на процеси, предмети, що його оточують. Ці поняття застосовують до характеристики суспільства, його окремих сфер, груп людей, індивідів у таких словосполученнях, як економічний потенціал, науковий потенціал, комунікативний потенціал та ін. [5, с. 393]. Крім того, у літературі використовуються такі поняття, як трудовий, професійний, творчий, освітній, науково-технічний, інституціональний, організаційний, інформаційний, фінансовий та інші потенціали. При цьому людський потенціал визнається головною рушійною силою суспільного прогресу, «головним фактором ефективного функціонування і розвитку будь-якої організації» [8, с. 50]. Отже, очевидно, що реалізація будь-якого з перерахованих вище потенціалів насамперед залежить від людського потенціалу відповідної соціальної організації, тобто від спроможності людей, які входять до цієї організації, досягати в заданих умовах певних результатів діяльності, а також від їх здатності вдосконалюватися в процесі соціальних взаємовідносин. Але рівень розкриття потенції

до дії залежить ще від багатьох факторів, чинників, умов, які взаємодіють, формуючи складний комплекс альтернатив розвитку потенції.

На наш погляд, саме в суспільних науках поняття «потенціал» значною мірою почало втрачати свою евристичну спроможність через зникнення конструктивного зв'язку між елементами тріади «потенціал – поле – простір». Інтерпретація поняття простору з точки зору різних наукових напрямів залежить від специфіки вивчення сфер матеріального світу. Так, поняття «соціальний простір» запроваджено французьким соціологом П. Бурдьє, який запропонував на основі концептів «соціальне впізнавання» та «соціальне визнання» такі структури соціального простору, як символічні системи та соціологічно зумовлені поля (політичне поле, соціальне поле, бюрократичне поле, поле економіки, науки та ін.) [1]. У контексті публічного управління найважливіше значення має політичний простір, що визначається як мережа політичних полів, що забезпечують політичне керівництво на всіх рівнях суспільства та світу. Політичний простір утворюють суспільно-політичні інститути, що здійснюють владу, управління суспільством, завдяки яким реалізуються політико-владні відносини. Він виявляється у двох різних вимірах: а) інституційний вимір, сутністю якого є поділ політичного простору на політичні інститути (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, партії, суспільно-політичні організації), усередині яких і між якими здійснюються політичні процеси; б) регіональний вимір, сутністю якого є поділ політичного простору на політичні регіони (союз країн, країна, область, місто) [3, с. 386]. Отже, очевидно, що поняття «потенціал» тісно взаємопов'язане з поняттями «поле» та «простір». Без логічного взаємозв'язку між якостями потенціалу та якостями того поля та простору, в якому реалізується потенціал, сама сутність потенціалу зводиться до майже тривіальної тавтології «потенціал – це ресурси».

Адекватне застосування такого багатогранного поняття, як потенціал у гуманітарних науках, на наш погляд, вимагає поглибленого аналізу смислових проекцій щодо рушійних сил процесу суспільного розвитку. Неважко побачити, що такого роду багатовимірність зв'язків і відносин, як вважають деякі дослідники, характеризуючи взаємоперехід внутрішніх структурних елементів потенціалу з віртуального стану в актуальний, відображає багатоплановість самої реальної діалектики можливості і дійсності, властивої процесу розвитку [4, с. 260]. Тобто простежується тісна взаємозалежність між поняттями «потенціал» і «розвиток». Адже розвиток можна розглядати як процес виявлення до певного часу «прихованого», певних речей, частин, станів, властивостей,

відношень, які мали місце й раніше, були підготовлені, але не були доступними для процесу їх сприйняття, особливо у випадках, коли відбувається перехід від найнижчого та малозначущого до вищого та більш повноцінного.

Зазначимо, що наповнення змістом категорії «потенціал» вимагає завжди вирішення проблеми суперечності в такій послідовності «антиподів»: детермінізм – індетермінізм, скінчене – нескінчене, дискретне – неперервне, неможливе – імовірне. Саме ці формати окреслюють зміст прогнозу в просторі можливостей формування майбутнього: «потенційно можливе – потенційно неможливе». Особливої уваги потребує аналіз та формування змістового наповнення поняття «потенціал публічного управління», оскільки це є комплексним явищем-процесом, яке охоплює політичну, економічну, культурну та інші сфери життєдіяльності суспільства, громад, особистостей. Адже впорядкування суспільних відносин забезпечується організуючою роллю управління, що реалізується шляхом об'єднання, узгодження, регулювання, координації, контролю, а також владно-регулюючими і примусовими заходами об'єкта управління. Тобто система публічного управління перебуває в тісному зв'язку з іншими підсистемами завдяки інтенсивному енергоінформаційному обміну в процесі виконання посадовими особами органів влади відповідних функцій та завдань, що робить ці системи взаємозалежними та взаємообумовленими. Водночас саме суспільство за рахунок самоорганізаційних процесів активно впливає на потенціал суб'єктів управління. Тобто в самому суспільстві, з позицій самоорганізації, є значні внутрішні потенційні ресурси, але їх використання та активізація залежать від потенціалу публічного управління. Це обумовлено місцем і роллю публічного управління в суспільстві, яке, по-перше, спирається на владу – організовану силу суспільства, здатну до примусу, а по-друге, публічне управління поширює свій вплив на всі процеси суспільної життєдіяльності. Фактично лише система публічного управління спроможна ефективно змінювати та підтримувати такі параметри порядку, що забезпечують умови для оптимальної взаємодії соціальної організації та самоорганізації.

Очевидно, що система управління суспільством має органічно поєднувати в собі ієрархічну організацію, нормативне регулювання та контроль за новими структурами і функціями, спрямованими на сприйняття слабких та (або) випадкових сигналів і змін, стимулювання позитивних тенденцій та адаптацію до них нормативного регулювання, комбінований вплив на суспільство, забезпечуючи ефект синергії. Збереження балансу мінливості та стійкості, традицій і новацій – ось що має характеризувати нові

відносини між творчими, мимовільними процесами в суспільстві та публічним управлінням, які є основними елементами (модами) соціальної самоорганізації [2, с. 32]. В авторському визначенні синергетичний потенціал публічного управління – це сукупність наявних і латентних можливостей системи публічного управління, що можуть бути задіяні та використані в процесі енергоінформаційної взаємодії з суспільством з метою досягнення соціально значущих цілей та формування впливу на траєкторії цивілізаційного розвитку та суспільної еволюції шляхом гармонійного поєднання соціальної організації та самоорганізації.

На наш погляд, для розуміння референцій синергетичного потенціалу публічного управління необхідно здійснити структурно-функціональне поєднання концепту Г. Малинецького «поле шляхів розвитку», концепту П. Бурдье «соціальний простір» [1] та концепції суспільного розвитку А. Сена «свобода як розвиток» [6]. Особливо цікавим у ракурсі дослідження публічного управління як певної форми самоорганізації (нової «свободи») громадянина – особи та колективу – соціуму є підхід А. Сена, названий «підходом з точки зору можливостей» [6]. А. Сен розглядає процес суспільного розвитку як процес розширення можливостей людини, а не зростання тільки матеріального чи економічного добробуту. Саме цей науковець процес соціального розвитку вперше пов'язав з розширенням свобод людини, з тим, щоб створювати такі суспільні умови, коли людина може вибирати з відповідної кількості варіантів найкращі. Зростання варіантів ми можемо формулювати як зростання обсягу «потенційності» можливого та досяжного в процесі суспільного розвитку. При цьому на відміну від спонтанного процесу формування із нічого, із хаосу, поняття «розвиток» найчастіше використовується для описової характеристики поступального руху, процесу переходу від одного стану системи до іншого, де визначальну роль відіграє система публічного управління.

Смисловим ретинином вищезазначених трьох концептів є таке поняття, як поле траєкторій цивілізаційного розвитку окремої держави та простір полів розвитку всіх країн, що утворює комплексне поле траєкторій цивілізаційного розвитку людства. Під полем траєкторій цивілізаційного розвитку певної держави розуміємо послідовність цивілізаційних станів, що виражаються через сукупність цивілізаційних параметрів, які безперервно формуються політичною, державно-управлінською, економічною, технічною, технологічною, гуманітарною, духовно-ідеологічною та іншими сферами відтворення та розвитку життєдіяльності країни.

Вважаємо, що місце кожної держави в комплексному полі цивілізаційного розвитку людства домінантно визначається її конкурентним потенціалом. Пропонуємо його розуміти так:

конкурентний потенціал суспільства (держави) – це здатність використати доступні на поточному етапі та прогнозовані доступні на майбутніх етапах ресурси для конкурування на полі цивілізаційного розвитку в усіх сферах, що забезпечують обмінні процеси, необхідні для відтворення ресурсів життєдіяльності та розвитку суспільства (держави).

На основі вищезазначених позицій стає зрозумілим, що синергетичний потенціал як суспільства в цілому, так і публічного управління доцільно та необхідно розглядати в таких форматах референції:

1) як здатність до використання доступних ресурсів (явних та латентних) з метою досягнення максимального для певних умов результату;

2) сукупність ресурсів, інструментів, технологій, засобів цілепокладання та засобів досягнення цілей;

3) ставлення до коеволуційно конкурентних акторів та позиціонування в полі конкуренції з ними;

4) здатність організаційної системи визначати еволюцію власного розвитку;

5) здатність до переміщення в полі траєкторій цивілізаційного розвитку;

6) здатність до формування таких режимів самоорганізації, які впливають на зміст поля траєкторій цивілізаційного розвитку.

Таким чином, визначення референцій синергетичного потенціалу публічного управління на основі конструктивного зв'язку між елементами тріади «потенціал – поле – простір» надзвичайно актуалізується за сучасних умов – у період активних суспільних трансформацій. Їх розуміння та творче застосування може або значно прискорювати прогрес суспільного розвитку та досить швидко виводити соціальні системи на якісно новий рівень функціонування, або, навпаки, гальмувати позитивну динаміку соціального розвитку та навіть сприяти поширенню кризових явищ у суспільстві.

Список використаних джерел

1. **Бурдье П.** Социология социального пространства / П. Бурдье ; отв. ред. пер. с фр. Н. А. Шматко. – М. : Ин-т эксперимент. социологии ; СПб. : Алетейя, 2007. – 288 с.

2. **Гончаренко І. І.** Меганауки и государственное управление / И. И. Гончаренко // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21 : «Государство и общество». – 2009. – № 1. – С. 25 – 33.

3. **Державне управління** : підручник. У 2 т. Т. 1 / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. – К. : Д. : НАДУ, 2012. – 564 с.

4. **Коган М. С.** Человеческая деятельность / М. С. Коган. – М. : Высш.

шк., 1974. – 380 с.

5. **Орбан-Лембрик Л. Е.** Психологія управління : навч. посіб. / Л. Е. Орбан-Лембрик. – К. : Академвидав, 2003. – 568 с.

6. **Сен А.** Развитие как свобода / А. Сен ; пер. с англ. Е. Полецкая. – М. : Новое изд-во, 2004. – 432 с.

7. **Теория** управления: социально-технологический подход : энциклопед. словарь / под ред. В. Н. Иванова, В. И. Патрушева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Муницип. мир, 2004. – 672 с.

8. **Шамарова Г. М.** Проблемы управления человеческим потенциалом / Г. М. Шамарова // Упр. персоналом. – 2008. – № 8 (186). – С. 50 – 54.

9. **Штефан Л. В.** Інноваційний потенціал інженера-педагога: сутність, структура, принципи формування / Л. В. Штефан // Теорія і практика упр. соц. системами. – 2010. – № 2. – С. 55 – 59.

List of references

1. **Burde P.** Sotsiologiya sotsialnogo prostranstva / P. Burde ; otv. red. per. s fr. N. A. Shmatko. – M. : In-t eksperiment. sotsiologii ; SPb. : Aletyya, 2007. – 288 s.

2. **Goncharenok I. I.** Meganauki i gosudarstvennoe upravlenie / I. I. Goncharenok // Vestn. Mosk. un-ta. Ser. 21 : «Gosudarstvo i obschestvo». – 2009. – № 1. – С. 25 – 33.

3. **Derzhavne** upravlinnia : pidruchnyk. U 2 t. T. 1 / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy; red. kol. : Yu. V. Kovbasiuk (holova) [ta in.]. – K.; D. : NADU, 2012. – 564 s.

4. **Kogan M. S.** Chelovecheskaya deyatelnost / M. S. Kogan. – M. : Vyssh. shk., 1974. – 380 s.

5. **Orban-Lembryk L. E.** Psykholohiia upravlinnia : navch. posib. / L. E. Orban-Lembryk. – K. : Akademvydav, 2003. – 568 s.

6. **Сен А.** Razvitie kak svoboda / A. Sen ; per. s angl. E. Poletskaya. – M. : Novoe izd-vo, 2004. – 432 s.

7. **Теория** upravleniya: sotsialno-tehnologicheskii podhod : entsikloped. slovar / pod red. V. N. Ivanova, V. I. Patrusheva. – 3-e izd., pererab. i dop. – M. : Munitsip. mir, 2004. – 672 s.

8. **Shamarova G. M.** Problemyi upravleniya chelovechskim potentsialom / G. M. Shamarova // Upr. personalom. – 2008. – # 8 (186). – S. 50 – 54.

9. **Shtefan L. V.** Innovatsiyni potentsial inzhenera-pedahoha: sutnist, struktura, pryntsyпы formuvannia / L. V. Shtefan // Teoriia i praktyka upr. sots. systemamy. – 2010. – № 2. – S. 55 – 59.

Надійшла до редколегії 09.09.14

УДК351.858(34)(4)

Ганна ГОЛУБЧИК

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

СТАНОВЛЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ МОДЕЛЕЙ СУСПІЛЬНОЇ ПАМ'ЯТІ: ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Здійснюється класифікація моделей суспільної пам'яті в країнах Західної, Центральної та Східної Європи. Досліджується інституційно-правовий аспект їх становлення в певних історичних умовах. Визначається актуальний для України практичний досвід побудови й розвитку європейських національних моделей суспільної пам'яті.

Ключові слова: державне управління розвитком суспільної пам'яті, моделі суспільної пам'яті, меморіальні війни, національна безпека, національна ідентичність, суспільна пам'ять, суспільна свідомість.

Анна Голубчик. Становление европейских моделей общественной памяти: институционально-правовой аспект

Осуществляется классификация моделей общественной памяти в странах Западной, Центральной и Восточной Европы. Исследуется институционально-правовой аспект их становления в определенных исторических условиях. Определяется актуальный для Украины практический опыт построения и развития европейских национальных моделей общественной памяти.

Ключевые слова: государственное управление развитием общественной памяти, мемориальные войны, модели общественной памяти, национальная безопасность, национальная идентичность, общественная память, общественное сознание.

Hanna Holubchuk. Formation of the European model of social memory: institutional and legal aspect

The article makes the models of public memory in western, central and eastern Europe classification. It is investigated the institutional and legal aspects of their development in specific historical conditions. It is determines the European national models of social memory building and developing practical experience that relevance for Ukraine.

Key words: development of social memory public administration, memorial wars, national identity, national security, social memory models, social memory, social consciousness.

Протягом усього часу становлення новітньої української держави та української політичної нації суспільна пам'ять українців була ареною боротьби суперечливих, а інколи – взаємовиключних

проекції минулого. Така характеристика суспільної пам'яті (розколотість, неоднозначність, багатошаровість) надзвичайно актуалізувалась напередодні і під час політичного і військового конфлікту в Україні 2013 – 2014 рр. Антиукраїнська і сепаратистська риторика спирається, між іншим, і на відлуння «меморіальних війн», на недоброчесну конкуренцію інтерпретацій минулого України, на брак консолідованості суспільної пам'яті українців. Очевидним стає, що від стану суспільної пам'яті залежить і національна безпека, і цілісність української держави, і єдність народу України, а сама вона відіграє важливу роль в ідентифікаційних процесах. Нагальною потребою є цілісна стратегія розвитку суспільної пам'яті, інтегративні ідеї, які б попередили виникнення нових ліній «розколу» суспільної пам'яті і спекуляції на історико-культурному ґрунті в суспільній свідомості українців. Актуальною є також потреба в стійких конкурентоспроможних формах власних репрезентацій минулого в суспільній свідомості українців.

Наукове дослідження феномену суспільної пам'яті і, зокрема, його впливу на суспільно-політичний розвиток налічує кілька десятиліть. Біля початків «memory-studies» – європейські мислителі і вчені П. Рікер, К. Юнг, Т. Адорно, Е. Фромм, Є. Дюркгейм, М. Гальбвакс, П. Коннертон, П. Нора, Я. Ассман, А. Ассман, Е. Гобсбаум.

З огляду на актуальність теми суспільної пам'яті для України та «меморіальні війни», що притаманні вітчизняному науковому і суспільно-політичному дискурсам, останнім часом поживались дослідження суспільної пам'яті і в Україні. Так, аспектам колективної пам'яті присвячено роботи політологів О. Волянко, М. Гона, Ю. Зерній; істориків В. В'ятровича, І. Колесник, Г. Корж, В. Солдатенка, О. Удада.

У нашому дослідженні ми спираємось також на новітні розробки вітчизняних та європейських науковців щодо стану й розвитку суспільної пам'яті в країнах Західної, Центральної та Східної Європи: Мюріеля Блева [1], Корин Дефанс та Ульриха Пфайля [4], Віталія Огієнка [10], Валері Розу [11], Бенжамена Стора [12], Юти Шеррер [13].

У національному законодавстві України містяться законодавчі і нормативні акти, що безпосередньо чи опосередковано стосуються суспільної пам'яті й історичної політики [3]. Однак наша держава робить лише перші кроки у формуванні власної історичної політики і політики пам'яті; ландшафт же суспільної пам'яті поки що не став полем національної консолідації, натомість тут відбуваються політичні, світоглядні, ціннісні конфлікти і протистояння [6].

Оскільки кризові стани суспільної пам'яті як частини суспільної свідомості окремих націй Європи і європейської спільноти в цілому вже кілька десятиліть є полем наукових досліджень, юридичних і

політичних рішень, сферою управлінської практики, то вивчення європейського досвіду управління розвитком колективної пам'яті є надзвичайно важливим для України. Тому метою даної статті є дослідження, класифікація і вивчення становлення моделей, складових, специфіки функціонування і досягнень суспільної пам'яті країн Європи.

У публічному дискурсі останніх десятиліть європейської історії постали певні концепти минулого, на яких базується історична політика держав. Моделі суспільної пам'яті, вироблені європейськими державами, відрізняються з огляду на вихідні історичні умови їх формування, суспільні потреби, яким вони відповідали, специфіку і проблеми їх інституалізації.

Так, у ФРН, у зв'язку з повоєнним психосоціальним суспільним запитом на «подолання» і «опрацювання» минулого, з одного боку, і необхідністю політико-юридичного і морального засудження нацизму – з іншого, з'являються ідеї і відповідні заходи щодо вироблення історичної політики, політики минулого, політики ідентичності і політики пам'яті. Політика минулого у повоєнній ФРН мала справу з інституційною спадщиною й була спрямована на прийняття в короткий термін законодавчих і судових рішень, пов'язаних з цим минулим. Історична політика була спрямована на формування суспільно значущих образів ідентичності, що реалізуються в ритуалах і дискурсі й змінюються зі зміною поколінь та соціального середовища [13]. Під впливом німецьких інтелектуалів (філософ К. Ясперс, теолог К. Барт та ін.) у ФРН у 1950-х рр. уперше йшлося про колективну відповідальність за Голокост. Отже, політика минулого набула більш конкретних рис і включила кримінально-правову і судову кваліфікацію нацистських злочинів, політико-правову оцінку націонал-соціалістичного минулого, компенсацію шкоди жертвам нацизму й персональне юридичне переслідування злочинців серед націонал-соціалістів. До характерних рис політики минулого можна віднести й непослідовність у здійсненні денацифікації у ФРН: уже в 1949 р. було прийнято закон про амністію, який відкрив шлях до кар'єри в публічних структурах колишнім націонал-соціалістичним кадрам.

Прагнучи увійти до світового співтовариства, ФРН демонструвала моральне неприйняття нацистського минулого, й 1960-ті рр. були ознаменовані судовими процесами проти колишніх нацистських злочинців (проти Ейхмана в Єрусалимі; проти катів Освенциму у Франкфурті); у Бундестазі дискутувалось питання строку давності нацистських злочинів. Уклавши договір щодо кордонів ФРН із Польщею по Одеру-Нейссе, 7 грудня 1970 р. канцлер ФРН В. Брандт від імені німецького народу схилив коліно перед меморіалом жертв націонал-соціалізму в колишньому Варшавському гетто. У рамках політики пам'яті самостійною

науковою дисципліною в Німеччині стає історична дидактика. Німецьке суспільство загалом усе ще не було готове до публічної спокути своїх лідерів і всієї нації й чинило спротив дискурсу провини німецької нації. У відповідь на це в 1985 р. було прийнято закон, що переслідує заперечення Голокосту. У зв'язку з так званою суперечкою істориків 1986 – 1987 рр. щодо ставлення до скоєних фашистами злочинів (філософ Ю. Хабермас і історик Э. Нольте) народився концепт «конституційного патріотизму», а ФРН як державо-наступниця Третього рейху взяла на себе всю відповідальність за несправедливість і відшкодовувала збитки Ізраїлю.

Після об'єднання Німеччини у 1990 р. для юридично-правового «опрацювання минулого» колишньої НДР як неправової держави використовувалися майже ті самі методи, що й після краху нацистського режиму: кримінальне переслідування злочинців, їх громадянська дискваліфікація, компенсація жертвам соціалістичного режиму. Було створено парламентську комісію з опрацювання історії і наслідків диктатури СЄПН, інші державні й недержавні установи, що мали впливати на суспільну свідомість посткомуністичних німців.

У Франції головними поняттями щодо історичної політики є «політика пам'яті»; «управління минулим»; «борг пам'яті» (моральний і нормативний). Доля Франції у Другій світовій війні актуалізувала створення нової національної єдності, що й було започатковано на основі руху Опору під проводом президента Ш. де Голля. Дослідники зазначають, що попри відсутність у французькому лексиконі терміна «історична політика» президенти П'ятої республіки користуються історією як стратегічним інструментом у більших масштабах, ніж президенти і канцлери ФРН: «Закладена у французькій президентській конституційній системі повнота влади першої особи, що легітимізується процедурою прямих виборів президента народом, забезпечує йому привілей охороняти історію від імені нації й виступати у ролі верховного арбітра щодо різноманітних інтерпретацій історії. Президент має право приймати остаточне рішення щодо того, хто з французів має бути поміщений у національний зал слави Пантеон (пантеонізація), і хто – зі стратегічних міркувань – має бути «депантеонізований» [13] (переклад автора. – Г. Г.).

Останнім часом ця модель зазнає впливу з боку різноманітних груп громадянського суспільства та євроспільноти. Не так давно у Франції відлунувала низка «меморіальних війн» – суспільно-політичних дискусій довкола «законів пам'яті» («Закон Гайсо» 1990 р. проти расизму, антисемітизму і ксенофобії, що передбачав також покарання за заперечення злочинів проти людяності, зокрема – Голокосту; у 2001 – 2006 рр. впливова у Франції вірменська діаспора домагається аналогічного законодавчого визнання геноциду вірмен у 1915 р.; у

2001 р. прийнято «закон Тобіра», що визнав рабство і работоргівлю злочинами проти людяності). Прийняття 23 лютого 2003 р. закону, що визнавав видатну роль Франції як колоніальної держави, породило широку суспільну дискусію у Франції і за її межами. «Закони пам'яті» викликали спротив різних прошарків суспільства, а жорстка їх критика з боку французьких інтелектуалів змусила президента Ж. Ширака публічно визнати історію сферою діяльності науковців і відізвати останній закон. Проте вже його наступник і конкурент на політичних виборах Н. Саркозі у своїй передвиборчій кампанії використовував політико-історичну риторіку, а згодом і втручався у шкільну програму. Н. Саркозі також ініціював створення Міністерства національної ідентичності і імміграції. «Меморіальні війни» мали гучний резонанс у ЄС, оскільки продемонстрували прецедент адміністративного керування інтерпретацією історії. Тому Національні збори Франції у 2008 р. заборонили приймати закони, подібні до законів пам'яті, натомість було запропоновано приймати резолюції, що не мають юридичних наслідків.

Модель суспільної пам'яті, що будується в країнах Центральної та Східної Європи (далі – ЦСЄ) – Польщі, Чехії, Словаччині, Угорщині, Румунії, Болгарії, Албанії, Естонії, Литві, Латвії – визначається передусім через ставлення до комуністичного минулого. Попри достатнє розмаїття, від Албанії, «де один період були прийняті доповнення до Трудового кодексу, за якими кожному вищому керівникові у сфері державного управління дозволялося звільняти будь-якого співробітника, визнаного винним у підтримці колишнього комуністичного режиму, без права поновлення, і до ... Румунії, у якій, незважаючи на зловживання диктатора Чаушеску, аж до 2006 р. всі ініціативи із декомунізації були формальними» [10], ці країни об'єднані схожими вихідними умовами й сформували подібні механізми переоцінки минулого.

Стосовно моделі суспільної пам'яті країн ЦСЄ використовують термін «перехідне правосуддя» (transitional justice); сама ж оновлена суспільна пам'ять у цих країнах розглядається як один із засобів побудови демократичного відкритого суспільства, ринкової економіки та інтеграції в ЄС. Процеси, пов'язані з трансформацією суспільної пам'яті, дістають назву «декомунізація» та «політика пам'яті» [10]. Сутність перехідного правосуддя полягає у відновленні справедливості; притягненні до відповідальності злочинців; забезпеченні правосуддя та досягненні примирення щодо злочинів та насильства, здійснених комуністичними режимами.

Загальна правова оцінка діяльності комуністичних режимів міститься в різних документах держав ЦСЄ (постанови парламентів, закони, резолюції, конституції), «при цьому використовуються найрізноманітніші формулювання та аргументація. Так, комуністичний режим трактується як кримінальний (Чехія, Латвія)

та окупаційний (Естонія, Латвія, Литва, Польща, Словаччина), аморальний (Польща), що сприяв руйнуванню традиційних європейських цінностей (Чехія, Болгарія), систематично і постійно порушував права людини (Польща), застосовував репресивні заходи проти власних громадян, смертні вироки, інсценовані судові процеси (Чехія), нещадне знищення природи (Болгарія, Естонія)» [10].

Реалізація перехідного правосуддя відбувається в кількох напрямках. Такими є: правосуддя для жертв; правосуддя для злочинців; механізми пошуку правди; інституціоналізація архівів; заходи зі збереження пам'яті; інструменти міжнародної взаємодії. Перехідне правосуддя здійснюється шляхом проведення організаційно-правових заходів державними органами й громадськими організаціями [10]. У країнах ЦСЄ вказують лише на один системний законодавчий акт із перехідного правосуддя – чеський Закон про незаконність комуністичного режиму, у якому дається загальна оцінка, регулюються репарації і реабілітація для жертв та кримінальне переслідування для його діячів [10].

Правосуддя для жертв означає відповідальність нових демократичних урядів перед жертвами комуністичних режимів. Механізмами забезпечення правосуддя для жертв є реабілітація, репарації, компенсації (матеріального та символічного характеру): репресовані за попереднього ладу особи (жертви комуністичного режиму) були відновлені в правах та отримали символічну та матеріальну компенсації (наприклад, в Естонії – соціальні картки і пільги в обрахуванні пенсійного стажу; у Чехії і Угорщині – матеріальну компенсацію).

Задля розкриття інформації про минулі злочини й пошуку правди в країнах ЦСЄ створюються спеціальні інституції – комісії зі встановлення правди та інститути національної пам'яті. У відновленні й оприлюдненні правди про злочини комуністичних режимів та проведенні люстрації значну роль відіграють новостворені спеціальні архіви. Розпорядниками секретних матеріалів спецслужб стають різні установи, наприклад, Інститут національної пам'яті Республіки Польща, Інститут дослідження тоталітарних режимів Республіки Чехія. Найголовнішим їх завданням є розсекречення, оприлюднення, класифікація та оцифрування архівів комуністичної партії та спецслужб.

Правосуддя для злочинців передбачає покарання осіб, задіяних у злочинах комуністичних режимів. Відповідні зміни внесено в Кримінальні кодекси країн ЦСЄ. Практика країн ЦСЄ свідчить, що

¹Словаччина: лише один засуджений, останній керівник Державної безпеки Чехословаччини генерал А. Лоренц.

²Польща: у 2000-2008 рр. до судів подано 230 справ проти 355 осіб, винесено 228 вироків, 126 осіб отримали строки від 1 до 10 років ув'язнення, першими судові вироки отримали співробітники органів безпеки ПНР, які брали участь у катуваннях; Чехія: засуджено 192 особи за 98 справами.

покарання варіювались від одиничних і символічних¹ до кримінальних переслідувань і ув'язнень². У зв'язку з реалізацією перехідного правосуддя в країнах ЦСЄ розширюється тлумачення поняття «геноцид», порівняно з Конвенцією ООН щодо запобігання злочину геноциду від 1948 р. [7]. Так, у Польщі та Литві розуміння геноциду поширено й на соціальні та політичні групи. За багатьма параметрами порівнюються поняття «нацизм» та «комунізм», утім, «якщо законодавство щодо злочину геноциду імплементовано скрізь, то покарання за публічне заперечення або виправдання злочинів комуністів існує лише у Чехії та Польщі» [10].

Визначною ознакою суспільно-політичного життя і державного будівництва оновлених країн ЦСЄ стала люстрація, здійснення якої стикалось з певним опором, проте переважна більшість країн ЦСЄ, за винятком країн колишньої СФРЮ, прийняли люстраційні закони [10]. Суворість цих законів варіювалась від повної заборони публічної діяльності для представників колишньої номенклатури комуністичних режимів (Чехія) до публічного морального осуду.

Заходи зі збереження пам'яті в країнах ЦСЄ передбачають також заборону символів тоталітарного комуністичного минулого; вироблення відповідної комеморативної політики; урахування потреб суспільної пам'яті в освіті та музейній справі.

Важливим для України, з огляду на схожі вихідні історичні умови, є досвід управління процесами суспільної пам'яті країн Балтії, де перехід до демократичного режиму збігся з відновленням незалежності, а отже, вони вирішували відразу дві нагальні проблеми: відновлення справедливості і державотворення. Кожна з цих країн має власні інститути пам'яті, головними напрямками їх роботи є наукова та просвітницька діяльність³. До складу цих установ входять вчені, публічні службовці, політики.

На підставі проведеного дослідження робимо такі висновки:

1. Найдавніші і найбільш сталі в Європі моделі суспільної пам'яті – «конституційний патріотизм» ФРН та президентсько-

³Див.: Estonian International Commission for Investigation of Crimes Against Humanity (www.historycommission.ee); Estonian Institute of Historical Memory (www.mnemosyne.ee); Lithuanian Genocide and Resistance Research Centre of Lithuania (www.genocid.lt); Commission of Historians of Latvia (www.president.lv/pk/content/?cat_id=7&lng=lv); International Commission for the Evaluation of crimes of totalitarian regimes in Lithuania (www.komisija.lt); Latvian Centre for Documentation consequences of totalitarianism (www.sab.gov.lv/?page=28&lang=lv); Estonian State Commission for the study of repression; White Paper: the loss caused to the Estonian nation occupying regimes, including statistics repressed Estonians during the 1940-1991 biennium, as well as the damage to the economy, culture and environment of Estonia (www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=19158/valgeraamat.pdf).

громадянська модель П'ятої республіки у Франції – почали формуватись з 1950-х рр. відповідно до проблем, що постали перед суспільствами цих країн після завершення Другої світової війни, як щодо оцінки й засудження нацистського минулого, так і побудови майбутнього цих націй.

2. Моделі суспільної пам'яті держав ЦСЄ розбудовуються з кінця 1990-х рр. як відповідь на виклики демократичного розвитку цих європейських держав і мають на меті, насамперед, засудити злочини тоталітарних комуністичних режимів, базуються на засадах перехідного правосуддя і мають усталену структуру й подібні набори засобів. Однак межі реалізації перехідного правосуддя й ступінь деполітизації пам'яті в різних країнах ЦСЄ варіюється. У межах окресленої моделі можна виділити її варіацію – балтійську модель, особливо важливу для розгляду в контексті вироблення національної моделі суспільної пам'яті в Україні.

Характерною рисою моделі суспільної пам'яті країн ЦСЄ є ідея відновлення справедливості й компенсація (матеріальна і символічна) жертвам режимів, на протипагу радянським і пострадянським імперативам комеморативної героїзації окремих сюжетів минулого, подій та осіб. Очевидно, зробивши і виборюючи європейський вибір, Україна має відходити від пафосу героїзації історії на користь гуманістичної ідеї, першочергового уроку історії – ушанування людських жертв для недопущення повторення трагедій минулого.

3. Проблемагичні й неоднозначні в тлумаченні різними країнами сюжети минулого можуть бути опрацьовані в результаті зваженого і рівноправного діалогу науковців, політиків, лідерів країн-учасників конфліктів минулого, таким чином, аби «образи» і травми минулого не жили конфліктами сьогодення. Замовчування ж або ігнорування таких джерел напруження в суспільній пам'яті може стати поживним середовищем для маніпулювання суспільною свідомістю й чинником дестабілізації суспільного розвитку.

4. Під час побудови моделі суспільної пам'яті в Україні необхідно врахувати також помилки і недоліки досліджених моделей, зокрема: організаційну і законодавчу неспроможність деяких заходів; надмірну політизацію чи перетворення засобів «перехідного правосуддя» на інструмент розправи з політичними супротивниками, «нової» еліти зі «старою»; непослідовність і незавершеність заходів перехідної юстиції; імітаційний характер заходів у сфері суспільної пам'яті.

Подальші дослідження в даному напрямі передбачають вивчення британсько-скандинавської моделі суспільної пам'яті і розробку рекомендацій для формування вітчизняної моделі суспільної пам'яті.

Список використаних джерел

1. **Блев М.** Про Чеську демократію і «декрети Бенеша» / Мюрієль Блев // Європа та її болісні минувшини / авт.-упоряд. Ж. Мінк і Л. Неймайер у співпраці з П. Боннармом ; пер. з фр. Є. Марічева. – К. : Ніка-Центр, 2009. – С. 119 – 128.
2. **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.
3. **Державна** політика щодо збереження історичної пам'яті в Україні : зб. док. і матеріалів / [упоряд. : Бородин Є. І., Прокопенко Л. Л., Пшеничний Ю. В.]. – Д. : Наук.-ред. центр Дніпропетр. обл. редкол. по підготовці й вид. темат. серії кн. «Реабілітовані історією» : Монолит, 2011. – 479 с.
4. **Дефанс К.** На службі франко-німецького зближення. Діалог істориків по обидва береги Рейну / Корин Дефанс, Ульрих Пфайль // Європа та її болісні минувшини / авт.-упоряд. Ж. Мінк і Л. Неймайер у співпраці з П. Боннармом ; пер. з фр. Є. Марічева. – К. : Ніка-Центр, 2009. – С. 92 – 104.
5. **Зерній Ю. О.** Історична пам'ять як об'єкт державної політики / Ю. О. Зерній // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1(2). – С. 71 – 76.
6. **Кобзар Я.** Друга Світова по-українськи. Думки вітчизняних істориків. Чи можлива взагалі версія подій Другої світової для України, яка б задовольнила більшість її населення? / Ярослав Кобзар. – Режим доступу : www.istpravda.com.ua/articles/2012/05/9/84642/.
7. **Конвенція** о предупреждении преступления геноцида и наказании за него от 9 дек. 1948 г. – Режим доступа : www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_155.
8. **Концептуальні** засади державної політики пам'яті в Україні : аналітична записка // Нац. ін-т стратег. дослідж. – Режим доступу : www.old.niss.gov.ua/Monitor/January2010/03.htm.
9. **Копосов Н.** Память в законе / Николай Копосов. – Режим доступа : www.russ.ru/Mirovaya-povestka/Pamyat-v-zakone.
10. **Огієнко В.** Європейські практики пам'яті і правової оцінки діяльності комуністичних режимів: Східна і Центральна Європа / Віталій Огієнко. – Режим доступу : www.historians.in.ua/index.php.
11. **Розу В.** Європейська пам'ять чи європейські пам'яті? Обмеження стерилізованого й застиглого минулого / Валері Розу // Європа та її болісні минувшини / авт.-упоряд. Ж. Мінк і Л. Неймайер у співпраці з П. Боннармом ; пер. з фр. Є. Марічева. – К. : Ніка-Центр, 2009. – С. 220 – 232.
12. **Стора Б.** Франція і Алжир упастках пам'яті / Бенжамен Стора // Європа та її болісні минувшини / авт.-упоряд. Ж. Мінк і Л. Неймайер у співпраці з П. Боннармом ; пер. з фр. Є. Марічева. – К. : Ніка-Центр, 2009. – С. 40 – 50.
13. **Шеррер Ю.** Отношение к истории в Германии и Франции: проработка прошлого, историческая политика, политика памяти / Ютта Шеррер. – Режим доступа : www.perspektivy.info/print.php?ID=48576.

List of references

1. **Blev M.** Pro Chesku demokratiuu i «dekrety Benesha» / Miurriel Blev //

Yevropa ta yii bolisni mynuvshyny / avt.-uporiad. Zh. Mink i L. Neimaier u spivpratsi z P. Bonnarom ; per. z fr. Ye. Maricheva. – K. : Nika-Tsentr, 2009. – S. 119 – 128.

2. **Veltser H.** Istoriya, pamyat i sovremennost proshlogo: pamyat kak arena politicheskoy borbyi / Harald Veltsler. – Rezhim dostupa : www.magazines.russ.ru/nz/2005/2/vel3.html.

3. **Derzhavna** polityka shchodo zberezhenia istorychnoi pamiaty v Ukraini : zb. dok. i materialiv / [uporiad. : Borodin Ye. I., Prokopenko L. L., Pshenychnyi Yu. V.]. – D. : Nauk.-red. tsentr Dnipropetr. obl. redkol. po pidhotovtsi y vyd. temat. serii kn. «Reabilitovani istoriieiu» : Monolyt, 2011. – 479 s.

4. **Defans K.** Na sluzhbi franko-nimetskoho zblyzhennia. Dialoh istorykiv po obydvya berehy Reinu / Koryn Defans, Ulrykh Pfail // Yevropa ta yii bolisni mynuvshyny / avt.-uporiad. Zh. Mink i L. Neimaier u spivpratsi z P. Bonnarom ; per. z fr. Ye. Maricheva. – K. : Nika-Tsentr, 2009. – S. 92 – 104.

5. **Zernii Yu. O.** Istoriychna pamiat yak ob'iekt derzhavnoi polityky / Yu. O. Zernii // Stratehichni priorityty. – 2007. – №1(2). – S. 71 – 76.

6. **Kobzar Ya.** Druha Svitova po-ukrainsky. Dumky vitchyznianykh istorykiv. Chy mozhlyva vzahali versiia podii Druhoi svitovoi dla Ukrainy, yaka b zadovolnyla bilshist yii naselennia? / Yaroslav Kobzar. – Rezhym dostupu : www.istpravda.com.ua/articles/2012/05/9/84642/.

7. **Konventsia** o preduprezhdenii prestupleniya genotsida i nakazanii za nego ot 9 dek. 1948 g. – Rezhim dostupa : www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_155.

8. **Kontseptualni** zasady derzhavnoi polityky pamiaty v Ukraini : analitychna zapyska // Nats. in-t strateh. doslidzh. – Rezhym dostupu : www.old.niss.gov.ua/Monitor/January2010/03.htm.

9. **Koposov N.** Pamyat v zakone / Nikolay Koposov. – Rezhim dostupa : www.russ.ru/Mirovaya-povestka/Pamyat-v-zakone.

10. **Ohienko V.** Yevropeiski praktyky pamiaty i pravovoi otsinky diialnosti komunistychnykh rezhymiv: Skhidna i Tsentralna Yevropa / Vitalii Ohienko. – Rezhym dostupu : www.historians.in.ua/index.php.

11. **Rozu V.** Yevropeiska pamiat chy yevropeiski pamiaty? Obmezhenia sterylizovanoho y zastyhloho mynuloho / Valeri Rozu // Yevropa ta yii bolisni mynuvshyny / avt.-uporiad. Zh. Mink i L. Neimaier u spivpratsi z P. Bonnarom ; per. z fr. Ye. Maricheva. – K. : Nika-Tsentr, 2009. – S. 220 – 232.

12. **Stora B.** Frantsiia i Alzhyr u pastkakh pamiaty / Benzhamen Stora // Yevropa ta yii bolisni mynuvshyny / avt.-uporiad. Zh. Mink i L. Neimaier u spivpratsi z P. Bonnarom ; per. z fr. Ye. Maricheva. – K. : Nika-Tsentr, 2009. – S. 40 – 50.

13. **Sherrer Yu.** Otnoshenie k istorii v Germanii i Frantsii: prorabotka proshlogo, istoricheskaya politika, politika pamiaty / Yutta Sherrer. – Rezhim dostupa : www.perspektivy.info/print.php?ID=48576.

Надійшла до редколегії 22.09.14

Костянтин МАШНЕНКОВ

Донецький державний університет управління

ЕКОЛОГІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Аналізується розвиток екологічної функції держави в умовах нарощування тенденцій глобалізації та децентралізації. Обґрунтовується необхідність включення до екологічної функції держави участі у регуляції екодоцільної чисельності населення на місцевому, національному та глобальному рівнях. Пропонується поряд з поняттям політико-адміністративної децентралізації виокремлювати поняття екологічної децентралізації державного управління.

Ключові слова: екологічна функція держави, екологічна держава, глобалізація, децентралізація, екодоцільна чисельність населення, екологічна децентралізація державного управління.

Константин Машенков. Экологическая функция государства в условиях глобализации и децентрализации

Анализируется экологическая функция государства в условиях наращивания тенденций глобализации и децентрализации. Обосновывается необходимость включения в экологическую функцию государства участия в регуляции экоцелесообразной численности населения на местном, национальном и глобальном уровнях. Предлагается наряду с понятием политико-административной децентрализации выделять понятие экологической децентрализации государственного управления.

Ключевые слова: экологическая функция государства, экологическое государство, глобализация, децентрализация, экоцелесообразная численность населения, экологическая децентрализация государственного управления.

Kostyantyn Mashnenkov. Ecologization of public administration in the conditions of globalization and decentralization

Development of the ecological function of the state in the conditions of accumulation of globalization and decentralization tendencies is analyzed. The necessity to add participation to the ecological function of the state in regulation of eco-reasonable number of population on local, national and global levels is proved. It is offered to distinguish the notion of ecological decentralization of public administration at the same time with the notion of political and administrative decentralization.

Key words: ecological function of the state, ecological state, globalization, decentralization, eco-reasonable number of population, ecological decentralization of public administration.

Екологічна функція держави з'явилася у функціональному спектрі державного управління порівняно недавно. Висока цінність

екологічно здорового довкілля почала усвідомлюватись лише у другій половині ХХ ст. під впливом численних проявів екологічної кризи і створення реальних передумов екоциду людства, його самознищення внаслідок руйнування біосфери планети стрімким розвитком техногенної цивілізації, зорієнтованої на економічні цінності.

Саме заради досягнення високих темпів економічного зростання нещадно споживалися природні ресурси, руйнувалися еволюційно створені екосистеми та забруднювалося середовище виробничими та побутовими відходами. Майже всі держави світу впродовж усієї попередньої історії, будучи, по суті, породженням техногенно-економічної цивілізації, активно сприяли тому, що екологічні цінності розглядалися, насамперед, як засоби для створення економічних. Такий аксіологічний диспаритет не піддавався сумніву впродовж багатьох тисячоліть виникнення та розвитку феномену державності.

Сьогодні переосмислення співвідношення екологічних та економічних цінностей сягнуло такого рівня, що у світовій практиці державотворення з'явилися декларації щодо розбудови моделі «екологічної держави», створення «зеленої економіки», «ноосферного суспільства» [1; 2; 4; 6; 7; 12; 14]. Екологізація почала перетворюватися на мейнстрім сучасного державотворення та державного управління у світовому масштабі. Однак, попри зазначене, екокризогенні явища на місцевих, національних та глобальному рівнях не те що не призупинені, але продовжують загострюватися й надалі.

Сьогодні можна констатувати, що тенденція екологізації практик державного управління має поки що лише локальні успіхи в окремих країнах, в основному західноєвропейських. Україна, на жаль, у цьому контексті скоріше належить до когорти екологічно найбільш проблемних держав. Водночас наявність у тексті Основного Закону положень статей 16 та 50 зобов'язує українську державу як перед власним народом, так і перед світовою спільнотою спрямовувати зусилля на забезпечення екологічної безпеки й підтримання екологічної рівноваги на території України [16]. Більше того, наслідуючи кращі зразки міжнародної практики екологізації державного управління, є пропозиції мету розбудови екологічної держави закріпити в Україні як конституційний імператив.

Однак покладаючи на державу таку місію вирішення екологічних проблем, які зачіпають інтереси не лише населення однієї країни, але й інших держав, оскільки екологічні зв'язки в біосфері планети ніяк не обмежуються міждержавними кордонами, слід проаналізувати й реальні можливості держави на сучасному етапі державотворення

щодо успішного виконання екологічної функції. Адже сьогодні не лише якісно іншого рівня набувають екологічні проблеми, але й істотно змінюється характер самого інституту держави порівняно з попередньою історією державотворення. Як неодноразово вже зазначалося багатьма науковцями, сучасна національна держава, з одного боку, під впливом глобалізації все більшу й більшу частину своїх рішень повинна координувати з міжнародними інституціями, а з іншого, через тенденцію на посилення міри децентралізації державного управління, передавати все більшу й більшу частину повноважень на місцеві рівні державного управління, органам місцевого самоврядування та громадянському суспільству [3; 8; 15; 19; 21; 22].

Тому в екологічній сфері, як і в інших сферах державного управління, процеси глобалізації та децентралізації накладають на нього все відчутніші обмеження як «зверху», так і «знизу». Однак, попри таке збільшення обмежень можливостей, «екологічна» відповідальність національної держави виразно підвищується як в очах громадян, так і світової громадськості.

З огляду на вищенаведене метою даної статті є аналіз меж можливостей та меж відповідальності сучасної національної держави щодо виконання нею екологічної функції в умовах посилення впливу на державне управління процесів глобалізації та децентралізації.

Сучасна національна держава має справу не лише з екологічними проблемами, які виникли внаслідок діяльності населення на її території. Сьогодні не є рідкістю, що екологічні лиха на території однієї країни впливають на довкілля інших держав, як, наприклад, у випадку з Чорнобильською катастрофою, наслідки якої позначаються не лише на екології України, але й багатьох інших держав. Аналогічно й Україна стикається з проблемами, спричиненими людською діяльністю не на її теренах. Є дуже гострі екологічні проблеми, які стосуються не однієї якоїсь країни, а людства в цілому.

Напевно, найгострішою проблемою, адекватного вирішення якої поки що не знайдено, є проблема перенаселення планети, дуже значне перевищення людською популяцією екологічної місткості біосфери. Уперше як глобальна проблема це було визначено в широковідомих доповідях Римського клубу, де було констатовано, що за будь-якими підрахунками людство далеко вийшло за межі, відведені йому біосферою, і в найближчій історичній перспективі людському виду загрожує колапс через перевиснаження ресурсів планети, необхідних для підтримки її населення [18; 19].

Установлення меж зростання поставило проблему щодо визначення екологічно оптимальної чисельності людства в

масштабах планети, що викликало і викликає до цього часу гостру критику. У контексті політологічного підходу з'явилася широковідома теорія «золотого мільярду», згідно з якою екологічних ресурсів планети достатньо для забезпечення високого рівня споживання саме такої кількості людей і ще 1 – 2 млрд населення з низьким рівнем споживання. У загальному підсумку це в кілька разів менше ніж наявна на сьогодні чисельність людства [13; 20].

Однак концепція «золотого мільярда» скоріше має ідеологічний, ніж науковий характер. Український дослідник О. Ф. Самойлов зазначає: «Концепція «золотого мільярда» являє собою доволі складне поєднання ідей геополітики й геоeкономіки. Її суть полягає в економічному домінуванні високорозвинених країн над слаборозвиненими. Нині економіки, що розвиваються, сприймаються державами-лідерами як об'єкт потенційного впливу, мета якого – захист власних економічних інтересів. У цьому аспекті сучасна доктрина глобалізму майже нічим не відрізняється від класичної доктрини колоніалізму» [20]. Через стрімке зростання чисельності населення Землі країни змушені брати до уваги вплив демографії на екосистему планети. Потреби зростають у геометричній прогресії, а ресурси мають обмежений характер. Тому основною причиною появи поняття «золотий мільярд» стала проблема обмеженості природних ресурсів і необхідності контролю за їх використанням з боку розвинених країн [20].

По суті, концепція «золотого мільярда» є ідеологічно сугестивною й не дає науково обґрунтованих оцінок доцільної чисельності населення в глобальному масштабі, бо спрямована на забезпечення поточних цілей політичного та економічного домінування розвинутих країн і не дає адекватного вирішення проблеми перенаселення.

Більш науково обґрунтованими є оцінки екологічно оптимальної демографічної ситуації в масштабах планети в контексті біологічного підходу [9 – 11]. Багато представників біологічної науки пропонують оцінювати екологічно оптимальну чисельність людства за загальнобіологічними закономірностями, які представникам видів певного розміру відводить певну частку в екосистемі. При цьому чим більші представники виду, тим нижчою має бути їх чисельність.

Відомий російський біолог В. Г. Дольник пише: «Популяції будь-яких видів – бактерій, рослин, тварин, потрапивши в сприятливі умови, збільшують свою чисельність по експоненті вибуховим чином. Зростання чисельності з розгону переходить значення, що відповідає біологічній місткості середовища існування виду і триває ще деякий час. Через надлишкову чисельність популяція збіднює і руйнує середовище проживання. Настає екологічна криза, протягом

якої чисельність популяції стрімко знижується до рівня, нижчого ніж деградована місткість середовища. Це і є колапс. За час колапсу середовище поступово відновлюється, а услід за цим відбувається й зростання чисельності популяції. Вона входить у фазу стабілізації, коли її чисельність коливатиметься на рівні, який задається місткістю середовища. Людські популяції успадкували цю біологічну особливість. У наш час людство перебуває в експоненційній фазі зростання» [11, с. 8] (тут і далі переклад українською автора. – К. М.).

Зазначений науковець, як, до речі, чимало інших біологів, вважає, що можлива цілком чітка відповідь на запитання: на яку чисельність людей розрахована Земля. «Справа в тому, – пише він, – що в будові біосфери дотриманий простий закон, що зв'язує розміри видів, які споживають органічну їжу, з їх чисельністю. Головну роль у потоках речовини і енергії в біосфері відіграють дрібні організми, а великі – лише незначну, допоміжну. Головні споживачі в біосфері – мікроскопічні бактерії, гриби та найпростіші. За ними йдуть дрібні тварини – черви, моллюски, членистоногі. Частка споживання дикими хребетними тваринами (земноводні, плазуни, птахи, ссавці) дуже мала – лише близько 1 % продукції біосфери. Людина зі своїми домашніми тваринами і споживанням лісу має входити в цю групу великих споживачів, тобто споживати менше ніж 1%, і то при цьому інші члени його групи будуть приречені на вимирання. Сучасна ж людина споживає (разом з домашніми тваринами та вилученням лісу) 7 % продукції біосфери, тобто вийшла далеко за межі того, що в біосфері відведено для великих споживачів. Вона порушила, збурила біосферну закономірність» [11].

Сьогодні біосфера як саморегульована система прагне повернути чисельність людства в екологічно оптимальні межі, коли за рахунок постійно відтворюваних джерел енергії можуть перебувати у стійкому стані більш ніж 500 млн людей на всю планету. Інакше вимирання необхідних людині тварин і рослин і падіння продуктивності доквілля буде постійно обертатися проти людини.

Беручи до уваги вищевказане, на наш погляд, у зміст поняття «екологічна держава» як ідеал державотворення слід включити обов'язково такий пункт, як знаходження способів політико-адміністративною системою країни екологічно оптимальної чисельності населення на своїй території. А це можливо лише у взаємозв'язку з таким процесом у глобальних масштабах людства й переходу до ноосферної цивілізації, яка знайшла оптимальні способи регуляції своєї чисельності в масштабах біосфери планети.

Слід зазначити, що проблема регуляції екологічно доцільної чисельності людей повинна здійснюватися на глобальному, національному та місцевому рівнях відповідно до особливостей

екосистем відповідного масштабу. Це ще більш високий рівень екологізації держави, ніж навіть переборення домінації економічних інтересів у свідомості більшості громадян та відмови від сприйняття економіки не як мети суспільного розвитку, коли екологічні інтереси врівноважуються з економічними або навіть набувають дещо пріоритетнішого значення.

В екологічній державі повинен також змінитися й характер управління. Децентралізація державного управління повинна набути не лише соціального характеру, як розширення прав на саморегуляцію в контексті суспільства й ієрархічних рівнів політико-адміністративної системи, але й екологічного, як створення державою більш сприятливих можливостей для зростання біологічного різноманіття та процесів саморегуляції в екосистемах на території країни. Потрібно пом'якшити втручання держави в екологію країни й інтенсивно створювати все більш і більш штучні агро- та урбоценози.

Однак поряд із надмірним втручанням держави в регуляцію та перебудову екосистем на своїй території, що було й залишається сьогодні тотально поширеною практикою державного управління, потенційно можливе й недостатнє втручання, яке видається за ідеал у роботах так званих екоанархістів [5]. Те, що реально інститут держави був екоруйнівним, зовсім не означає, що в майбутньому він не може переформатуватися в екотворчий.

Екологізація державного управління в умовах посилення процесів глобалізації та децентралізації повинна відбуватися шляхом не лише балансування екологічних та економічних інтересів суспільства, але й у напрямі пошуків регулювання екооптимальної чисельності населення на місцевих, національних та глобальному рівнях. Потрібна глобалізація та децентралізація державного управління не лише в адміністративно-соціальному вимірі, але й в екологічному. Державне управління повинно поступово обмежувати свій вплив на екологічні процеси, надаючи екосистемам країн та біосфері планети все більшого простору для системи екологічної саморегуляції природи, створеної в процесі еволюції, уникаючи водночас крайнощів екоанархізму як повної відмови втручання держави в екосистему країни, розкриваючи екокреативний потенціал інституту держави.

Перспективами подальших наукових розвідок може бути розробка гуманістичних варіантів державної демографічної політики, націленої на досягнення екодоцільної чисельності населення на місцевому, національному та глобальному рівнях.

Список використаних джерел

1. **Адам В. М.** Екологічна функція Української держави (в контексті 8 статті Європейської конвенції з прав людини) / В. М. Адам // *Наук. зап.*

Ин-ту законодавства Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – С. 5 – 8.

2. **Андрос О. Є.** Екологістські рухи в сучасному політичному процесі / О. Є. Андрос. – К. : Стило, 2012. – 206 с.

3. **Бабич О. М.** Організаційно-правові засади децентралізації виконавчої влади в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бабич О. М. ; Нац. авіац. ун-т. – К., 2013. – 19 с.

4. **Боголюбов С. А.** Экологическая функция государства / С. А. Боголюбов // Государство в меняющемся мире: материалы VI Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 26–28 мая 2011 г.) / отв. ред. В. И. Лафитский. – М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2012. – С. 75 – 85.

5. **Букчин М.** Из книги «Экоанархизм» / Мюррей Букчин // Антология современного анархизма и левого радикализма. Т. 1 : Без государства. Анархизм. – М. : Ультра.Культура, 2003. – 466 с. – С. 279 – 299.

6. **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 : Фенікс, 2011. – 348 с.

7. **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.

8. **Власов В. І.** Глобалізація і глобалістика: історія, теорія, практика, персоналія : монографія : у 3 т. / В. І. Власов ; ННЦ «Ін-т аграр. економіки», НААН України, Держ. наук. с.-г. б-ка. – К. : ННЦ «Ін-т аграр. економіки», 2012. – Т. 3. Особистості в дослідженнях по глобалізації. – 215 с.

9. **Горшков В. Г.** Устойчивость биосферы и сохранение цивилизации / В. Г. Горшков, К. Я. Кондратьев, С. Г. Шерман // *Природа.* – 1990. – № 7. – С. 3 – 16.

10. **Дольник В. Р.** Непослушное дитя биосферы. Беседы о поведении человека в компании птиц, зверей и детей / В. Р. Дольник. – Изд. 4-е, доп. – СПб. : ЧеРо-на-Неве, Петроглиф, 2004. – 352 с.

11. **Дольник В. Р.** Существуют ли биологические механизмы регуляции численности людей? / В. Р. Дольник // *Природа.* – 1992. – № 6. – С. 3 – 16.

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

13. **Кара-Мурза С. Г.** Концепция «золотого миллиарда» и Новый мировой порядок. – Режим доступу : www.intellectual.org.ua/Globaliz12.htm.

14. **Карпенко В. Є.** Гуманістично-ноосферне майбутнє: можливість чи утопія : монографія / В. Є. Карпенко ; Сум. держ. пед. ун-т ім. А. С. Макаренка. – Суми : Мрія, 2013. – 221 с.

15. **Кирвель Ч. С.** Управляемый мир: утопический замысел или реальная перспектива / Ч. С. Кирвель, Н. С. Щекин // *Проблемы управления.* – 2008. – № 2(27). – С. 233 – 246.

16. **Конституція України.** Офіційний текст: Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина : навч. посіб. / уклад. :

М. І. Хавронюк. – 2-е вид., перероб. і доповн. – К. : Вид-во А.С.К., 2003. – 384 с.

17. **Кремень В. Г.** Україна: ідентичність у добу глобалізації: (начерки метадисциплінар. дослідж.) / В. Г. Кремень, В. М. Ткаченко. – К. : Знання, 2013. – 415 с.

18. **Медоуз Д.** Пределы роста / Д. Медоуз. – Режим доступу: www.russ-yug.ru/article/643.

19. **Сабадаш Ю. С.** Глобальні процеси сучасності і «Римський клуб» / Ю. С. Сабадаш // Вісн. Житомир. держ. ун-ту ім. І. Франка. – 2011. – № 57. – С. 17 – 22.

20. **Самойлов О. Ф.** Концепція «золотого мільярда» як теоретична основа глобалізації / О. Ф. Самойлов. – Режим доступу: www.kytmu.edu.ua/vmv/v/p08/05.pdf.

21. **Современные** глобальные трансформации и проблема исторического самоопределения восточнославянских народов: монографія / под ред. Ч. С. Кирвеля. – 2-е изд., перераб. и доп. – Гродно: ГрГУ, 2009. – 547 с.

22. **Цикин В. А.** Глобализация: ноосферный подход: монографія / В. А. Цикин; Сум. гос. пед. ун-т им. А. С. Макаренка. – Суми, 2007. – 284 с.

List of references

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

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

3. **Babych O. M.** Orhanizatsiino-pravovi zasady detsentralizatsii vykonavchoi vlady v Ukraini: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07 / Babych O. M.; Nats. aviats. un-t. – К., 2013. – 19 с.

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

5. **Bukchin M.** Iz knigi «Ekoanarhizm» / Myurrey Bukchin // Antologiya sovremenogo anarhizma i levogo radikalizma. T. 1: Bez gosudarstva. Anarhizm. – М. : Ultra.Kultura, 2003. – С. 279 – 299.

6. **Burkynskiy B. V.** «Zelena» ekonomika kriz pryzmu transformatsiinykh zrushen v Ukraini / Burkynskiy B. V., Halushkina T. P., Reutov V. Ye. – О. : IPREED NAN Ukrainy; Saky: Fieniks, 2011. – 348 с.

7. **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 с.

8. **Vlasov V. I.** Hlobalizatsiia i hlobalistyka: istoriia, teoriia, praktyka, personalii: monohrafiia: u 3 t. / V. I. Vlasov; NNTs «In-t ahrar. ekonomiky»,

NAAN Ukrainy, Derzh. nauk. s.-h. b-ka. – К. : NNTs «In-t ahrar. ekonomiky», 2012. – Т. 3. Osobystosti v doslidzhenniakh po hlobalizatsii. – 215 с.

9. **Gorshkov V. G.** Ustoychivost biosferyi i sohranenie tsivilizatsii / V. G. Gorshkov, K. Ya. Kondratev, S. G. Sherman // Priroda. – 1990. – № 7. – С. 3 – 16.

10. **Dolnik V. R.** Neposlushnoe ditya biosferyi. Besedy o povedenii cheloveka v kompanii ptits, zverey i detey / V. R. Dolnik. – Izd. 4-e, dop. – SPb. : CheRo-na-Neve, Petroglif, 2004. – 352 s.

11. **Dolnik V. R.** Suschestvuyut li biologicheskie mehanizmyi regulyatsii chislennosti lyudey? / V. R. Dolnik // Priroda. – 1992. – № 6. – С. 3 – 16.

12. **Ekolohichna** Konstytutsiia Zemli. Metodolohichni zasady / za red. Yu. Yu. Tynytsi. – L. : RVV NLTU Ukrainy, 2011. – С. 109 – 110.

13. **Kara-Murza S. G.** Kontseptsiya «zolotogo miliarda» i Novyyi mirovoy poryadok. – Rezhim dostupu: www.intellectual.org.ua/Globaliz12.htm.

14. **Karpenko V. Ye.** Humanistychno-noosferne maibutnie: mozhlyvist chy utopiia: monohrafiia / V. Ye. Karpenko; Sum. derzh. ped. un-t im. A. S. Makarenka. – Sumy: Mriia, 2013. – 221 с.

15. **Kirvel Ch. S.** Upravlyaemyi mir: utopicheskiy zamyisel ili realnaya perspektiva / Ch. S. Kirvel, N. S. Schekin // Problemyi upravleniya. – 2008. – № 2(27). – С. 233 – 246.

16. **Konstytutsiia** Ukrainy. Ofitsiinyi tekst: Komentar zakonodavstva Ukrainy pro prava ta svobody liudyny i hromadianyna: navch. posib. / uklad.: M. I. Khavroniuk. – 2-е вид., перероб. і доповн. – К. : Вид-во А.С.К., 2003. – 384 с.

17. **Kremen V. H.** Ukraina: identychnist u dobu hlobalizatsii: (nacherky metadystyplinar. doslidzh.) / V. H. Kremen, V. M. Tkachenko. – К. : Znannia, 2013. – 415 с.

18. **Medouz D.** Predelyi rosta / D. Medouz. – Rezhim dostupu: www.russ-yug.ru/article/643.

19. **Sabadash Yu. S.** Hlobalni protsesy suchasnosti i «Rymyskiy klub» / Yu. S. Sabadash // Visn. Zhytomyr. derzh. un-tu im. I. Franka. – 2011. – № 57. – С. 17 – 22.

20. **Samoilov O. F.** Kontseptsiiia «zolotoho miliarda» yak teoretychna osnova hlobalizatsii / O. F. Samoilov. – Rezhym dostupu: www.kytmu.edu.ua/vmv/v/p08/05.pdf.

21. **Sovremennyye** globalnyie transformatsii i problema istoricheskogo samoopredeleniya vostochnoslavjanskikh narodov: monografiya / pod red. Ch. S. Kirvelya. – 2-е изд., перераб. і доп. – Гродно: GrGU, 2009. – 547 с.

22. **Tsikin V. A.** Globalizatsiya: noosfernyiy podhod: monografiya / V. A. Tsikin; Sum. gos. ped. un-t im. A. S. Makarenko. – Sumi, 2007. – 284 с.

Надійшла до редколегії 10.06.14

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 314.375:352(477)

Антон ВАРАНИЦЯ

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ МОЛОДІЖНОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Аналізується розвиток нормативно-правової бази у сфері молодіжної житлової політики та державних житлових програм для молоді в Україні, визначаються ключові документи, що регулюють розвиток цієї сфери. Також окреслюються основні тренди розвитку законодавчої і нормативної бази державної молодіжної житлової політики й визначаються напрями подальшої наукової розробки цієї теми.

Ключові слова: молодь, механізми молодіжної житлової політики, молодіжна житлова політика, Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву, державна програма.

Антон Вараниця. Нормативно-правове забезпечення механізмів державного управління в сфері молодіжної жилищної політики в Україні

Анализируется развитие нормативно-правовой базы в сфере молодежной жилищной политики и государственных жилищных программ для молодежи в Украине, определяются ключевые документы, регулирующие развитие этой сферы. Также определяются основные тренды развития законодательной и

© Вараниця А. С., 2014

Державне управління та місцеве самоврядування, 2014, вип. 3(22)

нормативной базы государственной молодежной жилищной политики и определяются направления дальнейшей научной разработки этой темы.

Ключевые слова: молодежь, механизмы молодежной жилищной политики, молодежная жилищная политика, Государственный фонд содействия молодежному жилищному строительству, государственная программа.

Anton Varanitsa. Regulatory framework of public administration mechanisms in the field of youth housing policy in Ukraine

It was done the analysis of the development of the legal framework in the field of youth housing policy and public housing programs for youth in Ukraine, identified key documents governing the development of this sector. Also identifies the main trends in the development of the legislative and regulatory framework state youth housing policies and directions of further research of the topic.

Key words: youth, mechanisms for youth housing policy, youth housing policy, the State Fund for Youth Housing, state program.

Однією з найгостріших соціальних проблем сучасної української молоді є проблема житла. Як кожна проблема суспільного розвитку, вона складається з кількох компонентів – це і економічний розвиток, і демографічна ситуація, і соціально-політичний розвиток країни, і її людські ресурси. Тому проблема молодіжного житла перебуває в полі уваги економістів, демографів, соціологів, політологів, громадських і політичних діячів. Однак нормативно-правова база є основою державного управління в будь-якій сфері, у тому числі й молодіжної житлової політики.

Дослідженню проблем молодіжної політики присвячені праці вітчизняних науковців: Є. І. Бородіна, М. Ф. Головатого, М. П. Перепелиці, О. О. Яременка та ін. Найбільш повно проблема підвищення ефективності реалізації молодіжної житлової політики висвітлюється в працях В. О. Омельчука. Запропонований цим науковцем підходи стали основою для нашого дослідження, а законодавство України у відповідній галузі – його документальною базою.

Перманентне зволікання з вирішенням соціальних проблем молоді вимагає більш детального аналізу складових молодіжної житлової політики: економічними, інституційними, демографічними, нормативно-правовими напрямами. Вважаємо, що лише відповідне нормативно-правове забезпечення буде підґрунтям ефективного державного управління в цій сфері. Отже, для розуміння стану молодіжної житлової політики необхідно простежити розвиток і проблеми формування її законодавчої бази.

Мета публікації – проаналізувати нормативно-правове забезпечення механізмів державного управління у сфері молодіжної житлової політики.

Нормативно-правове забезпечення розвитку державної

молодіжної житлової політики слід розглядати згідно з Конституцією України, у ст. 47 якої зафіксовано право на житло для всіх громадян держави [2]. Перший законодавчий крок до вирішення житлових проблем молоді зроблено в Законі України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», зокрема закріплено рівне з іншими громадянами право молоді на житло, декларовано сприяння молодіжному житловому будівництву та створенню молодіжних житлових комплексів тощо [16].

Недосконалість фінансово-кредитної системи, централізація будівництва, реконструкції та утримання житлового фонду, обмеження у виділенні земельних ділянок і спорудженні індивідуального житла, відсутність стимулюючих факторів у вирішенні житлових питань значно загострили житлову проблему до середини 1990-х рр. Понад 2,6 млн сімей в Україні потребувало тоді поліпшення житлових умов, а обсяги житлового будівництва щорічно зменшувались. У «Концепції державної житлової політики», схваленій постановою Верховної Ради України у 1996 р., головним завданням у цій сфері визначено запровадження державної підтримки молоді щодо забезпечення житлом [13].

Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» (ст. 12) визначає право молоді сім'ї, у якій вік чоловіка та дружини не перевищує 35 років, або неповної сім'ї, у якій мати (батько) віком до 35 років, одиноких молодих громадян віком до 35 років та молодих учених віком до 35 років першочергового отримання квартир або садибних (одноквартирних) житлових будинків із житлового фонду соціального призначення [7, ст. 35].

Нормативне врегулювання житлового питання молоді розвинулось у 1996 р. у відповідній постанові Кабінету Міністрів України [3], у якій визначено поняття «молодіжний житловий комплекс» як підприємство чи організація, незалежно від форм власності, що виконує функції замовника і забудовника житлових будинків, об'єктів соціально-культурного, побутового, спортивно-оздоровчого призначення для задоволення житлових, соціально-економічних потреб молодих сімей, які потребують поліпшення житлових умов, надання житлово-комунальних та інших послуг. Молодіжні житлові комплекси об'єднувались у Всеукраїнську асоціацію «Укрмолодьжитло», а згодом було утворено Фонд сприяння молодіжному житловому будівництву (з 2000 р. – Державний Фонд сприяння молодіжному житловому будівництву) [1; 4] – єдину спеціалізовану державну установу, на яку покладено завдання безпосередньої реалізації державної молодіжної житлової політики.

Основним документом, що фіксує необхідність поліпшення житлових умов молодих сімей або самотніх молодих людей, досі

вважаються «Правила обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм житлових приміщень в Українській РСР», затверджені постановою Ради Міністрів УРСР № 479 від 11 грудня 1984 р. [12]. Водночас ведеться робота над Єдиним державним реєстром громадян, які потребують поліпшення житлових умов [6]. Для вдосконалення механізмів реалізації молодіжної житлової політики у Верховній Раді України ухвалено в першому читанні законопроект «Про особливості державної підтримки забезпечення молоді житлом» № 9290 від 17 травня 2012 р., який, будучи прийнятим, урегулює правовідносини щодо забезпечення молоді житлом [14].

В Україні реалізується ряд державних цільових програм щодо забезпечення молоді житлом. Метою Державної програми забезпечення молоді житлом на 2002 – 2012 рр. [8] була реалізація державної молодіжної політики в частині вирішення житлової проблеми шляхом створення сприятливих умов для розвитку молодіжного будівництва, удосконалення механізмів придбання житла та забезпечення на цій основі подальшого розвитку системи іпотечного житлового кредитування. Попри критику з боку контролюючих органів щодо реалізації цієї програми [5], спостережна рада Державного Фонду сприяння молодіжному житловому будівництву (виконавця програми) прийняла рішення про продовження цієї програми до 2017 р. Метою Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010 – 2017 рр. є підвищення рівня забезпечення громадян, що потребують поліпшення житлових умов відповідно до законодавства, житлом шляхом удосконалення існуючого та запровадження нового ефективного фінансово-інвестиційного механізму державної підтримки будівництва (придбання) доступного житла [9].

Серед пріоритетів реалізації державної молодіжної політики, затверджених «Стратегією розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 року», є «забезпечення молоді житлом шляхом: надання пільгових довгострокових кредитів для будівництва (реконструкції) чи придбання житла за рахунок бюджетних коштів; іпотечного пільгового кредитування за рахунок власних і залучених коштів Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву строком до 30 років та звільнення молодих сімей з дітьми від сплати відсотків за користування кредитом; часткової компенсації відсоткової ставки кредиту, наданого для будівництва (реконструкції) чи придбання житла; надання за рахунок державного бюджету державної підтримки для будівництва чи придбання житла в межах 30 відсотків його вартості» [17].

Нормативна база державної молодіжної житлової політики

також представлена постановами Кабінету міністрів України, прийнятими на виконання вищенаведених державних цільових програм, зокрема: «Про затвердження Порядку часткової компенсації відсоткової ставки кредитів комерційних банків молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла», «Про порядок надання пільгових довготермінових кредитів молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла», «Про затвердження Порядку забезпечення громадян доступним житлом» [10 – 11; 15] та ін.

Питання аналізу ефективності заходів молодіжної житлової політики неможливо оминути увагою в контексті розгляду й пояснення напрямів розвитку законодавчої бази й визначення подальших перспектив наукових досліджень з цієї теми. Так, за період дії Державної програми забезпечення молоді житлом на 2002 – 2012 рр. фактично житлом забезпечено лише 37 % осіб та сімей від запланованої кількості. У той самий час мають місце ряд управлінських прорахунків, допущених у період 2002 – 2009 рр., зокрема щодо відбору об'єктів житлового будівництва та здійснення контролю за станом будівництва шляхом делегування повноважень замовника їх забудовникам, що призвело до неефективного використання коштів [5].

Таким чином, основними нормативно-правовими актами, що регулюють державну молодіжну житлову політику, є: Конституція України, закони України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», «Про житловий фонд соціального призначення», вказані вище постанови Кабінету Міністрів України.

Основною проблемою наявної законодавчої бази молодіжної житлової політики вважаємо подвійне підпорядкування й розпорошеність нормативної бази, оскільки багато важливих законодавчих актів стосуються загальної соціальної і житлової політики щодо всіх демографічних груп. Подальший розвиток законодавчої і нормативної бази державної молодіжної житлової політики (ухвалення існуючих законопроектів і розробка нових державних програм), а також аналіз проблем ефективності її здійснення (наприклад, аудит виконання програм) є предметом наших наступних наукових розвідок.

Список використаних джерел

1. **Історія** створення та розвитку Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву. – Режим доступу : www.molodkredit.gov.ua/history.php.

2. **Конституція** України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30.

3. **Про вдосконалення** шляхів розвитку молодіжного житлового будівництва : Постанова Кабінету Міністрів України № 1300 від 28 жовт. 1996 р. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua.

4. **Питання** Державної спеціалізованої фінансової установи «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву» : Постанова Кабінету Міністрів України № 1604 від 26 жовт. 2000 р. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1604-2000-%D0%BF.

5. **Про ефективність** заходів щодо виконання Державної програми забезпечення молоді житлом. – Режим доступу : dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/95759.

6. **Про Єдиний** державний реєстр громадян, які потребують поліпшення житлових умов : Постанова Кабінету Міністрів України № 238 від 11 берез. 2011 р. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/238-2011-%D0%BF.

7. **Про житловий** фонд соціального призначення : Закон України № 3334-IV від 12 січ. 2006 р. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua.

8. **Про затвердження** Державної програми забезпечення молоді житлом на 2002 – 2012 роки : Постанова Кабінету Міністрів України № 1089 від 29 лип. 2002 р. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua.

9. **Про затвердження** Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010 – 2012 роки : Постанова Кабінету Міністрів України № 1249 від 11 листоп. 2009 р. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua.

10. **Про затвердження** Порядку забезпечення громадян доступним житлом : Постанова Кабінету Міністрів України № 140 від 11 лют. 2009 р. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/140-2009-%D0%BF.

11. **Про затвердження** Порядку часткової компенсації відсоткової ставки кредитів комерційних банків молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла : Постанова Кабінету Міністрів України № 853 від 4 черв. 2003 р. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/853-2003-%D0%BF.

12. **Про затвердження** Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР : Постанова Ради Міністрів Української РСР і Української республіканської ради професійних спілок № 1089 від 29 лип. 2002 р. – Режим доступу : zakon3.rada.gov.ua.

13. **Про концепцію** державної житлової політики : Постанова Верховної Ради України № 254/95-ВР від 30 черв. 1995 р. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80.

14. **Про особливості** державної підтримки забезпечення молоді житлом : проект Закону України № 9290 від 14 жовт. 2011 р. – Режим доступу : w1.c1.rada.gov.ua.

15. **Про порядок** надання пільгових довготермінових кредитів молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла : Постанова Кабінету Міністрів України

№ 584 від 29 трав. 2001 р. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/584-2001-%D0%BF.

16. **Про сприяння** соціальному становленню та розвитку молоді в Україні : Закон України № 2998-ХІІ від 5 лют. 1993 р. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2998-12.

17. **Про Стратегію** розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 року : Указ Президента України від 27 верес. 2013 р. № 532/2013. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/532/2013.

List of references

1. **Istoriia stvorennia** ta rozvytku Derzhavnogo fondu spriannia molodizhnomu zhytlovomu budivnytstvu. – Rezhym dostupu : www.molod-kredit.gov.ua/history.php.

2. **Konstytutsiia** Ukrainy, pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 cherv. 1996 r. // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1996. – № 30.

3. **Pro vdoskonalennia** shliakhiv rozvytku molodizhnogo zhytloвого budivnytstva : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 1300 vid 28 zhovt. 1996 r. – Rezhym dostupu : zakon1.rada.gov.ua.

4. **Pytannia** Derzhavnoi spetsializovanoi finansovoi ustanovy «Derzhavnyi fond spriannia molodizhnomu zhytlovomu budivnytstvu» : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 1604 vid 26 zhovt. 2000 r. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1604-2000-%D0%BF.

5. **Pro efektyvnist** zakhodiv shchodo vykonannia Derzhavnoi prohramy zabezpechennia molodi zhytлом. – Rezhym dostupu : dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/95759.

6. **Pro Yedyni** derzhavnyi reiestr hromadian, yaki potrebut polipshennia zhytlovykh umov : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 238 vid 11 berez. 2011 r. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/238-2011-%D0%BF.

7. **Pro zhytlovyi** fond sotsialnogo pryznachennia : Zakon Ukrainy № 3334-IV vid 12 sich. 2006 r. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua.

8. **Pro zatverdzhennia** Derzhavnoi prohramy zabezpechennia molodi zhytлом na 2002 – 2012 roky : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 1089 vid 29 lyp. 2002 r. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua.

9. **Pro zatverdzhennia** Derzhavnoi tsilovoi sotsialno-ekonomichnoi prohramy budivnytstva (prydbannia) dostupnogo zhytla na 2010 – 2012 roky : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 1249 vid 11 lystop. 2009 r. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua.

10. **Pro zatverdzhennia** Poriadku zabezpechennia hromadian dostupnym zhytлом : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 140 vid 11 liut. 2009 r. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/140-2009-%D0%BF.

11. **Pro zatverdzhennia** Poriadku chastkovoї kompensatsii vidotkovoї stavky kredytiv komertsii bankiv molodym simiam ta odynokym molodym hromadianam na budivnytstvo (rekonstruktsiiu) i prydbannia zhytla : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 853 vid 4 cherv. 2003 r. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/853-2003-%D0%BF.

12. **Pro zatverdzhennia** Pravyl obliku hromadian, yaki potrebut polipshennia zhytlovykh umov, i nadannia yim zhylykh prymishchen v Ukrainskii RSR : Postanova Rady Ministriv Ukrainskoi RSR i Ukrainskoi respublikanskoi rady profesiinykh spilok № 1089 vid 29 lyp. 2002 r. – Rezhym dostupu : zakon3.rada.gov.ua.

13. **Pro kontseptsiiu** derzhavnoi zhytlovoi polityky : Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy № 254/95-VR vid 30 cherv. 1995 r. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80.

14. **Pro osoblyvosti** derzhavnoi pidtrymky zabezpechennia molodi zhytлом : proekt Zakonu Ukrainy № 9290 vid 14 zhovt. 2011 r. – Rezhym dostupu : w1.c1.rada.gov.ua.

15. **Pro poriadok** nadannia pilhovoykh dovhoterminovoykh kredytiv molodym simiam ta odynokym molodym hromadianam na budivnytstvo (rekonstruktsiiu) i prydbannia zhytla : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 584 vid 29 trav. 2001 r. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/584-2001-%D0%BF.

16. **Pro spriannia** sotsialnomu stanovlenniu ta rozvytku molodi v Ukraini : Zakon Ukrainy № 2998-KhII vid 5 liut. 1993 r. – Rezhym dostupu : zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2998-12.

17. **Pro Stratehiu** rozvytku derzhavnoi molodizhnoi polityky na period do 2020 roku : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 27 veres. 2013 r. № 532/2013. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/532/2013.

Надійшла до редколегії 10.09.14

УДК 351.858

Олег ДІДЕНКО

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПАТРІОТИЧНИМ ВИХОВАННЯМ МОЛОДІ

Аналізуються державно-управлінські аспекти вдосконалення патріотичного виховання в Україні. Простежується створення правових механізмів патріотичного виховання молоді. Пропонуються заходи для активізації процесу національно-патріотичного виховання.

Ключові слова: патріотизм, патріотичне виховання, патріотична свідомість, національна ідентичність.

Олег Диденко. Основные направления деятельности органов государственного управления патриотическим воспитанием молодежи

Анализируются государственно-управленческие аспекты усовершенствования патриотического воспитания в Украине. Прослеживается образование правовых механизмов патриотического воспитания молодежи. Предлагаются меры для активизации процесса национально-патриотического воспитания.

Ключевые слова: патриотизм, патриотическое воспитание, патриотическое сознание, национальная идентичность.

Oleg Didenko. The main areas of activities of public authorities in the patriotic education of youth

State-administrative aspects of patriotic education improvement in Ukraine are analyzed. Creation of law mechanisms of patriotic education of the youth is observed. Measures to activate the process of national and patriotic education are offered.

Key words: patriotism, patriotic education, patriotic consciousness, national identity.

Актуальність дослідження діяльності органів державної влади щодо патріотичного виховання молоді зумовлюється необхідністю відтворення в Україні національної ідентичності. За даними соціологічних опитувань, серед молоді у віці 18 – 29 років фіксується недостатньо високий рівень національної ідентичності [6; 7]. У цих умовах постає необхідність розв'язання на державному рівні проблем, пов'язаних із вихованням патріотизму та формуванням національної свідомості населення України як основи консолідації суспільства і зміцнення держави. Національно-патріотичне виховання молоді сьогодні є одним із найголовніших пріоритетів державної політики в Україні, важливою складовою національної безпеки України.

Патріотизм сьогодні є нагальною потребою і держави, оскільки високий рівень патріотизму населення здатен забезпечити соціально-політичну стабільність та гідне місце країні в цивілізованому світі; і особистості, яка своєю активною любов'ю до Батьківщини прагне досягти взаємної любові від неї з метою створення умов для вільного саморозвитку та збереження індивідуальності; і суспільства, яке зацікавлене в тому, щоб саморозвиток особистості, становлення її патріотичної самосвідомості здійснювався на моральній основі. Це обумовлює актуальність теми дослідження.

Важливим напрямом гуманітарної політики країни є цілеспрямоване формування патріотизму громадян. У сучасній науковій літературі в галузі знань «Державне управління» майже відсутні праці, в яких аналізувалися б проблеми національно-патріотичного виховання. Певною мірою ці питання висвітлюють Ю. Кальниш, В. Трощинський, Т. Безверха, але напрями діяльності органів державної влади щодо національно-патріотичного виховання молоді залишаються поза увагою дослідників.

Мета статті – визначити основні напрями діяльності органів

державної влади щодо патріотичного виховання молоді.

Розробка загальнодержавної програми патріотичного виховання молоді, поза сумнівом, – завдання актуальне й важливе. Більше того, ця проблема для держави є стратегічно важливою, адже виховання громадян-патріотів – запорука її стабільності та міцності.

Патріотизм – одне з найголовніших громадянських почуттів, що полягає у формуванні гуманістичних цінностей. Кожен народ визначає свій напрям розвитку та виховання особистості молодого покоління, майбутнього громадянина. Становлення української державності, побудова громадянського суспільства передбачають перш за все збереження високих ідеалів – високого рівня духовності, освіти, національної культури. Любов до батьківщини, совість, людяність, почуття власної гідності – це основа сутності громадянина-патріота.

Молодь України – це соціальна верства суспільства, яка, з одного боку, є його найактивнішою частиною, здатною сприяти соціально-економічному і духовному розвитку країни, а з іншого – найуразливішою соціальною групою населення. Успадковуючи досягнутий рівень розвитку суспільства й держави, молодь формує і образ його майбутнього. Проте, не маючи реальної нагоди реалізувати свою соціальну активність, молодь часто опиняється на периферії соціально-політичних процесів, що створює у молодих людей відчуття незатребованості. Це багато в чому пов'язано з тим, що в даний час явно недостатня законодавча база для участі молоді в суспільно-політичному житті країни.

Необхідність державної підтримки молоді давно вже усвідомлена світовою спільнотою. Законодавчі акти, програми духовно-патріотичного виховання, які визначають молодіжну політику, діють у багатьох країнах світу.

Одним із перших законодавчих актів з питань патріотичного виховання в Україні став Указ Президента від 27 квітня 1999 р. № 456 «Про заходи щодо розвитку духовності, захисту моралі та формування здорового способу життя громадян», на підставі якого Постановою Кабінету Міністрів України від 15 верес. 1999 р. № 1697 була затверджена «Національна програма патріотичного виховання громадян, формування здорового способу життя, розвитку духовності та зміцнення моральних засад суспільства». Одним із головних завдань цієї програми було забезпечення формування та розвитку в молоді загальнолюдських та національних цінностей. Програма передбачала реалізацію ряду заходів, спрямованих на фізичне та духовне гартування молоді. Для посилення Національної програми у 2001 р. було видано розпорядження Президента України № 173/2001-рп «Про заходи щодо подальшого вдосконалення

системи патріотичного виховання молоді», згідно з яким під час формування Державного бюджету України на 2002 р. і наступні роки вимагалось обов'язкове планування коштів, необхідних для виконання цієї програми, та рекомендувалося місцевим органам виконавчої влади і органам місцевого самоврядування більш активно брати участь у реалізації заходів програми, залучаючи для цього, крім бюджетних коштів, інші джерела фінансування, не заборонені законодавством.

На підтримку діяльності громадських організацій козацького спрямування, які значну увагу приділяють вихованню молоді на національних традиціях, Президент України видав Указ від 15 листопада 2001 р. № 1092 «Про Національну програму відродження та розвитку Українського козацтва на 2000 – 2005 рр.». Програмою передбачалася низка заходів, спрямованих на активізацію військово-патріотичного виховання молоді, зокрема роботи у сфері освіти і виховання, роботи зі створення, відродження, відновлення та охорони заповідних місць і об'єктів та ін. Відповідно до завдань цієї програми була здійснена розробка дитячо-юнацької військово-спортивної патріотичної гри «Сокіл» («Джура»), яка зобов'язувалася до впровадження в навчальних закладах системи освіти наказом Міністра освіти і науки України від 25 грудня 2003 р. Указ Президента України від 25 жовтня 2002 р. № 948/2002 «Про Концепцію допризовної підготовки і військово-патріотичного виховання молоді» став основою нормативно-правової бази військово-патріотичного виховання молоді до сьогоднішнього дня. Згідно з цією концепцією під егідою трьох відомств, а саме: Міністерства освіти та науки України, Міністерства оборони України, Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту України – відкривається шлях до впровадження в системі освіти Всеукраїнської військово-патріотичної гри «Патріот» (Міністерства освіти та науки наказ № 274/112/10 від 5 квітня 2004 р.). У 2007 р. видається Указ Президента України від 12 грудня 2007 р. № 1209 «Про додаткові заходи щодо підвищення боєздатності Збройних Сил України», який вимагає від Уряду «розробити та затвердити протягом першого півріччя 2008 р. державну програму військово-патріотичного виховання громадян України на період до 2015 р., передбачивши, зокрема, заходи щодо утвердження в масовій свідомості історично притаманних Українському народу високих моральних цінностей, вірності традиціям українського козацтва» [4]. Колишній Президент України В. Ющенко ініціював Концепцію національно-патріотичного виховання молоді на 2009 – 2015 рр.

Питання патріотичного виховання української молоді декларуються у відповідних правових актах Верховної Ради України,

зокрема в Постанові Верховної Ради України від 22 травня 2003 р. № 865-IV «Про заходи Кабінету Міністрів України щодо захисту національних інтересів держави у сферах національно свідомого і патріотичного виховання молодого покоління та забезпечення умов його розвитку» та Законі України від 18 листопада 2003 р. № 1281-IV р.) «Про загальнодержавну програму підтримки молоді на 2004 – 2008 роки». Але через відсутність конкретних механізмів її реалізації та неналежний контроль за її виконанням програма не була реалізована повною мірою [1]. Кабінет Міністрів України змушений був для активізації Загальнодержавної програми підтримки молоді видати розпорядження від 9 липня 2008 р. № 933-р «Заходи щодо виконання у 2008 році Загальнодержавної програми підтримки молоді на 2004 – 2008 роки». Завдання вдосконалення системи патріотичного виховання молоді також ставилося у розпорядженні Кабінету Міністрів України № 1237-р від 17 вересня 2008 р. «Про схвалення Концепції Державної цільової національно-культурної програми розвитку Українського козацтва на 2009 – 2011 роки», одним із завдань якої було вдосконалення системи виховання молоді на національних традиціях. У вересні 2011 р. з'являється розроблений низкою міністерств і відомств проект Концепції загальнодержавної цільової соціальної програми патріотичного виховання населення на 2013 – 2017 рр. [5].

Як ми бачимо, в Україні намітилася тенденція створення і розробки програм патріотичного виховання. Позитивним є той факт, що місцеві адміністрації стають замовниками програм і створюють усі умови для їх реалізації. Місцеві адміністрації організують зустрічі молоді з ветеранами, конференції і круглі столи з питань патріотичного виховання, підтримують створення громадсько-патріотичних клубів, сприяють розвитку медіа-інфраструктури регіональної молодіжної політики (молодіжні друковані й електронні ЗМІ, регіональні молодіжні інтернет-портали, інші способи інформування молоді – стенди, реклама в транспорті), формуванню трудових молодіжних і студентських загонів.

Позитивним прикладом є діяльність Обласного центру патріотичного виховання молоді Запорізької обласної ради, головне призначення якого – бути зразком, виховувати молоде покоління в дусі відданості, інтелектуального, культурного розвитку, емоційної стійкості, розсудливості та толерантності, ураховуючи, що молодь – це фундамент майбутнього розквіту нашої країни. Адже могутність кожної держави визначається передусім інтелектуальним і культурним рівнем.

Центр здійснює методичну та часткову фінансову (стосовно сумісних заходів) підтримку діючих клубів патріотичного виховання,

проводить підготовку молодих інструкторів із задатками лідерів, досліджує та проводить міжнародний обмін досвідом у даному напрямі. Суттєвий вплив мають регіональні науково-практичні семінари, міжнародні науково-практичні конференції з питань патріотичного виховання молоді [2].

Найголовніше, на наш погляд, не зупинятися на досягнутому і продовжувати активно працювати в напрямі реалізації молодіжної політики і патріотичного виховання. Місцевим уповноваженим органам державної влади необхідно публікувати щорічні звіти про положення молоді на ввіреній їм території, звіти про виконану роботу і конкретні заходи, проведені для поліпшення життєдіяльності даної соціальної групи.

Визначимо поняття «патріотичне виховання». У словнику дається таке визначення терміна «виховання» – це цілеспрямований розвиток людини, що включає освоєння культури, цінностей і норм суспільства, яке здійснюється через освіту, а також організацію життєдіяльності визначених спільнот.

Патріотизм – це любов до Батьківщини, свого народу, турбота про його благо, сприяння становленню й утвердженню України як суверенної, правової, демократичної, соціальної держави, готовність відстояти її незалежність, служити і захищати її, розділити свою долю з її долею. Патріотизм – складне і багатогранне поняття, один із найважливіших компонентів індивідуального та суспільного способу життя.

На особистісному рівні патріотизм є пріоритетною стійкою характеристикою людини, яка виявляється в її свідомості, моральних ідеалах та цінностях, у реальній поведінці та вчинках. Це звичайний моральний стан життя людини. Він виявляється не лише в незвичайних ситуаціях, а в повсякденному виконанні особистістю своєї роботи, яка приносить користь і людині, і суспільству. Отже, суб'єктом – носієм патріотизму є сама людина. Завдяки її творчій праці, любові, відданості розвивається почуття патріотизму [1].

Патріотичне виховання спрямоване на формування та розвиток особи, яка є патріотом Батьківщини і здатна успішно виконувати громадянські обов'язки в мирний і військовий час. Патріотичне виховання включає соціальні, цільові, функціональні, організаційні й інші аспекти, має високий рівень комплексності, тобто охоплює своєю дією всі покоління, пронизує всі сторони життя: соціально-економічну, політичну, духовну, правову, педагогічну, спирається на освіту, культуру, історію, державу, етноси. Воно є невід'ємною частиною всієї життєдіяльності українського суспільства, його соціальних і державних інститутів.

Вивчивши наукову літературу і не знайшовши роз'яснень

терміна «державна політика патріотичного виховання», ми надали власне тлумачення цього поняття. Державна політика патріотичного виховання – це система заходів, здійснюваних органами державної влади, що передбачає ухвалення нормативних актів, регулює питання патріотичного виховання, проведення агітаційних заходів, а також необхідність створення спеціальної громадської ради, яка відстежуватиме виконання всіх завдань, спрямованих на виховання патріотизму у громадян країни і у молоді особливо.

Як зазначено в проекті Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми патріотичного виховання населення на 2013 – 2017 рр., метою програми є забезпечення цілеспрямованої, комплексної, послідовної і взаємоузгодженої за часом, ресурсами та результатами діяльності органів державної влади і громадськості щодо патріотичного виховання населення України. Для досягнення поставлених цілей передбачено вирішення таких завдань:

– визнання й забезпечення в реальному житті прав людини, її гідності як найвищої соціальної цінності, утвердження гуманістичної моралі та формування поваги до таких цінностей, як свобода, рівність, справедливість, чесність, відповідальність;

– утвердження толерантного світогляду, сприйнятливості до культурного плюралізму, шанобливого ставлення до інших культур і традицій;

– забезпечення сприятливих умов для самореалізації особистості в Україні відповідно до її інтересів та можливостей, для розвитку професіоналізму, високої мотивації до праці як основи конкурентоспроможності особистості;

– формування громадянської ідентичності, відчуття належності до рідної землі, народу, визнання духовної єдності поколінь та спільності культурної спадщини, утвердження почуття патріотизму, відданості у служінні Батьківщині;

– формування соціальної активності особистості: готовність до участі у процесах державотворення, здатність до спільного життя та співпраці у громадянському суспільстві, готовність узяти на себе відповідальність, здатність розв'язувати конфлікти відповідно до демократичних принципів, здатність до самостійного життєвого вибору;

– формування психологічної та фізичної готовності населення до виконання громадянського та конституційного обов'язку щодо відстоювання національних інтересів та незалежності держави, підвищення престижу і розвиток мотивації населення до державної та військової служби;

– розвиток критичного мислення, що забезпечує здатність усвідомлювати та відстоювати особисту позицію в тих чи інших

питаннях, уміння знаходити нові ідеї та критично аналізувати проблеми, брати участь у дебатах, уміння переосмислювати дії та аргументи, передбачати можливі наслідки дій та вчинків;

– формування політичної та правової культури, знань про політичні системи та владу на всіх рівнях суспільного життя, про закони та законодавчі системи; утвердження поваги до Конституції України, законодавства, державної символіки, державної мови;

– уміння визначати форми та способи участі в житті суспільства, спілкуватись з демократичними інститутами, органами влади, захищати і підтримувати закони та права людини, бути обізнаним зі способами соціального захисту [5].

Основні завдання патріотичного виховання в нашій країні останніми роками розв'язувалися в ході реалізації державної програми «Про затвердження Концепції національно-патріотичного виховання молоді», затвердженої Наказом Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту України; Міністерства оборони України; Міністерства культури і туризму України; Міністерства освіти і науки України № 3754/981/538/49 від 27 жовтня 2009 р. Одним із завдань концепції було забезпечення в межах бюджетних призначень щорічного проведення обласних, міських, районних заходів з метою утвердження патріотизму, духовності, моральності та формування загальнолюдських цінностей молоді. У концепції зазначалось, що головною домінантою національно-патріотичного виховання молоді є формування в особистості ціннісного ставлення до навколишньої дійсності та самої себе, активної за формою та моральної за змістом життєвої позиції [8].

Усе вищезазначене мало створити сприятливі умови для розвитку національно-патріотичного виховання як пріоритетної сфери соціального життя країни, підвищення його статусу та розвитку потенціалу, досягнення якісно нових результатів у духовно-моральному, патріотичному, трудовому, художньо-естетичному, екологічному вихованні підростаючого покоління. Але визначені завдання не були досягнуті, хоча твердження авторів концепції, що «здійснення системного національно-патріотичного виховання є однією з головних складових національної безпеки України» [5], не викликає жодних сумнівів.

Слід зазначити, що органи державної влади і місцевого самоврядування беруть досить активну участь у патріотичному вихованні громадян. Проводяться широкомасштабні заходи, пов'язані з днями великих перемог, конференції, дні відкритих дверей, військово-спортивні ігри. Але всіх цих заходів недостатньо для виховання майбутнього патріота країни. Адже виховання патріотизму полягає не тільки в знанні днів перемог, але і в підтримці інших сфер

життєдіяльності, що значно впливає на розвиток патріотизму.

Таким чином, системне виховання патріотизму має забезпечуватися послідовними заходами в усіх сферах життя суспільства. В економічній сфері це підтримка вітчизняних виробників товарів і послуг, підтримка української промисловості, сільського господарства. Ні для кого не секрет, що в даний час вітчизняна продукція, чия якість набагато перевищує зарубіжну, – неконкурентоздатна. Ми охоче придбаємо все «іноземне», вважаючи український товар чимось другорядним і непридатним. Необхідно докорінно змінити думку, що склалася, активно пропагуючи вітчизняний товар і продукт. Низький рівень економічного розвитку і промисловості негативно впливає на імідж країни, на його привабливість, гальмує створення інноваційних промислових технологій. Занепад в економіко-промисловій сфері примушує молодь залишати села, маленькі міста і переїжджати в столицю та мегаполіси або навіть виїжджати за кордон.

У політичній сфері – створення державної молодіжної політики, яка б стежила за положенням молоді, фіксувала найгостріші проблеми, що стоять перед молоддю, визначала стан вирішеності цих проблем і завдань.

В освітній і науково-дослідній сфері – збереження інтелектуального потенціалу і генофонду нації шляхом активного фінансування й інвестування в розробки українських учених, запобігання відпливу умів за кордон, тобто тих людей, які можуть своїми розробками зробити значний внесок у науку і вивести Україну на лідируюче місце у світі. Адже протягом багатьох десятиліть українська модель освіти була однією з найкращих і прогресивніших. Необхідне створення і фінансова підтримка науково-освітніх гуртків і клубів для дітей, адже багато батьків фінансово не в змозі забезпечити своїм дітям таке дозвілля, яке сприяє вихованню розвинутої особистості.

У медичній сфері – підтримка медико-дослідних програм, виділення з державного бюджету коштів на закупівлю обладнання для медичних установ, надання фінансової допомоги будинкам для людей похилого віку, дітей-сиріт, інвалідів.

У сфері споту – «підтримка українського спорту, культури і туризму. Будівництво спортивних споруд для зимових і літніх видів спорту – доступних для всіх верств населення.

Найважливішою складовою патріотичного виховання є військово-патріотичне виховання, спрямоване на формування готовності до військової служби як особливого виду державної служби. Військово-патріотичне виховання характеризується глибоким розумінням кожним громадянином своєї ролі і місця в служінні Вітчизні, високою особистою відповідальністю за

виконання вимог військової служби, переконаністю у формуванні необхідних якостей і навичок для виконання військового обов'язку в лавах Збройних сил України, інших військ і військових формувань і органів. Тому програми патріотичного виховання повинні орієнтуватися й охоплювати військово-патріотичну сферу виховання як базову. Держава повинна створити такі умови в армії, щоб служіння стало престижним, озброювати армію новітньою технікою і досягненнями в даній сфері. Програма патріотичного виховання також повинна охопити сферу забезпечення інфраструктурою, необхідною для повноцінного життєзабезпечення молоді, з метою забезпечення охорони здоров'я, освіти, духовно-етичного і патріотичного виховання, розвитку творчих здібностей, організації відпочинку, тобто задоволення їх суспільних потреб.

Список використаних джерел

1. **Бех І. Д.** Програма патріотичного виховання дітей та учнівської молоді // І. Д. Бех, К. І. Чорна. – Режим доступу : uadocs.exdat.com/docs/index-185134.html.
2. **Обласний** центр патріотичного виховання молоді Запорізької обласної ради. – Режим доступу : ocpvm.org.ua/pro-centr.
3. **Патріотизм** // Енциклопедія політичної думки. – Режим доступу : slovopedia.org.ua/40/53407/261250.html.
4. **Про додаткові** заходи щодо підвищення боєздатності Збройних Сил України : Указ Президента України від 26 трав. 2009 р. №356/2009. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1209/2007.
5. **Проект** Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми патріотичного виховання населення на 2013 – 2017 роки. – Режим доступу : hai-nuzhnyk.in.ua/doc2/2011%2812%29.proekt.php.
6. **Україною** не можна змусити пишатися без економічних чи суспільних досягнень. – Режим доступу : razumkov.org.ua/ukr/expert.php?news_id=3367.
7. **Чи вважаєте** Ви себе патріотом України? – Режим доступу : www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=399.
8. **Ясєв Г.** Державна програма патріотичного виховання населення / Г. Ясєв. – Режим доступу : lib.chdu.edu.ua/pdf/ukrpolituk/6/33.pdf.

List of references

1. **Bekh I. D.** Prohrama patriotichnoho vykhovannia ditei ta uchnivskoi molodi // I. D. Bekh, K. I. Chorna. – Rezhym dostupu : uadocs.exdat.com/docs/index-185134.html.
2. **Oblasnyi** tsentr patriotichnoho vykhovannia molodi Zaporizkoi oblasnoi rady. – Rezhym dostupu : ocpvm.org.ua/pro-centr.
3. **Patriotyzm** // Entsiklopediia politychnoi dumky. – Rezhym dostupu : slovopedia.org.ua/40/53407/261250.html.
4. **Pro dodatkovyi** zakhody shchodo pidvyshchennia boiezdatnosti Zbroinykh Syl Ukrainy : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 26 trav. 2009 r. №356/2009. –

Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1209/2007.

5. **Proekt** Kontseptsii Zahalnodержavnoi tsilovoi sotsialnoi prohramy patriotichnoho vykhovannia naseleennia na 2013 – 2017 roky. – Rezhym dostupu : hai-nuzhnyk.in.ua/doc2/2011%2812%29.proekt.php.

6. **Україною** ne mozhna zmusyty pyshatysia bez ekonomichnykh chy suspilnykh dosiahnen. – Rezhym dostupu : razumkov.org.ua/ukr/expert.php?news_id=3367.

7. **Chy vvazhaiete** Vy sebe patriotom Ukrainy? – Rezhym dostupu : www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=399.

8. **Yasiev H.** Derzhavna prohrama patriotichnoho vykhovannia naseleennia / H. Yasiev. – Rezhym dostupu : lib.chdu.edu.ua/pdf/ukrpolituk/6/33.pdf.

Надійшла до редколегії 04.04.14

УДК 351.773

Вячеслав ЄВТУШЕНКО

*Національна академія державного управління
при Президенті України*

МІЖНАРОДНИЙ ТА УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАРОДНОЇ І НЕТРАДИЦІЙНОЇ МЕДИЦИНИ

Висвітлюється теоретичне підґрунтя проблеми державного регулювання народної та нетрадиційної медицини в Україні та світі.

Ключові слова: народна і нетрадиційна медицина, державне регулювання, законодавство.

Вячеслав Евтушенко. *Международный и украинский опыт государственного регулирования народной и нетрадиционной медицины*

Освещаются теоретические основания проблемы государственного регулирования народной и нетрадиционной медицины в Украине и мире.

Ключевые слова: народная и нетрадиционная медицина, государственное регулирование, законодательство.

Viacheslav Yevtushenko. *Worldwide and ukrainian experience of complementary and alternative medicine's government regulation*

The theoretical background of issues of complementary and alternative medicine's government regulation into Ukraine and worldwide is publicized.

Key words: complementary medicine, untraditional medicine, government regulation, legislation.

Реалізація державної політики в будь-якій сфері суспільного життя і державне управління суспільством у цілому полягають

насамперед у реалізації схвалених законодавчим органом відповідних нормативно-правових актів. У той же час особливості перехідного розвитку, який переживає Україна в процесі демократичної трансформації суспільства, вимагають створення сучасного законодавства як юридичної основи публічної влади і державного управління. Тому надзвичайно важливим завданням сучасної правової політики української держави є наявність ефективного законодавства для формування державної політики у сфері охорони здоров'я та її успішної реалізації, забезпечення успіху в реформуванні системи охорони здоров'я, удосконалення державного управління в цій надзвичайно важливій галузі.

Основні підходи до законодавчого регулювання положення народної і нетрадиційної медицини в різних країнах світу формувалися протягом останніх десятиріч, і цей процес залежить від багатьох чинників. Але базується він на двох особливо важливих проблемах. Це допустимі межі свободи лікування і реальні офіційні гарантії, які можуть бути введені для захисту населення від шарлатанства і небезпечної некомпетентності.

У розвиток теорії і практики державного управління у сфері охорони здоров'я в Україні значний внесок зробили вітчизняні фахівці М. Білінська, Ю. Вороненко, О. Галацан, З. Гладун, М. Дейкун, Л. Жаліло, В. Загородній, Д. Карамішев, В. Москаленко, Я. Радиш, І. Рожкова, В. Рудий, А. Уваренко, І. Хожило та ін. Однак, беручи до уваги зміст наукового доробку зазначених та інших фахівців, можна констатувати, що існуючі механізми державного управління в умовах реформування галузі охорони здоров'я та трансформаційних змін в українському суспільстві потребують подальшого вдосконалення, адже вони не охоплюють повною мірою такий важливий напрям, як регулювання народної та нетрадиційної медицини в Україні.

Метою дослідження є аналіз проблем державного регулювання народної та нетрадиційної медицини в Україні та світі.

В Україні народна і нетрадиційна медицина співіснує з офіційною медициною, про що свідчить ст. 74 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», де зазначено, що «як виняток за спеціальним дозволом Міністерства охорони здоров'я України або уповноваженого ним органу охорони здоров'я особам без спеціальної освіти дозволяється діяльність у галузі народної і нетрадиційної медицини» [5]. Про підтримку взаємодії офіційної медицини з народною та нетрадиційною свідчить і Указ Президента України від 31 липня 1998 р. «Про заходи щодо врегулювання діяльності у сфері народної і нетрадиційної медицини» та наказ Міністерства охорони здоров'я (МОЗ) України

про створення Комітету з питань народної і нетрадиційної медицини, який став головною науково-експертною установою МОЗ з цього питання.

В Україні народна і нетрадиційна медицина врегульована нормативно-правовими документами щодо медичної діяльності в цій галузі, основними з яких є накази МОЗ України «Про затвердження Положення про організацію роботи цілителя, який здійснює медичну діяльність в галузі народної та нетрадиційної медицини», «Про надання спеціального дозволу на медичну діяльність у галузі народної та нетрадиційної медицини», «Про методи народної та нетрадиційної медицини, на які видаються спеціальні дозволи», «Про контроль за здійсненням незаконної медичної діяльності в галузі народної і нетрадиційної медицини».

На сьогодні особливо актуальним і своєчасним є розроблення теоретичних проблем правового регулювання незаконного заняття народною медициною (цілителством). Ця проблема не знайшла наукового обґрунтування і висвітлення у працях сучасних правників, однак медики, філософи, соціологи, зокрема Ю. Вервес, В. Самойлов, П. Заблудовський, М. Щерба, В. Фіглевський, занепокоєні сучасним станом народної медицини. Через засоби масової інформації своє ставлення до цієї проблеми висловлює і церква.

На думку автора, не повинен викликати жодних заперечень той факт, що, доповнивши Кодекс України про адміністративні правопорушення ст. 462, законодавець у рамках адміністративного законодавства поставив за мету зламати інститут народного цілителства на теренах України.

Законодавець України визначив поняття народної медицини (цілителства) як методи оздоровлення, профілактики, діагностики і лікування, що ґрунтуються на досвіді багатьох поколінь людей, на народних традиціях і не потребують державної реєстрації. Право на заняття народною медициною (цілителством) мають особи, які отримали спеціальний дозвіл на зайняття народною медициною (цілителством), виданий Міністерством охорони здоров'я України або уповноваженим ним органом. Законом також визначено заборону проведення цілителства для масової аудиторії, у тому числі з використанням засобів масової інформації. Також законодавством визначено, що до загальнодозволених видів медичної діяльності не належать: лікування онкологічних хворих; лікування хворих на інфекційні захворювання, у тому числі венеричні та заразні шкірні; СНІД; лікування хворих на наркоманію; лікування психічно хворих, які потребують невідкладної госпіталізації; надання висновку про психічний стан здоров'я;

догляд та лікування ускладнень вагітності; хірургічні втручання, у тому числі аборти; проведення розрахованих на масову аудиторію лікувальних сеансів та інших аналогічних їм заходів із використанням методу гіпнозу та інших методів психічного або біоенергетичного впливу [6]. Реклама, що спростовує норму, закріплену законодавцем у повсякденному житті, нам зустрічається досить часто [4].

Слід зазначити, що негативна реклама в цій сфері послуг негативно впливає на формування в суспільстві позитивних тенденцій взаємовідносин між громадянами, владою, різними соціальними інституціями. За останні роки в розвитку реклами досягнуті певні успіхи, але питання рекламування лікарських засобів, медичної техніки, методів профілактики, діагностики, лікування і реабілітації залишається відкритим. Нині досить активно в пресі й на інших носіях використовується реклама актуальної для суспільства інформації. Водночас обсяг нашої соціальної реклами дуже малий, відсутні солідні джерела її фінансування, дуже обмежена проблематика, на яку звертають увагу творці рекламного продукту. Більш системного опрацювання потребує і весь комплекс законодавства про соціальну рекламу. Недостатньо уваги приділяється і науковим дослідженням цього надзвичайно важливого чинника соціального розвитку суспільства і його впливу на мотиваційну поведінку різних груп населення. Але є ще одне джерело інформації, до якого прикута значна частина прогресивного людства, – це мережа Інтернет. Саме тут можна знайти безліч сайтів, адміністратори яких за символічну плату пропонуютьвилікувати від хвороб різного характеру, надати пораду і навіть запропонують зв'язатися з провідними фахівцями в галузі шляхом мобільного зв'язку, електронної адреси чи он-лайн, а також переконають, що з послугами гороскопу і чаклунства результат лікування буде кращим. Хоча законодавець і визначає заборону реклами в проведенні цілительства на масову аудиторію, але ця заборона не поширюється на мережу Інтернет. Виявити порушення дуже легко, але відповідальність нести нікому, адже знайти авторів сайту неможливо. Найпоширенішими порушеннями на прикладі мережі Інтернет і реклами є порушення п. 11 ст. 21 Закону України «Про рекламу», що встановлює заборону реклами діагностики або лікування, які не грунтуються на безпосередньому контакті лікаря з пацієнтом, також рекомендації медичних працівників, науковців, медичних закладів та організацій щодо рекламованих товарів чи послуг [4]. Найчастіше адміністратор сайту виступає в ролі і цілителя, і лікаря, і чаклуна.

Слід зазначити, що умови та організація роботи цілителя (особи,

яка не має спеціальної медичної освіти, але володіє певним обсягом професійних знань та вмінь у галузі народної та нетрадиційної медицини) визначаються Положенням про організацію роботи цілителя, який здійснює медичну діяльність у галузі народної та нетрадиційної медицини, затвердженим наказом Міністерства охорони здоров'я України № 36 від 11 лютого 1998 р. У цьому положенні визначається, що цілитель надає допомогу населенню методами народної та нетрадиційної медицини під контролем лікаря або в умовах лікувального закладу, повинен узгоджувати свої дії щодо надання консультативної та лікувальної допомоги пацієнтам лікарем-спеціалістом, вести облікову документацію, знати принципи медичної етики та деонтології тощо [3]. На жаль, перелічене вище відсутнє в умовах інтернет-спілкування. У науково-практичному коментарі Кодексу України про адміністративні правопорушення суб'єктами правопорушення визначені особи, що отримали у встановленому порядку спеціальний дозвіл на провадження медичної діяльності в галузі народної і нетрадиційної медицини, та інші особи. До «інших осіб» навряд чи можна віднести адміністраторів сайтів, скоріше це шарлатани, які розміщують оголошення в газетах та на зупинках міського транспорту.

Як свідчить практика, таких нюансів не знають не лише пересічні громадяни, а й багато представників офіційних органів, покликаних стежити за порядком у галузі охорони здоров'я. Та й підставою для перевірки особи, яка займається цілительством, є скарга від хворих. Якщо ж заявник посилається на інтернет-ресурс, то адреса «цілителя» буде відсутня, відповідно і перевірка проводитись не буде. Підкреслимо, що до компетенції МОЗ України не належить урегулювання діяльності тих осіб, які не мають передбачених законодавством України кваліфікаційних та дозвільних документів на проведення медичної практики. Діяльність таких осіб регулюється службою податкового нагляду, правоохоронними органами, регіональними управліннями захисту прав споживачів або іншими органами виконавчої влади (залежно від порушень вимог чинного законодавства). Однак з метою запобігання випадкам незаконної медичної практики МОЗ співпрацює з Податковою адміністрацією України, МВС, СБУ, службою прокурорського нагляду, Державним комітетом з питань споживчої політики. Дослідження причин, чому і як «цілителі» отримують ліцензії, а головне їх правомірність – це компетенція інших органів.

Водночас перші кроки до вирішення зазначеного питання відкривають широке поле для науково-теоретичного дослідження цього напрямку. Українці повинні серйозно занепокоїтись

окресленою проблематикою, адже здоров'я нації є найдорожчим скарбом держави. Кожен із нас сам обирає, кому він довіряє своє здоров'я – народній медицині або академічній. Феномен поширення нетрадиційної медицини у розвинених країнах світу розглядається як неояснене явище [1]. А спроби здійснювати на державному рівні різноманітні проекти в цьому напрямі не дають бажаного результату, хоча певна тенденція в засобах масової інформації і навіть на законодавчому полі є. На мою думку, основне завдання – чітко визначити предмет, критерії і завдання справжньої народної медицини, відмежувати її від сумнівної нетрадиційної практики «цілительства». Тому доцільним є звернення до міжнародного досвіду правового регулювання народної та нетрадиційної медицини.

Починаючи з XIX та першої половини XX ст. закони про охорону здоров'я більшості країн європейського та американського континентів та їх колоній були сформульовані таким чином, що медичне обслуговування здійснювалося лікарями, провізорами, дантистами, фармацевтами і медсестрами з університетською або іншою офіційною освітою. Це виправдовувалося тривалим періодом підготовки і спеціальною освітою, необхідною для надання пацієнтам кваліфікованої медичної допомоги. У такій монополії є і економічні переваги.

В основі цих законів була, з одного боку, турбота про здоров'я населення (малася на увазі вимога боротьби проти знахарів, некваліфікованих філерів та шарлатанів); з іншого – щира віра фахівців-медиків у те, що будь-яка спроба лікування поза офіційною медициною шкідлива або неефективна. Ці підходи підкріплювались надією, що в недалекому майбутньому технічний прогрес людства призведе до того, що кваліфіковану медичну допомогу будуть надавати всім, кому необхідно. Захист корпоративних інтересів офіційних медиків відіграв неабияку роль у цих законах.

Пропозиції офіційно узаконити методи народної та нетрадиційної медицини зустрічали й досі зустрічають опір з боку офіційної медицини, яка використовує монополістичний тиск при існуючому законодавстві [6].

У той же час представники більшості народів завжди довіряли різним методам народної та нетрадиційної медицини, яка в різних суспільствах може існувати поряд з науковою офіційною медициною, особливо в тих країнах, де доступ до такої обмежений. Деякі держави повинні були визнати, що система офіційної, наукової, класичної медицини недосконала хоча б тому, що не може задовольнити нагальні потреби населення в першій медичній допомозі. У багатьох розвинених країнах розпочався перегляд

ставлення громадськості до методів народної та нетрадиційної медицини, насамперед через більш природний вплив цих методів на організм, доведену ефективність багатьох із них, виникнення численних ускладнень та незадоволення під час лікування методами класичної медицини.

Зазначені підходи в законодавчому регулюванні використання методів народної та нетрадиційної медицини можна поділити на групи, які:

- ставлять народну та нетрадиційну медицину поза законом, а осіб, що її практикують, піддають покаранню;
- не забороняють народну та нетрадиційну медицину, хоча законодавчо визнається система, основана на сучасній класичній медицині;
- дають можливість паралельного існування офіційної та народної медицини;
- визнають використання методів класичної, народної та нетрадиційної медицини як таких, що взаємодоповнюють один одного.

Цей розподіл дещо умовний, тому що досить важко навести приклад якоїсь групи, де б не були присутні елементи іншої групи, тобто перехід від групи до групи не має чіткої межі.

Залежно від того, наскільки точно використовується закон, можна виділити декілька підгруп. До першої групи підходів належать країни, у яких в адміністративному або в кримінальному порядку підлягає покаранню будь-яка особа, яка порушила закон, незалежно від наслідків цього порушення. Прикладами можуть бути законодавства Франції, Бельгії, Люксембургу, Італії. Це було характерно для СРСР і більшості країн соціалістичного табору в часи їх існування (крім НДР, КНР, КНДР, де спостерігається деякий вплив старих традицій). До цієї підгрупи можна віднести також країни, що мають забороняюче законодавство, але порушники закону притягаються до відповідальності лише у випадку важких наслідків, які виникають через втручання цілителя, наприклад смерті внаслідок лікування. Доки не виникає нічого серйозного, таких цілителей просто не помічають і ставляться до них з терпимістю, але й офіційно не визнають. Яскравим прикладом може бути Голландія.

Особливе становище займає більшість країн Середнього Сходу, Північної Африки, Південної та Центральної Америки, які були колоніями і закони отримали від колоніальних урядів, які звичайно базувались на монополії європейської медицини. Але очевидно, що там, де структура сучасної наукової медицини не в змозі задовольнити потреби навіть малої частки населення і де люди масово звертаються до місцевих методик зцілення, абсолютно нереально заборонити

традиційну медицину. Закон не може втручатися в щоденну практику численних хілерів. Існують різні розходження між буквою закону та його втіленням на практиці. Уряди таких країн, що розвиваються, приймають цю ситуацію як факт.

Терпимість до хілерів, незважаючи на абсолютну монополію офіційних професіоналів, характерна не тільки для країн, що розвиваються. Наприклад, у США більшість представників расових меншин звертаються за допомогою до місцевих цілителів. І така ситуація сприймається цілком природно як громадськістю, так і урядом. У законодавстві країн колишнього СРСР, крім України та Казахстану, не прописана можливість діяльності цілителів, отже, ця практика є незаконною, але в Росії, наприклад, практикують тисячі цілителів і органи влади ніяк не реагують на це.

Друга група підходів законодавчого регулювання народної та нетрадиційної медицини ґрунтується на тому, що практична діяльність у цій галузі не заборонена. Деякі із західних країн з особливо прогресивною охороною здоров'я не забороняють цілителів особам, які не отримали офіційної медичної освіти або які не використовують наукові методи. Таке спостерігається, наприклад, у Великобританії, Німеччині, Скандинавських країнах. Унікальна для Європи категорія – це ліцензована практика, яка з'явилася в Німеччині. Ще на початку ХХ ст. існувала свобода лікувати, яка не обмежувалася ані монополією, якою користувалися лікарі з офіційною освітою, ані законодавчими актами. Будь-який лікар займався цілителівством без ліцензії або офіційного дозволу. У 1939 р. був опублікований закон, який регулював зайняття медичною практикою фахівцями. Основні його положення дійсні в Німеччині й до цього часу. Згідно з ними практикувати в галузі народної та нетрадиційної медицини дозволяється за наявності ліцензії, виданої компетентним адміністративним органом після попереднього тестування, основними в якому є визначення міри «небезпеки для населення» того чи іншого цілителя. Але практично більшість положень цього закону не реалізовувалися у вигляді видачі ліцензії цілителям.

У Великобританії, як і в Скандинавських країнах, рівні перед законом як зареєстрований представник сучасної медицини, так і цілитель, що має ліцензію на практику. Але ця практика обмежена певними умовами, вихід за рамки яких розцінюється як порушення закону.

Тільки лікарем можуть бути проведені хірургічні та багато інших медичних маніпуляцій. Наприклад, у Швеції закон забороняє особам, які не мають кваліфікації лікаря, обслуговування під час лікування інфекційних захворювань, злоякісних пухлин, діабету,

епілепсії, під час вагітності; обстеження та лікування дітей до 8 років; надання письмової рекомендації. Цілителі, які завдають шкоду здоров'ю, можуть звинувачуватися в злочинності. Особи, які визначаються винними, крім покарання, усуваються від роботи в системі охорони здоров'я.

Важливою рисою цих законів є ідея дати особистості свободу у виборі такого лікування, яке вона бажає мати. Наприклад, суд штату Техас (США) постановив, що право обирати ту чи іншу форму лікування є приватним правом людини. Поряд з іншими рішеннями суд постановив, що вибір у галузі охорони здоров'я є глибоко особистою справою. Саме та людина приймає рішення, яка зазнає болю і страждання. Приймає рішення той і ніхто інший, хто повинен пройти лікування і кому продовжувати жити з результатами цього рішення. Ця проблема формулюється Уншюльдом таким чином: якою мірою може адміністрація нав'язати ту чи іншу терапевтичну систему населенню, якщо частина населення надає перевагу іншим видам лікування.

Для характеристики другої групи підходів стосовно законодавчого регулювання народної та нетрадиційної медицини з країн, що розвиваються, можна розглянути Нігерію, де кандидат, який прагне отримати ліцензію для роботи у вказаній галузі, повинен працювати в лікарні під керівництвом відповідального лікаря і тільки після цього може звернутися до Міністерства охорони здоров'я для отримання ліцензії. У Мавританії, Того, Бурунді, Лесото традиційна медицина регулюється окремими законодавчими актами.

У Південній Африці, наприклад, зняли заборону на практичну діяльність у цій галузі традиційної медицини, яка здійснювалася особами, що ліцензувалися, і було створено асоціацію традиційних цілителів, яка розробляє і затверджує Кодекс професійно-етичних норм.

До третьої групи належать держави, де підходи в державному законодавчому регулюванні народної та нетрадиційної медицини дають можливість паралельного медичного нагляду як у законодавстві, так і на практиці у великих регіонах Південної Азії. У цих країнах народна і нетрадиційна медицина існує як особлива частина структури охорони здоров'я, яка регулюється і контролюється державою, а також підтримується урядами цих країн як доповнення до медичного обслуговування, заснованого на сучасній науковій медицині.

Методи народної та нетрадиційної медицини, визнані в Південній Азії, здебільшого засновані на системі Аюрведи та Юньні, а також їх модифікаціях, які практикуються в Бірмі і Таїланді, та на гомеопатії, яка також увійшла в широку практику. Протягом ХІХ ст. у Південній Азії і в будь-якому іншому регіоні колоніальна влада розглядала західну медицину як єдину прийнятну систему охорони здоров'я.

Протягом ХХ ст. національне усвідомлення виявилось важливим фактором вирішення питання законодавчого визнання народної та нетрадиційної медицини на національно-державному рівні. Наприклад, в Індії прийнято закони про правила в галузі навчання, практики та дослідження в системі Аюрведи, Юнйані, гомеопатії. Адміністрації штатів, що несуть відповідальність за зміцнення і підтримку лікарень, аптек офіційної медицини, майже всюди створювали управління по організації індійської медицини. Сума коштів, що виділяються для цього, відображає високий ступінь визнання та підтримки. Починаючи з 1970 р. особи, які практикують у галузі індійської медицини без реєстрації в офіційних органах, вважаються порушниками закону. Хоч офіційно вважається, що в Індії немає інтеграції місцевої та сучасної медицини, як це спостерігається в державних бюджетних закладах Китаю, де є елементи злиття цих двох систем. До вказаної групи можна віднести такі країни, як Пакистан, Бангладеш, Шрі-Ланка, Бірма, Таїланд, Індонезія, Кампучія.

До четвертої групи належать країни, в яких підходи законодавчого регулювання спрямовані на використання методів народної та нетрадиційної медицини як таких, що доповнюють один одного.

У наш час народна та нетрадиційна медицина належним чином увійшла в систему охорони здоров'я Китаю, де структура та діяльність апарату охорони здоров'я визначаються політикою комуністичної партії, одним із принципів якої є необхідність поєднання традиційної китайської і західної систем медицини. Стратегія об'єднання із західною медициною ґрунтувалася на відборі ефективних елементів стародавнього китайського лікування і виключенні неефективних заходів. Медичні навчальні заклади західного стилю в Китаї мають відділення традиційної медицини, аналогічно більшість медичних шкіл традиційної медицини має відділення західної медицини. Практикуючі лікарі китайської медицини також працюють у сучасних лікарнях. Лікарі західної школи і традиційної китайської медицини працюють разом у центрах здоров'я згідно зі стратегією інтеграції двох систем медицини. Пацієнти можуть звернутися до будь-якого спеціаліста. Це одна система охорони здоров'я, де раціонально використовуються методи обох напрямів.

Таким чином, ґрунтуючись на викладеному вище, робимо висновок про те, що в законодавствах різних країнах світу по-різному регулюється питання народної та нетрадиційної медицини. Але у всіх країнах світу спільним є одне – тенденція до зростаючої підтримки взаємодії класичної медицини з народною та нетрадиційною.

У дослідженні ми встановили, що законодавство України з

питань охорони здоров'я характеризується певним рівнем систематизації, наявністю розроблених з урахуванням міжнародних вимог кодифікаційних актів. У цілому воно (безперечно, за умови відповідного виконання органами виконавчої влади та інших суб'єктів правовідносин) є придатним для визначення і реалізації міжсекторальної державної політики в зазначеній сфері. Проте, незважаючи на значну кількість прийнятих за останні роки нормативних актів з питань поліпшення фінансового та економічного стану системи охорони здоров'я, реально бюджетні видатки на її утримання майже не збільшуються.

Доведено, що в Україні народна і нетрадиційна медицина співіснує з офіційною медициною, про що свідчить ст. 74 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я». Про підтримку взаємодії офіційної медицини з народною та нетрадиційною свідчить Указ Президента України від 31 липня 1998 р. № 823/98 «Про заходи щодо врегулювання діяльності у сфері народної і нетрадиційної медицини» та наказ МОЗ України про створення Комітету з питань народної і нетрадиційної медицини, який став головною науково-експертною установою МОЗ України з цього питання.

Аналіз міжнародного досвіду правового регулювання народної та нетрадиційної медицини дає підстави стверджувати, що серед більшості країн світу за їх підходами до регулювання використання методів народної та нетрадиційної медицини можна виділити декілька груп, які:

- ставлять народну та нетрадиційну медицину поза законом, а осіб, що її практикують, піддають покаранню;
- не забороняють народну та нетрадиційну медицину, хоча законодавчо визнається система, заснована на сучасній класичній медицині;
- дають можливість паралельного існування офіційної та народної медицини;
- спрямовані на використання методів класичної, народної та нетрадиційної медицини як таких, що взаємодоповнюють один одного.

Список використаних джерел

1. **Гаташ В.** Цілителство – дитя нового часу / В. Гаташ // Дзеркало тижня. – 2006. – № 17(596).
2. **Про внесення** змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення застосування методів профілактики, діагностики, лікування, реабілітації та лікарських засобів і заняття народною медициною (цілителством) : Закон України від 17 трав. 2007 р. № 1033-V. – Режим доступу : zakon.Rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.Cgi?nreg=270%2F96-%E2%F0.

3. **Про затвердження** Положення про організацію роботи цілителя, який здійснює медичну діяльність в галузі народної та нетрадиційної медицини : наказ МОЗ України від 11 лют. 1998 р. № 36. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=279%2F94-%E2%F786909.

4. **Про рекламу** : Закон України 3 лип. 1996 р. № 270/96-ВР. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80.

5. **Основи законодавства** України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листоп. 1992 р. № 2801-ХІІ // Відом. Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – С. 19.

6. **Трахтенберг І.** Нетрадиційне цілительство і наука: компроміс неможливий / І. Трахтенберг, В. Шумаков // Вісн. Нац. акад. наук України. – 2002. – № 2. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/Portal/All/her-ald/2002-02/6.htm.

List of references

1. **Hatash V.** Tsilytelstvo – dytia novoho chasu / V. Hatash // Dzerkalo tyzhnia. – 2006. – № 17(596).

2. **Pro vnesennia** zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo udoskonalennia zastosuvannia metodiv profilaktyky, diahnozyky, likuvannia, reabilitatsii ta likarskykh zasobiv i zaniattia narodnoiu medytsynoiu (tsilytelstvom) : Zakon Ukrainy vid 17 trav. 2007 r. № 1033-v. – Rezhym dostupu : zakon.Rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.Cgi?nreg=270%2F96-%E2%F0.

3. **Pro zatverdzhennia** Polozhennia pro orhanizatsiiu roboty tsilytelia, yakyi zdiisniuie medychnu diialnist v haluzi narodnoi ta netradytsiinoi medytsyny : nakaz MOZ Ukrainy vid 11 liut. 1998 r. № 36. – Rezhym dostupu : zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=279%2F94-%E2%F786909.

4. **Pro reklamu** : Zakon Ukrainy vid 19 lystop. 1992 r. № 270/96-ВР. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80.

5. **Osnovy zakonodavstva** Ukrainy pro okhoronu zdorovia : Zakon Ukrainy vid 19 lystop. 1992 r. № 2801-ХІІ // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1993. – № 4. – S. 19.

6. **Trakhtenberh I.** Netradytsiine tsilytelstvo i nauka: kompromis nemozhlyvyi / I. Trakhtenberh, V. Shumakov // Visn. Nats. akad. nauk Ukrainy. – 2002. – № 2. – Rezhym dostupu : www.nbuv.gov.ua/Portal/All/her-ald/2002-02/6.htm.

Надійшла до редколегії 28.07.14

Тетяна КОВАЛЕНКО

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ САНАТОРНО-КУРОРТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІТЕЙ

Обґрунтовується актуальність дослідження проблем державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей; виокремлюються особливості здійснення державно-управлінської діяльності в цій сфері; здійснюється аналіз державної політики щодо соціального захисту дітей у ретроспективі та на сучасному етапі державотворення крізь призму механізмів формування та реалізації; обґрунтовуються основні напрями трансформації системи державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей.

Ключові слова: державне управління, механізми, соціальна політика, сучасні тенденції, суб'єкти управління, санаторно-курортне забезпечення, діти.

Тетяна Коваленко. Современные тенденции государственного управления в сфере санаторно-курортного обеспечения детей

Обосновывается актуальность исследования проблем государственного управления в сфере санаторно-курортного обеспечения детей; выделяются особенности осуществления государственно-управленческой деятельности в этой сфере; осуществляется анализ государственной политики по социальной защите детей в ретроспективе и на современном этапе государственного строительства сквозь призму механизмов формирования и реализации; обосновываются основные направления трансформации системы государственного управления в сфере санаторно-курортного обеспечения детей.

Ключевые слова: государственное управление, механизмы, социальная политика, современные тенденции, субъекты управления, санаторно-курортное обеспечение, дети.

Tetiana Kovalenko. Contemporary tendencies of public administration in the field of medical-resort provision for children

The topicality of the investigation of public administration problem in the sphere of children sanitary and health resort providing is proved; peculiarities of public administrative activity in this sphere are distinguished; the analysis of the state policy as to social protection of children in retrospective review and on the contemporary stage of the state building in the light of formation and implementation mechanisms is made; main directions of transformation of the system of public administration in the sphere of children sanitary and health resort providing are substantiated.

Key words: public administration, mechanisms, social policy, contemporary tendencies, agent of management, medical-resort provision, children.

У період активної перебудови українського суспільства надзвичайно актуальною є необхідність визначення механізмів здійснення державного впливу на систему соціального захисту дітей як найбільш незахищеної верстви населення. Це обумовлено, насамперед, необхідністю здійснення практичних кроків у реалізації Україною засад Всесвітньої новітньої парадигми ідеології здоров'я [7] як найвищої соціальної цінності держави й суспільства в межах реалізації програми «Здоров'я-2020: український вимір».

Сфера охорони дитинства в Україні, як зазначає вітчизняна дослідниця Л. Кривачук, визнана на законодавчому рівні стратегічним загальнонаціональним пріоритетом [5]. Але на сучасному етапі в цій сфері існує надзвичайно багато проблем, які потребують негайного державного втручання. Насамперед це загальна криза системи охорони дитинства та системи охорони здоров'я, невпинне зростання негативних тенденцій у дитячому середовищі (тютюнопаління, уживання алкоголю та наркотиків, асоціальна поведінка, захворювання на туберкульоз та ВІЛ/СНІД тощо), стійка тенденція до погіршення показників стану здоров'я дітей та підлітків, збільшення випадків інвалідності серед дітей, обмеження доступу до загальнодержавних та регіональних програм оздоровлення та відпочинку тощо. Останнє спонукало до більш ретельного вивчення стану проблем у цій сфері. Так, аналіз вітчизняної нормативно-правової бази з питань санаторно-курортного забезпечення дітей (близько 800 документів) та актів міжнародного права виявив значні суперечності та неузгодженість правових механізмів регулювання суспільних відносин у зазначеній сфері. Усе вищезазначене підтверджує своєчасність та актуальність здійснення наукового дослідження на задану тему.

Аналіз наукових досліджень та публікацій показав своєчасність та актуальність дослідження проблем формування та реалізації державної політики у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей в Україні. Так, незважаючи на значну кількість попередніх наукових напрацювань щодо різних аспектів соціального захисту населення, наведених у наукових працях Н. Борецької, П. Гамана, В. Мегедь, Е. Лібанової, М. Кравченко, Л. Кривачук, Я. Радиша, О. Соколової, В. Трошинського, О. Петроє, О. Шаптали та інших дослідників, проблему формування та реалізації державної політики у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей в Україні не можна вважати остаточно дослідженою на сучасному етапі через існування значної кількості зовнішніх та внутрішніх викликів у цій сфері.

Мета статті полягає в дослідженні сучасних тенденцій державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення

дітей для подальшого вдосконалення механізмів формування та реалізації державної політики соціального захисту дітей.

Як зазначають дослідники Д. С. Дігтяр [2] та М. В. Кравченко [4], державна політика багатьох зарубіжних країн сьогодні зазнає трансформації управлінських підходів у сфері соціального захисту населення. Стосовно предмета даного дослідження було з'ясовано, що до 2000 р. країни пострадянського простору застосовували традиційну модель управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей, яка ґрунтується на адміністративно-командному підході. Після 2000 р., з упровадженням ринкових засад господарювання в системі санаторно-курортного забезпечення дітей, почала переважати страхова модель управління з різними організаційно-правовими формами надання санаторно-курортних послуг. Але принциповою відмінністю зарубіжних підходів управління в цій сфері від вітчизняних є максимізація лікувально-оздоровчого компонента в системі державного замовлення на санаторно-курортні послуги для дітей та мінімізація відпочинкових послуг за бюджетні кошти. Так, у країнах ЄС санаторно-курортне забезпечення дітей як складова політики соціального захисту тільки частково інтегрована в систему страхової медицини (медична реабілітація, санаторне лікування), але в переважній більшості європейських країн відбулась її інтеграція (особливо відпочинкового компонента) у сферу туризму та рекреації, що не передбачає бюджетних витрат за цим напрямом [8].

Водночас слід зазначити, що державне управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей в Україні здійснюється через взаємодію механізмів формування й реалізації державної політики у сфері соціального захисту дітей та характеризується рядом таких особливостей:

– мета санаторно-курортного забезпечення дітей має комплексний характер, що полягає у здійсненні заходів з організації лікування, медичної реабілітації, оздоровлення та відпочинку серед цієї особливої категорії населення;

– санаторно-курортне забезпечення дітей здійснюється на базі дитячих закладів оздоровлення й відпочинку та дитячих санаторно-курортних закладів (у тому числі спеціалізованих), розташованих на територіях курортів державного та місцевого значення або в лікувально-оздоровчих місцевостях (курортах), із максимальним використанням природних лікувальних ресурсів, фізіотерапевтичних методів, дієтотерапії, лікувальної фізкультури та забезпечення належних культурно-побутових умов, спеціального лікувально-оздоровчого режиму тощо;

– суспільні відносини у сфері державного управління санаторно-

курортним забезпеченням дітей в Україні мають спеціальний дозвільний спосіб регулювання (порядок організації направлення дитини на санаторно-курортне лікування встановлюють центральні органи виконавчої влади, що передбачає систему соціального включення чи сегрегації);

– покриття витрат (повне або часткове) на санаторно-курортне забезпечення дітей здійснюється Фондом соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фондом соціального страхування від нещасних випадків, Державним бюджетом України та іншими бюджетами, відповідно до чинного законодавства;

– в Україні право дитини на санаторно-курортне забезпечення має імперативний характер;

– реалізація права дітей на санаторно-курортне забезпечення має міжнародний вимір і здійснюється на двокомпонентній основі (лікування й оздоровлення) на підставі укладання міжнародних угод та виконання міжнародних програм (Україна – Куба, Україна – Ізраїль);

– потреби дітей у санаторно-курортному забезпеченні задовольняються згідно з нормами чинного законодавства, на індивідуальному рівні або на рівні соціальної групи;

– в Україні унормовано заявний спосіб отримання санаторно-курортного забезпечення дітей.

У процесі провадження державної політики у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей українська держава застосовує різні засоби, методи та інструменти [1; 6]. Так, на основі дослідження сутності технологій управління в зазначеній сфері доцільно виокремити декілька етапів формування та розвитку державної політики: 1983 – 1986 рр. – підготовчий етап; 1986 – 1990 рр. – етап формування основних засад державної політики у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей; 1992 – 1999 рр. – етап формування організаційно-функціональної структури державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей; 2000 – 2009 рр. – етап стандартизації послуг у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей; з 2010 р. до сьогодні – етап оптимізації організаційно-функціональної структури та модернізації системи державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей. Ретельний аналіз нормативно-правових документів за кожним із виділених етапів дозволяє зробити висновок про те, що впродовж новітньої історії державотворення України у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей відбулась трансформація *ідеологічних* (від лікування до відпочинку), *організаційних* (стійкий тренд на домінування амбулаторних організаційно-правових форм забезпечення над стаціонарними), *інституційних* (неодноразова

зміна національних координаторів, постійний президентський, урядовий та парламентський контроль), *фінансових* (заміна натуральних послуг на грошові форми забезпечення), *функціональних* (перерозподіл повноважень у задоволенні санаторно-курортних потреб з центрального на регіональний та місцевий рівні) та *правових засад* (переважання підзаконних актів над законодавчими під час регулювання суспільних відносин у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей) державно-управлінської діяльності.

Наступною особливістю державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей слід назвати те, що в сучасній системі суспільних відносин у сфері соціального захисту дитячі санаторно-курортні заклади та дитячі заклади оздоровлення й відпочинку слід вважати тими інституціями, у яких відбувається соціалізація дитини в умовах формування гуманістичного здоров'яформуючого простору [3]. Так, у результаті дослідження було доведено, що об'єкти управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей в Україні – це певні групи дітей, першочерговість права яких на отримання санаторно-курортного забезпечення закріплена в чинному законодавстві України, а практично це право реалізується за принципом поетапного соціального включення з можливістю здійснення моніторингових вимірювань за такими пріоритетними напрямками: *здоров'язберігаюче включення* – кількість дітей, які перебувають на диспансерному обліку й були залучені впродовж року до програм санаторно-курортного забезпечення; *соціально-захисне включення* – кількість дітей, залучених впродовж року до програм санаторно-курортного забезпечення серед дітей таких категорій: діти-сироти; діти, позбавлені батьківського піклування; бездоглядні та безпритульні діти; діти-інваліди; діти, потерпілі від наслідків Чорнобильської катастрофи; діти, які постраждали внаслідок стихійного лиха, техногенних аварій, катастроф; діти з багатодітних і малозабезпечених сімей; діти, батьки яких загинули від нещасних випадків на виробництві або під час виконання службових обов'язків; діти, які потребують особливих умов для оздоровлення; діти з особливими фізичними та психічними потребами, які не можуть перебувати в закладах оздоровлення та відпочинку самостійно, потребують індивідуального догляду та створення спеціальних умов; *соціально-мотиваційне включення* – кількість дітей, залучених впродовж року до програм санаторно-курортного забезпечення серед дітей таких категорій: талановиті та обдаровані діти (переможці міжнародних, всеукраїнських, обласних, міських, районних олімпіад, конкурсів, фестивалів, змагань, спартакіад,

відмінники навчання, лідери дитячих громадських організацій); дитячі творчі колективи та спортивні команди; *соціально-адаптаційне включення* – кількість дітей, залучених упродовж року до програм санаторно-курортного забезпечення серед дітей таких категорій: діти працівників агропромислового комплексу; діти працівників соціальної сфери села.

Особливістю державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей є те, що власне система державного управління є інституціонально незавершеною, і це, у свою чергу, негативно впливає на ефективність державно-управлінської діяльності. Тому доцільно сформулювати конкретні пропозиції щодо вдосконалення організаційного забезпечення застосування механізму державного управління в зазначеній сфері. Так, установлено, що основними фундаторами державної політики у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей є такі державні інституції: Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту. Так, зі здобуттям незалежності управлінська діяльність МОН України та МОЗ України як національних координаторів окремих державних соціальних програм у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей характеризується надзвичайною пасивністю та переважанням заходів галузевого управління. Після прийняття Закону України «Про оздоровлення та відпочинок дітей» (2008 р.), який закріпив на системній основі домінування оздоровчої та відпочинкової компоненти в структурі санаторно-курортного забезпечення дітей, важелі управлінського впливу перейшли до Мінсоцполітики України разом із фінансовим забезпеченням заходів з реалізації державних соціальних програм. Проте організаційне забезпечення державно-управлінської діяльності (відомча підпорядкованість дитячих закладів, інформаційні бази пацієнтів/клієнтів тощо) залишилось майже без змін. Усе це є підставою для пошуку та впровадження на центральному рівні нових організаційних форм міжгалузевої взаємодії (соціально орієнтовані інтегровані служби).

Підсумовуючи виклад основного матеріалу дослідження сучасних тенденцій державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей, можна сформулювати висновок про те, що державне управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей – це цілеспрямована діяльність системи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних установ та громадських об'єднань, роботодавців тощо з правової легітимізації та практичного сприяння в реалізації соціальних прав

дітей на відновлення та зміцнення здоров'я в спеціалізованих санаторно-курортних закладах (за наявності в них певних медичних показань та відсутності протипоказань), а також цілеспрямована діяльність із забезпечення прав дітей на оздоровлення та відпочинок, яка реалізується суб'єктами управління на основі програмно-цільового підходу на міжнародному, національному, регіональному, місцевому рівнях з метою задоволення індивідуальних чи групових потреб об'єкта управління. У той самий час механізми формування та реалізації державної політики у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей слід розглядати як складну систему, спрямовану на досягнення поставлених цілей у сфері соціального захисту дітей з метою задоволення потреб у лікуванні, медичній реабілітації, оздоровленні та відпочинку, яка, водночас, являє собою сукупність правових норм, систему органів державної влади та органів місцевого самоврядування, систему дитячих санаторно-курортних закладів та закладів оздоровлення й відпочинку різних форм власності, а також включає практичні заходи, принципи, методи та інструменти, за допомогою яких здійснюється формування та реалізація державної політики України у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей.

Таким чином, проведений аналіз сучасних тенденцій державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей є актуальним напрямом досліджень у галузі науки «Державне управління», який суттєво розширює горизонти здійснення перспективних науково-прикладних досліджень у цій сфері.

Список використаних джерел

1. **Гаман П. І.** Державне регулювання розвитку рекреаційної сфери Карпатського регіону України : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Гаман П. І. ; Рада з вивчення продуктивних сил України НАН України. – К., 2009. – 36 с.
2. **Дігтяр Д. С.** Новий етап соціальних реформ у країнах Центральної та Східної Європи / Д. С. Дігтяр // Проблеми прогнозування. – 2008. – № 31. – С. 59 – 65.
3. **Коваленко Т. Ю.** Дитина як об'єкт державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення / Т. Ю. Коваленко // Держ. упр. та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014. – Вип. 2(21). – С. 108 – 118.
4. **Кравченко М. В.** Система соціального захисту населення як об'єкт державної політики: методологія та практика : монографія / М. В. Кравченко. – К. : Інформ.-аналіт. агентство, 2012. – 451 с.
5. **Кривачук Л. Ф.** Державна політика у сфері охорони дитинства в Україні: формування та реалізація : монографія / Л. Ф. Кривачук. – Л. : ЛДФА, 2012. – 480 с.

6. **Механізми** державного регулювання санаторно-курортного лікування та медичної реабілітації військовослужбовців в Україні: генезис і тенденції розвитку (вступ до проблеми) / Я. Ф. Радиш, В. П. Мегедь, О. М. Соколова [та ін.] // Держава і регіони. Сер. «Державне управління». – 2012. – № 1. – С. 69 – 76.

7. **Health 2020**: a European policy framework supporting action across government and society for health and well-being. – Access mode : www.euro.who.int/en/about-us/governance/regional-committee-for-europe/past-sessions/sixty-second-session.

8. **Leczenie** uzdrowiskowe. Leczenie dzieci. NFZ. – Режим доступу : www.nfz-warszawa.pl.

List of references

1. **Haman P. I.** Derzhavne rehulivannia rozvytku rekreatsionoi sfery Karpatskoho rehionu Ukrainy: dys. ... d-ra nauk z derzh. upr. : 25.00.02 / Haman P. I. ; Rada z vyvchennia produktyvnykh syl Ukrainy NAN Ukrainy. – К., 2009. – 36 s.

2. **Dihtiar D. S.** Novyi etap sotsialnykh reform u krainakh Tsentralnoi ta Skhidnoi Yevropy / D. S. Dihtiar // Problemy prohnozuvannia. – 2008. – № 31. – S. 59 – 65.

3. **Kovalenko T. Yu.** Dytna yak ob'ekt derzhavnoho upravlinnia u sferi sanatorno-kurortnoho zabezpechennia / T. Yu. Kovalenko // Derzh. upr. ta mistseve samovriaduvannia : zb. nauk. pr. – D. : DRIDU NADU, 2014. – Vyp. 2(21). – S. 108 – 118.

4. **Kravchenko M. V.** Systema sotsialnoho zakhystu naseleння yak ob'ekt derzhavnoi polityky: metodolohiia ta praktyka : monohrafiia / M. V. Kravchenko. – К. : Inform.-analit. ahentstvo, 2012. – 451 s.

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

6. **Mekhanizmy** derzhavnoho rehulivannia sanatorno-kurortnoho likuvannia ta medychnoi rehabilitatsii viiskovosluzhbovtsiv v Ukraini: henezys i tendentsii rozvytku (vstup do problemy) / Ya. F. Radysh, V. P. Mehed, O. M. Sokolova [ta in.] // Derzhava i rehiony. Ser. «Derzhavne upravlinnia». – 2012. – № 1. – S. 69 – 76.

9. **Health 2020**: a European policy framework supporting action across government and society for health and well-being. – Access mode : www.euro.who.int/en/about-us/governance/regional-committee-for-europe/past-sessions/sixty-second-session.

10. **Leczenie** uzdrowiskowe. Leczenie dzieci. NFZ. – Режим доступу : www.nfz-warszawa.pl.

Надійшла до редколегії 10.09.14

Сергій КОРНІЄВСЬКИЙ

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ВИКОРИСТАННЯ СИСТЕМНОГО АНАЛІЗУ В РЕГІОНАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ

Визначається роль методів і моделей системного аналізу як найбільш конструктивного напряму системних досліджень регіональних системних утворень. Аналізуються підходи та визначення щодо розуміння системного аналізу. Виділяються головні напрями та основні процедури системного аналізу регіональних системних утворень. Пропонується побудова узагальненої моделі території як результат системного аналізу регіонального системного утворення, яка орієнтована на розроблення комплексної політики розвитку регіону.

Ключові слова: система, системний підхід, системний аналіз, підсистема, вирішення завдань, модель.

Сергей Корниевский. Использование системного анализа в региональном управлении

Определяется роль методов и моделей системного анализа как наиболее конструктивного направления системных исследований региональных системных образований. Анализируются подходы и определения к пониманию системного анализа. Выделяются главные направления и основные процедуры системного анализа региональных системных образований. Предлагается построение обобщенной модели территории как результат системного анализа регионального системного образования, ориентированной на разработку комплексной политики развития региона.

Ключевые слова: система, системный подход, системный анализ, подсистема, решения задач, модель.

Sergii Kornievskiy. Using the system analysis in regional management

The article defines the role of the models and methods of system analysis as the most constructive direction in research of the regional system formations. The approaches and definitions in understanding the system analysis are analyzed. The key areas and basic procedures of system analysis system of regional entities are selected. It has been suggested construction of a generalized model of the territory as a result of a systematic analysis of the regional systems formation, which is focused on developing a comprehensive policy of the development.

Key words: system, systematic approach, systematic analysis, subsystem, problem solving model.

Ще в період становлення міст-держав Стародавньої Греції виникли два способи управління спільнотами людей, які існують і

донині. Це введення правил взаємовідносин між людьми та за допомогою адміністративного апарату управління громадою, містом, регіоном, державою. У сучасних умовах існують, як правило, проміжні форми, що і є предметом дискусій політичних партій, які дотримуються різних принципів з приводу форм і методів управління країною та її регіонами. Теорія систем підказує ще один спосіб управління. Він заснований на закономірності самоорганізації – спонтанного переходу від неупорядкованого стану до впорядкованого за рахунок спільної кооперативної (синхронної) дії багатьох підсистем [7, с. 34]. Якщо перші два з розглянутих способів управління базуються на примусі – адміністративному або за допомогою встановлення законів, то основа третього способу – здатність людини, підприємства, регіону тощо до самоорганізації.

Термін «управління» в соціально-економічних системах охоплює широкий спектр понять і функцій – планування, організація, регулювання та ін. Для виконання цих функцій розробляють спеціальні методи і моделі. Для забезпечення управління такими системними утвореннями, якими є регіони, необхідно враховувати системні закономірності. Використання зазначених закономірностей в управлінні регіональними системами, їх підсистемами і компонентами сьогодні ще не набуло необхідного поширення для вирішення завдання формування комплексної політики регіонального розвитку.

Значний вклад у розвиток теорії систем внесли такі відомі вчені, як В. Г. Афанасьєв, І. В. Блауберг, В. М. Глушков, В. П. Кузьмін, М. Д. Месарович, І. Б. Новік, Л. О. Петрушенко, В. М. Садовський, М. І. Сетров, В. М. Спіцнадель, В. С. Тюхтін, А. І. Уємов, Е. Г. Юдін. Системний аналіз в управлінні досліджували В. О. Баринов, Л. С. Болотова, В. М. Волкова, М. О. Гайдес, І. М. Дудник, П. М. Хомяков, В. М. Чернишов, Ю. І. Черняк та ін. На сьогодні в умовах впровадження в економіку ринкових принципів, надання регіонам певної самостійності роль методів і моделей системного аналізу як найбільш конструктивного напряму системних досліджень зростає, відповідно підвищується необхідність розвитку цих методів і наближення їх до практичних потреб.

Метою статті є побудова узагальненої моделі території, орієнтована на розроблення комплексної політики розвитку регіону, на основі дослідження головних напрямів та основних процедур системного аналізу регіональних системних утворень.

Поняття «системний аналіз» виникло внаслідок необхідності проведення дослідження міждисциплінарного характеру. Створення складних технічних систем, проектування складних народногосподарських комплексів і управління ними, аналіз екологічних ситуацій і багато інших напрямів інженерної, наукової

та господарської діяльності вимагали організації досліджень, які б мали нетрадиційний характер. Результатом системних досліджень має бути вибір цілком певної альтернативи, наприклад, плану розвитку регіону. Таким чином, системний аналіз – це дисципліна, що займається проблемами прийняття рішень в умовах, коли вибір альтернативи вимагає аналізу складної інформації різної фізичної природи. Тому системний аналіз, його методичні концепції ґрунтуються на дисциплінах, які займаються проблемами прийняття рішень, теорії дослідження операцій і загальної теорії управління.

Загалом можна виділити кілька підходів до розуміння системного аналізу:

- ототожнення системного аналізу з технологією наукового дослідження взагалі;
- звуження системного аналізу до системного конструювання, тобто фактично до системотехніки;
- зведення системного аналізу до однієї з його складових, наприклад, до структурно-функціонального аналізу;
- ототожнення системного аналізу із системним підходом;
- розуміння системного аналізу лише як сукупності математичних методів вирішення завдань системного характеру;
- зведення сутності системного аналізу до вирішення завдань управління та прийняття рішень стосовно дуже складних проблем [4, с. 81].

На основі зазначених підходів сформульовано декілька визначень системного аналізу. Так, на думку П. М. Хомякова, системний аналіз – це практико-управлінське бачення наукових проблем, прагнення мінімізувати їх опис і застосувати для їх вирішення найбільш простий, якщо можливо, формальний апарат [8, с. 19].

М. А. Гайдес вважає, що поняття «системний аналіз» включає в себе два інших поняття – «система» і «аналіз». Поняття «система» нерозривно пов'язане з поняттям «мета системи». Поняття «аналіз» означає розбір по частинах і розкладання по полицях (класифікація). Отже, «системний аналіз» – це розбір мети системи на її підцілі (класифікація або ієрархія цілей) і розбір самої системи на її підсистеми (класифікація або ієрархія підсистем) з наміром з'ясувати, які системи (підсистеми) і завдяки чому можуть (не можуть) виконати поставлені перед ними цілі (підцілі) [3, с. 144].

В. М. Волкова та А. О. Денисов трактують системний аналіз як уявлення про об'єкт у вигляді системи, організацію процесу колективного прийняття рішення із залученням фахівців різних галузей знання з використанням різних методів формалізованого моделювання [1, с. 146].

На певному етапі стала вироблятися концепція такого системного

аналізу, в якому робиться наголос переважно на розробку нових, діалектичних за своєю суттю, принципів наукового мислення, логічного аналізу складних об'єктів з урахуванням їх взаємозв'язків і суперечливих тенденцій. За такого підходу на перший план висуваються вже не математичні методи, а сама логіка системного аналізу, упорядкування процедури прийняття рішень. Останнім часом під системним підходом найчастіше розуміється деяка сукупність системних принципів. Такого підходу дотримувався В. М. Спіцнадель, який запропонував таке визначення: системний аналіз – це взаємопов'язаний логіко-математичний і комплексний розгляд всіх питань, які стосуються не тільки задумів, розроблення, виробництва, експлуатації та подальшої ліквідації сучасних систем, але й методів керівництва всіма цими етапами з урахуванням соціальних, політичних, стратегічних, психологічних, правових, географічних, демографічних, військових та інших аспектів [5, с. 163].

Найбільш змістовне визначення системного аналізу знаходимо в Ю. І. Черняка. Науковець розуміє системний аналіз як методологію дослідження властивостей і відносин об'єктів, які важко розуміти та за якими складно спостерігати, уявляючи ці об'єкти як цілеспрямовані системи і вивчаючи властивості цих систем та взаємовідносини між цілями і засобами їх реалізації. Він застосовується в разі такої постановки завдання, коли необхідні для його вирішення відомості про об'єкт не можуть бути отримані шляхом безпосереднього споглядання. Тоді об'єкт розглядається як підсистема деякої системи, як сукупність підсистем у взаємодії з іншими системами [10, с. 4].

На основі узагальнення різних поглядів В. О. Баринов та Л. С. Болотова дають таке визначення. Системний аналіз:

1) застосовується в тих випадках, коли проблема не може бути відразу визначена й вирішена за допомогою формальних, математичних методів, тобто мають місце велика початкова невизначеність проблемної ситуації та багатокритеріальність завдання;

2) приділяє увагу процесу постановки завдання і використовує не тільки формальні методи, а й методи якісного аналізу; ці групи методів названі як методи формалізованого подання систем і методи, спрямовані на активізацію використання інтуїції і досвіду фахівців;

3) спирається на основні поняття теорії систем і філософські концепції, що є основою дослідження загальносистемних закономірностей;

4) допомагає організувати процес колективного прийняття рішення, об'єднуючи фахівців різних сфер знань;

5) для організації процесу дослідження та прийняття рішення вимагає обов'язкової розробки методики системного аналізу, яка

визначає послідовність етапів проведення аналізу і методів їх виконання, об'єднуючи методи з груп формалізованого подання систем і активізації використання інтуїції і досвіду фахівців;

6) досліджує процеси цілеутворення та розробки засобів роботи з цілями, у тому числі займається розробкою методик структуризації цілей;

7) основним методом має розчленовування великої невизначеності на більш доступні, які краще піддаються дослідженню (що й відповідає поняттю аналіз), за збереження цілісного (системного) уявлення про об'єкт дослідження і проблемної ситуації (завдяки застосуванню цільового підходу) [6, с. 657 – 658].

Усі проблеми, які виникають під час управління регіональним системним утворенням, перебувають у двох основних станах:

1) стабільності – результати вирішення проблеми відповідають потребам регіональної спільноти;

2) актуалізації – результати вирішення проблеми не відповідають потребам регіональної спільноти, проблеми «виникають», правильніше – актуалізуються.

Природно, що в такій складній і великомасштабній системі, якою можна вважати регіон, усі проблеми перебувають у різному стані, тобто на різних етапах свого життєвого циклу. З цієї причини в суспільному житті постійно присутній комплекс актуальних проблем, що вимагають створення відповідного управління. Одне із завдань, яке необхідно вирішувати у зв'язку з цією обставиною, полягає в необхідності побудови системи пріоритетів вирішення проблем регіонального розвитку. Інструментом для вирішення цього завдання є системний аналіз.

У системному аналізі можна виділити три головних напрями. Ці три напрями відповідають трьом етапам, які завжди наявні в дослідженні складних систем:

1) побудова моделі досліджуваного об'єкта;

2) постановка завдання дослідження;

3) вирішення поставленого завдання.

Зазначені три етапи проведення системного аналізу є схемою розв'язання завдання. У дійсності завдання системного аналізу є досить складними, тому перерахування етапів не може бути самоціллю. Зазначимо також, що методика проведення системного аналізу та керівні принципи не є універсальними – кожне дослідження має певні особливості і вимагає від виконавців інтуїції, ініціативи та уяви, щоб правильно визначити цілі проекту і здобути успіх в їх досягненні. Неодноразово мали місце спроби створити досить загальний, універсальний алгоритм системного аналізу.

Розгляд наявних алгоритмів показує, що в них багато спільного в цілому і відмінності в деталях. Отже, основні процедури системного аналізу такі:

- вивчення структури системи, аналіз її компонентів, виявлення взаємозв'язків між окремими елементами;
- збір даних про функціонування системи, дослідження інформаційних потоків, спостереження та експерименти над аналізованою системою;
- побудова моделей;
- перевірка адекватності моделей, аналіз невизначеності та чутливості;
- дослідження ресурсних можливостей;
- визначення цілей системного аналізу;
- формування критеріїв;
- генерування альтернатив;
- реалізація вибору і прийняття рішень;
- упровадження результатів аналізу [9, с. 24].

Як бачимо з наведеної процедури, дослідження структури системи є першим і, можна сказати, головним етапом системного аналізу.

В. М. Волкова запропонувала погляд на визначення системи (Sdef) як на засіб її дослідження, який дозволяє усвідомити доцільність визначення, в якому об'єкт не розчленовується на елементи, тобто не руйнується, що робиться у вже наведених визначеннях, а подається як сукупність компонентів, принципово необхідних для існування і функціонування системи, яка досліджується або створюється:

$$S_{def} = \langle Z, STR, TECH, COND \rangle,$$

де *Z* – сукупність або структура цілей;

STR – сукупність структур, що реалізують цілі (виробнича, організаційна тощо);

TECH – сукупність технологій (методи, засоби, алгоритми тощо), що реалізують систему;

COND – умови існування системи, тобто фактори, що впливають на її створення та функціонування (зовнішні, внутрішні) [2].

Це визначення відповідає підходу до дослідження систем від цілей, а не від елементів і простору станів, як інші визначення. Воно покладено в основу методики структуризації цілей і функцій, що базується на концепції діяльності.

Результатом системного аналізу регіонального системного утворення має стати побудова узагальненої моделі території, що відображає всі значущі фактори і взаємозв'язки реальної системи. На практиці це пов'язано зі створенням комплексу моделей з

розвиненими динамічними та інформаційними зв'язками між моделями всіх рівнів.

Комплекс моделей повинен утворити ядро інформаційно-аналітичної системи підтримки процесів підготовки та прийняття управлінських рішень на рівні регіональних та місцевих органів влади, що забезпечує виконання:

- комплексного аналізу ситуації, динаміки й прогнозування основних показників соціально-економічного розвитку території;
- моделювання соціально-економічних і фінансових процесів;
- багатоваріантних і цільових розрахунків розвитку господарського комплексу;
- аналізу й прогнозу впливу макроекономічних і регіональних факторів на розвиток економічної, соціальної та екологічної ситуації на території;
- оцінки наслідків прийняття управлінських рішень і розробки на основі отриманих результатів комплексної політики розвитку регіону.

Оскільки комплекс моделей орієнтований на проведення варіантних прогнозних розрахунків розвитку регіону залежно від тих чи інших управлінських рішень, потрібно виділити сукупність критеріїв і керівних впливів, зміна яких є компетенцією управлінської підсистеми регіонального системного утворення.

Моделі комплексного розвитку регіону умовно можна подати як дворівневу структуру. На першому рівні передбачені аналіз та прогноз ресурсного потенціалу регіонального системного утворення. Виділяються такі блоки:

- природні ресурси (вивчення складу, оцінка споживання природних ресурсів);
- виробничі фонди (структура, ефективність виробництва, розвиток НТП);
- демографія (прогноз трудових ресурсів, оцінка зайнятості, міграції);
- фінанси (бюджет, банківська система, кредитна діяльність);
- зовнішні господарські зв'язки (експорт, імпорт, кредити, запозичення);
- дослідження тенденцій споживання (вивчення попиту, обсягу роздрібного товарообігу).

На другому рівні можна запропонувати розробку стратегічних варіантів розвитку регіону за трьома основними напрямками – виробнича інфраструктура, соціальна інфраструктура та екологічне середовище. До першого напрямку потрібно віднести розвиток промисловості, сільського господарства, розміщення підприємств, розвиток енергетичної, будівельної, транспортної систем тощо.

Управлінські рішення стосовно другого напрямку – соціальної інфраструктури – потрібно розробляти з метою розвитку освіти, охорони здоров'я, сфери послуг, житлово-комунального господарства. Третій напрям має містити рішення щодо формування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення регіону, упровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних регіональних екосистем.

В основу опису об'єкта моделювання закладаються такі відносини:

1. Балансові відносини (рівність суми наявних обсягів ресурсів, отриманих з різних джерел, і суми обсягів, використаних у різних напрямках).

2. Технологічні відносини – розкривають і деталізують технологічні процеси в економічній підсистемі та їх виробничі можливості в перспективі.

3. Поведінкові відносини – описують поведінку елементів регіональної системи, що мають деяку свободу вибору рішень.

4. Структурні відносини – визначають ієрархію управління (взаємозв'язок, підпорядкованість елементів регіональної системи) і правила, що регулюють функціонування елементів системи в рамках цієї структури (механізм функціонування системи, принципи формування різних фондів системи).

5. Екологічні відносини – розкривають взаємозв'язок економічної та соціальної підсистем із природним середовищем, а також оцінюють вплив діяльності системи на стан природних ресурсів.

6. Демографічні відносини – ураховують вплив зростання та структури населення на виробництво.

7. Екзогенні відносини – описують взаємини системи з елементами зовнішнього середовища, причому вплив системи на ці елементи обмежений (зовнішня торгівля, стихійні лиха і т. д.).

Таким чином, комплексна модель території відображає динаміку функціонування регіону на базі цілісної інтегрованої системи взаємопов'язаних макроекономічних показників.

Сьогодні умови, у яких приймаються державно-управлінські рішення, ускладнюються. Це має певні причини: зросли розміри і складність суб'єктів і об'єктів управління, вони стали великими (великомасштабними) і складними системами. Однією з таких систем є регіональне системне утворення. Принципи формування, прийняття та реалізації державних управлінських рішень повинні повністю відповідати поняттю складної системи, оскільки її неможливо подати як одну модель. Формування та реалізація політики регіонального розвитку можуть бути описані, наприклад,

як системи формування, прийняття та реалізації державних управлінських рішень в економічній, соціальній, екологічній сферах. Підходи до моделювання кожної з цих підсистем різні, зважаючи на якісне розходження внутрішньої природи елементів цих підсистем. Тим не менш необхідно знаходити такі рішення, які б сприяли єдності економічної, соціальної та екологічної політик для реалізації завдання сталого розвитку країни та її регіонів.

Отже, у процесі розробки ефективної політики розвитку регіонів повинен бути використаний системний, комплексний підхід, за якого кожна проблема регіонального розвитку розглядається у взаємозв'язку з іншими проблемами, ураховуються цілі окремих підсистем, які утворюють цілісну систему регіонального утворення.

Список використаних джерел

1. **Волкова В. Н.** Основы теории систем и системного анализа : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Системный анализ и управление» / В. Н. Волкова, А. А. Денисов. – СПб. : Изд-во СПбГТУ, 2001. – 512 с.

2. **Волкова В. Н.** Развитие определения системы / В. Н. Волкова // Междунар. науч.-практ. конф. : системный анализ в проектировании и управлении : сб. тр. – СПб. : Изд-во СПбГТУ, 2001. – С. 12 – 14.

3. **Гайдес М. А.** Общая теория систем. (Системы и системный анализ) / М. А. Гайдес. – М. : Глобус-Пресс, 2005. – 201 с.

4. **Дудник І. М.** Вступ до загальної теорії систем : навч. посіб. / І. М. Дудник. – К. : Кондор, 2009. – 206 с.

5. **Спицнадель В. Н.** Основы системного анализа : учеб. пособие / В. Н. Спицнадель. – СПб. : Бизнес-пресса, 2000. – 326 с.

6. **Теория систем и системный анализ в управлении организациями** : учеб. пособие / В. А. Баринин, Л. С. Болотова, В. Н. Волкова [и др.] ; под ред. В. Н. Волковой и А. А. Емельянова. – М. : Финансы и статистика, 2006. – 848 с.

7. **Хакен Г.** Синергетика / Г. Хакен. – М. : Мир, 1980. – 404 с.

8. **Хомяков П. М.** Системный анализ : экспресс – курс лекций / П. М. Хомяков. – М. : Изд-во ЛКИ, 2008. – 216 с.

9. **Чернышов В. Н.** Теория систем и системный анализ : метод. указания / сост. : В. Н. Чернышов, А. В. Чернышов. – Тамбов : Изд-во ГОУ ВПО ТГТУ, 2010. – 32 с.

10. **Черняк Ю. И.** Системный анализ в управлении экономикой / Ю. И. Черняк. – М. : Экономика, 1975. – 191 с.

List of references

1. **Volkova V. N.** Osnovy teorii sistem i sistemnogo analiza : uchebnik dlya studentov vuzov, obuchayuschihsy po spetsialnosti «Sistemnyiy analiz i upravlenie» / V. N. Volkova, A. A. Denisov. – SPb. : Izd-vo SPbGTU, 2001. – 512 s.

2. **Volkova V. N.** Razvitie opredeleniya sistemyi / V. N. Volkova //

Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. : sistemnyy analiz v proektirovani i upravlenii : sb. tr. – SPb. : Izd-vo SPbGTU, 2001. – S. 12 – 14.

3. **Gaydes M. A.** Obschaya teoriya sistem. (Sistemy i sistemnyy analiz) / M. A. Gaydes. – M. : Globus-Press, 2005. – 201 s.

4. **Dudnyk I. M.** Vstup do zahalnoi teorii system : navch. posib. / I. M. Dudnyk. – K. : Kondor, 2009. – 206 s.

5. **Spitsnadel V. N.** Osnovy sistemnogo analiza : ucheb. posobie / V. N. Spitsnadel. – SPb. : Biznes-pressa, 2000. – 326 s.

6. **Teoriya sistem i sistemnyy analiz v upravlenii organizatsiyami** : ucheb. posobie / V. A. Barinov, L. S. Bolotova, V. N. Volkova [i dr.] ; pod red. V. N. Volkovoy i A. A. Emelyanova. – M. : Finansy i statistika, 2006. – 848 s.

7. **Haken G.** Sinergetika / G. Haken. – M. : Mir, 1980. – 404 s.

8. **Homyakov P. M.** Sistemnyy analiz : ekspress – kurs lektsiy / P. M. Homyakov. – M. : Izd-vo LKI, 2008. – 216 s.

9. **Chernyishov V. N.** Teoriya sistem i sistemnyy analiz : metod. ukazaniya / sost. : V. N. Chernyishov, A. V. Chernyishov. – Tambov : Izd-vo GOU VPO TGTU, 2010. – 32 s.

10. **Chernyak Yu. I.** Sistemnyy analiz v upravlenii ekonomikoy / Yu. I. Chernyak. – M. : Ekonomika, 1975. – 191 s.

Надійшла до редколегії 11.06.14

УДК 351.71:004

Людмила МАТВЕЙЧУК

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ОПОДАТКУВАННЯМ ВЕЛИКИХ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ В УКРАЇНІ: ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ АСПЕКТ

Досліджується розвиток державного управління оподаткуванням великих платників податків. Аналізується макрорівень великих підприємств за 2010 – 2012 рр. відповідно до регіонального розміщення, їх частка у загальній кількості великих підприємств України. Доводиться необхідність розвитку напрямку державного управління оподаткуванням великих бізнесових структур з урахуванням вимог часу, сучасних технологій та зарубіжного досвіду.

Ключові слова: державне управління оподаткуванням, державна податкова служба, великий платник податків, податкове супроводження великих платників податків.

Людмила Матвейчук. Государственное управление налогообложением крупных налогоплательщиков в Украине: организационный аспект

© Матвейчук Л. О., 2014

Исследуется развитие государственного управления налогообложением крупных налогоплательщиков. Анализируется макроуровень крупных предприятий за 2010 – 2012 гг. соответственно регионального размещения, их доля в общем количестве крупных предприятий Украины. Доказывается необходимость развития направления государственного управления налогообложением крупных бизнес-структур с учетом требований времени, современных технологий и зарубежного опыта.

Ключевые слова: государственное управление налогообложением, государственная налоговая служба, крупный налогоплательщик, налоговое сопровождение крупных плательщиков налогов.

Liudmyla Matvejciuk. The state tax administration of large taxpayers in Ukraine: institutional aspect

The development of the state administration of taxation of large taxpayers is investigated. The macro-level of large enterprises for 2010 – 2012, in accordance regional distribution, their share in the total number of the large enterprises of Ukraine is analyzed. The necessity of the development directions of the state administration of taxation of large business structures considering the requirements of the time, modern technology and the foreign experience.

Key words: state tax administration, state tax service, large taxpayer, tax support for large taxpayers.

На сьогодні державне управління оподаткуванням великих платників податків (ВПП) визначено на законодавчому рівні як окремий напрям державного податкового менеджменту. У нормативних законодавчих актах дається визначення ВПП, суб'єкта великого підприємництва, прописується механізм відбору великих платників, процедури податкового супроводження цієї категорії суб'єктів господарювання.

Ураховуючи те, що основу податкових надходжень до бюджету України забезпечують ВПП, зростає важливість управління оподаткуванням цієї категорії платників. Великі підприємства репрезентують Україну на міжнародній арені, беруть участь у міжнародній економічній інтеграції та глобалізації бізнесу. Тому розвиток сучасних механізмів державного управління великими підприємствами і його наближення до стандартів Європейського Союзу в період вступу в асоційовані члени Європейського Співтовариства є актуальним питанням для науковців і практиків.

Питання вдосконалення системи державного управління оподаткуванням, реформування податкової служби України з метою підвищення ефективності її діяльності розглянуто в працях багатьох українських учених, таких як: В. Л. Андрущенко, Т. І. Єфименко, Ю. Б. Іванов, І. О. Луніна, П. В. Мельник, В. М. Москаленко, С. П. Ріппа, А. М. Соколовська, Л. Л. Тарангул, В. М. Опарін та ін. Окремим аспектам державного управління ВПП присвячено праці Т. В. Василькової, В. П. Гой, А. І. Крисоватого, О. Ю. Тімарцева,

Л. О. Соловйової.

Наявність проблем, пов'язаних із розвитком державного управління оподаткуванням ВПП з метою забезпечення стабільних надходжень до бюджетів усіх рівнів, зумовлює потребу в розробці та застосуванні нових концептуальних підходів до організації роботи з великими платниками, удосконалення методів, засобів та інструментарію податкового менеджменту.

Метою статті є визначення сутності ВПП, суб'єкта великого підприємництва та дослідження організаційної складової державного управління даною категорією суб'єктів господарювання.

Формування системи державного управління оподаткуванням великих платників розпочалось у 2000 р. у межах модернізації державної податкової служби (ДПС) України. у процесі підготовки впровадження нових форм державного управління органами ДПС було вивчено передовий зарубіжний досвід державного менеджменту з великими бізнесовими структурами.

В Україні організація роботи з ВПП започаткована створенням спеціалізованих державних податкових інспекцій (СДПІ) по роботі з ВПП. Основною метою створення інспекцій з обслуговування ВПП є забезпечення своєчасного надходження задекларованих податкових зобов'язань, скорочення податкового боргу та розширення бази оподаткування за рахунок залучення до бюджету коштів з тіньового сектору економіки, досягнення партнерських взаємовідносин з ВПП.

Діяльність СДПІ по роботі з ВПП базується на таких принципах:

- обслуговування вузького кола платників, які сплачують значні суми податків;
- індивідуальний підхід до кожного з платників та підвищення рівня їх обслуговування;
- налагодження партнерських взаємовідносин між платниками податків та податковою службою;
- попередження фактів неплатоспроможності та ухилень від сплати податків і забезпечення добровільної їх сплати;
- надання сучасних сервісних послуг.

Організаційна структура інспекцій ВПП суттєво відрізняється від структури державних податкових інспекцій районного рівня насамперед тим, що вона має галузеву спрямованість. Для детального вивчення особливостей діяльності великих платників та впровадження нових форм роботи з ними в інспекціях ВПП введено функцію «податкове супроводження ВПП» та відповідну посаду керівника щодо роботи із цією категорією платників, так званого координатора. Податкове супроводження ВПП – сукупність організаційних заходів, уживаних спеціалізованою державною

податковою інспекцією, що включають усі процеси щоденного податкового обслуговування і контролю за діяльністю платників податків, спрямовані на забезпечення повноти та своєчасності сплати до бюджетів податків і зборів такими платниками податків. За кожним із координаторів закріплюється група ВПП, сформована за ознакою належності до однієї або споріднених галузей народного господарства. Координатор виконує такі функції: координація роботи з платниками між структурними підрозділами інспекції; отримання інформації про платників з інших установ (органи статистики, митниця, правоохоронні органи, банківські установи тощо), ведення інформаційної бази щодо кожного платника та її ґрунтовний аналіз; перевірка, поглиблений аналіз та зіставлення податкової і фінансової звітності із широким використанням комп'ютерних систем («кабінетний аудит»); вивчення специфіки фінансово-господарської діяльності, визначення реальної бази оподаткування та оцінка платоспроможності кожного платника; проведення розподілу платників на групи ризиків і їх відбір для проведення аудиту, складання індивідуальних планів роботи з кожним платником.

Загалом в Україні в структурі органів ДПС було створено дев'ять СДПІ по роботі з ВПП: АР Крим, Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Харківська області, м. Київ – і одна галузева – по роботі з підприємствами гірничо-металургійного комплексу у м. Кривому Розі.

Показниками, за якими здійснювався відбір ВПП, були: сукупний валовий дохід, обсяг сплачених і нарахованих платежів до державного бюджету, величина податку на додану вартість, задекларована до відшкодування з бюджету та середньооблікова кількість працівників за звітний рік (не менше ніж 15 осіб) [3]. Відбір ВПП проводився щорічно регіональними податковими органами, ураховувались показники діяльності за три квартали минулого року і прогнозні показники на 4-й квартал з подальшим затвердженням у Державній податковій адміністрації України.

У процесі розвитку державного управління оподаткуванням ВПП змінювались критерії відбору платників, удосконалювались форми та методи роботи. На сьогодні ВПП – «це юридична особа, у якої обсяг доходу від усіх видів діяльності за останні чотири послідовні податкові (звітні) квартали перевищує п'ятсот мільйонів гривень або загальна сума сплачених до Державного бюджету України податків за платежами, що контролюються органами державної податкової служби, за такий самий період перевищує дванадцять мільйонів гривень» [2].

Окрім офіційного визначення ВПП, на законодавчому рівні існує

визначення суб'єкта великого підприємництва. У 2012 р. до Господарського кодексу України внесено зміни в класифікацію суб'єктів господарювання: суб'єкти господарювання, залежно від кількості працюючих та доходів від будь-якої діяльності за рік, можуть належати до суб'єктів малого підприємництва, у тому числі до суб'єктів мікропідприємництва, середнього або великого підприємництва.

Суб'єктами великого підприємництва є юридичні особи – суб'єкти господарювання будь-якої організаційно-правової форми та форми власності, у яких середня кількість працівників за звітний період (календарний рік) перевищує 250 осіб та річний дохід від будь-якої діяльності перевищує суму, еквівалентну 50 млн євро, визначену за середньорічним курсом Національного банку України [1]. Відповідно до критеріїв ВПП суб'єкти малого підприємництва належать до категорії цих платників податків.

За наявності офіційних визначень категорії ВПП слід зазначити відсутність офіційної інформації щодо їх діяльності. Тому проведемо дослідження за категорією великі підприємства – суб'єкти великого підприємництва за даними Державної статистики України [10, с. 79]. Статистичні дані сформовані за критеріями, які визначені в Господарському кодексі України в редакції від 22 березня 2012 р. Оскільки нові критерії набули чинності у 2012 р., для забезпечення порівняння даних використаємо наведені органами статистики ретроспективні розрахунки інформації за 2010 та 2011 рр. [10, с. 107 – 150]. У даних не враховані банки та бюджетні установи.

Великі підприємства країни зосереджені в промислово розвинутих регіонах. Загальна кількість великих підприємств України у 2010 р. становила 586, у 2011 р. – 659, у 2012 р. – 698 (таблиця) [10]. Найбільша питома вага цих підприємств зосереджена у м. Києві, де маємо позитивну динаміку: 2010 р. – 135, 2011 р. – 150, 2012 – 159 підприємств. Наступними лідерами серед регіонів є Донецька і Дніпропетровська області.

Окрім вищезазначених регіонів, вагома частина великих підприємств зосереджена в Запорізькій, Київській, Луганській, Львівській, Одеській, Полтавській та Харківській областях. Протягом трьох років у кількості регіональних великих підприємств відбувалися незначні зміни, тому пропонуємо розглянути сегментне відображення змін за 2012 р. по областях, а саме де частка великих підприємств перевищує 2 % від загальної кількості в Україні.

У результаті даного дослідження слід зазначити, що у м. Києві та семи регіонах сконцентровані великі бізнесові структури і там функціонують спеціалізовані державні податкові інспекції по роботі з ВПП, а саме: у Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Луганській, Львівській, Одеській та Харківській областях.

Великі підприємства України у 2010 – 2012 рр.

Регіон	2010 р.		2011 р.		2012 р.	
	Великі підприємства, одиниць	Частка великих підприємств у загальній кількості великих підприємств України, %	Великі підприємства, одиниць	Частка великих підприємств у загальній кількості великих підприємств України, %	Великі підприємства, одиниць	Частка великих підприємств у загальній кількості великих підприємств України, %
АР Крим	17	2,9	14	2,1	12	1,7
Вінницька	9	1,5	13	2,0	11	1,6
Волинська	7	1,2	10	1,5	12	1,7
Дніпропетровська	71	12,1	75	11,4	81	11,6
Донецька	97	16,6	108	16,4	106	15,2
Житомирська	7	1,2	5	0,8	7	1,0
Закарпатська	6	1,0	8	1,2	7	1,0
Запорізька	26	4,4	25	3,8	24	3,4
Івано-Франківська	7	1,2	9	1,4	9	1,3
Київська	37	6,3	36	5,5	49	7,0
Кіровоградська	4	0,7	4	0,6	5	0,7
Луганська	27	4,6	30	4,5	32	4,6
Львівська	16	2,7	21	3,2	29	4,1
Миколаївська	8	1,4	12	1,8	12	1,7
Одеська	27	4,6	21	3,2	23	3,3
Полтавська	20	3,4	24	3,6	24	3,4
Рівненська	6	1,0	9	1,4	6	0,9
Сумська	5	0,9	8	1,2	9	1,3
Тернопільська	2	0,4	8	1,2	6	0,9
Харківська	29	5,0	33	5	36	5,1
Херсонська	3	0,5	4	0,6	3	0,4
Хмельницька	5	0,9	6	0,9	9	1,3
Черкаська	10	1,7	15	2,3	13	1,9
Чернівецька	–	–	2	0,3	4	0,6
Чернігівська	3	0,5	6	0,9	6	0,9
м. Київ	135	23,0	150	22,8	159	22,8
м. Севастополь	2	0,3	3	0,4	4	0,6
Усього	586	100	659	100	698	100

У Центральному офісі м. Київ та його семи підрозділах по Україні для ВПП побудовано єдиний сервісний простір з уніфікованими механізмами і стандартами податкових та митних послуг.

Зарахування платників до категорії ВПП здійснюється на рівні Міністерства доходів і зборів України, яке визначає порядок обліку платників податків в органах ДПС та порядок формування реєстру ВПП на відповідний рік з урахуванням критеріїв, визначених

податковим кодексом (ПК). Відбір платників податків для включення до Реєстру ВПП на наступний календарний рік здійснюється структурним підрозділом Міністерства доходів і зборів доходів України на підставі аналізу інформації про сумарні обсяги доходів від усіх видів діяльності платника податків та про суми сплачених до Державного бюджету України податків за платежами, контроль за справлянням яких покладено на контролюючі органи, у другому півріччі попереднього року та першому півріччі поточного року [4].

У разі включення платника податків до реєстру ВПП на нього поширюються особливості, визначені ПК для даної категорії. ВПП, щодо якого центральним органом виконавчої влади прийнято рішення про переведення на облік у СДПІ чи інший орган державної податкової служби, після взяття його на облік за новим місцем обліку зобов'язаний сплачувати податки за місцем попереднього обліку в органах ДПС, а подавати податкову звітність та виконувати інші зобов'язання за новим місцем обліку [2].

Реєстр ВПП оприлюднюється на сайті Міністерства доходів і зборів України перед початком бюджетного року. Згідно з реєстром ВПП, на 2014 р. до цієї категорії належить 2 131 юридична особа [9], у 2013 р. до категорії ВПП було зараховано 1 486 підприємств [8], у 2012 р. – 1 359 [7], 2011 р. – 1 152 [6], 2010 р. – 1 497 [5].

За 2013 р. ВПП до Державного бюджету України сплачено 188,6 млрд грн, або 58,8 % від загальної суми надходжень до державного бюджету, у тому числі: податкових платежів – 117,6 млрд грн (73 %); митних платежів – 51,3 млрд грн (27 %) [11].

Отже, на державному рівні робота з великими бізнес-структурами організована шляхом:

- визначення критеріальних показників суб'єктів великого підприємництва, великих платників податків у нормативно-правових актах;
- виділення в ПК України положення щодо адміністрування ВПП;
- організації спеціальних підрозділів у системі органів ДПС з обслуговування ВПП;
- здійснення податкового супроводження ВПП спеціалізованими державними податковими інспекціями.

З огляду на вищезазначене, зважаючи на вагомість великих підприємств, необхідно постійно вдосконалювати інструментарій державного управління оподаткуванням з урахуванням вимог часу, сучасних технологій та кращого зарубіжного досвіду. Тому подальші дослідження плануємо здійснити відповідно до використання інформаційно-комунікаційних технологій на великих підприємствах, стану автоматизації в податкових органах та розвитку інформаційної

взаємодії між учасниками податкових відносин.

Список використаних джерел

1. **Господарський** кодекс України від 16 січ. 2003 р. № 436-IV, із змінами та доповненнями. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15/page2.
2. **Податковий** кодекс України : Закон України від 23 груд. 2010 р. № 2856-VI, із змінами і доповненнями. – К. : ДПС України, 2014. – 336 с.
3. **Про затвердження** Порядку визначення критеріальних показників стосовно великих платників податків та методики його застосування : наказ ДПА України від 24 лип. 2001 р. № 296. – Режим доступу : www.uazakon.com/documents/date_3z/pg_gmwlxm.htm.
4. **Про затвердження** Порядку формування Реєстру великих платників податків : наказ Міністерства доходів і зборів України від 27 листоп. 2013 р. № 717. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z2134-13.
5. **Про затвердження** Реєстру великих платників податків на 2010 рік : наказ Державної податкової адміністрації України від 31 берез. 2010 р. № 209. – Режим доступу : search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/DPA0145.html.
6. **Про затвердження** Реєстру великих платників податків на 2011 рік : наказ Державної податкової адміністрації України від 24 груд. 2010 р. № 1005. – Режим доступу : search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/DPA0601.html.
7. **Про затвердження** Реєстру великих платників податків на 2012 рік : наказ ДПС України від 14 верес. 2011 р. № 4. – Режим доступу : minrd.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/53574.html.
8. **Про затвердження** Реєстру великих платників податків на 2013 рік : наказ ДПС України від 17 верес. 2012 р. № 837. – Режим доступу : minrd.gov.ua/zakonodavstvo/podatkov zakonodavstvo/nakazi/61837.html.
9. **Про затвердження** Реєстру великих платників податків на 2014 рік : наказ Міністерства доходів і зборів України від 7 жовт. 2013 р. № 543. – Режим доступу : minrd.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/62850.html.
10. **Регіони** України : стат. зб. – К. : Держ. служба статистики України, 2013. – 322 с.
11. **Річний** звіт 2013 р. Міністерства доходів і зборів. – Режим доступу : minrd.gov.ua/diyalnist-/plani-ta-zviti-roboti.

List of references

1. **Hospodarskyi** kodeks Ukrainy vid 16 sich. 2003 r. № 436-IV, iz zminamy ta dopovnenniamy. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15/page2.
2. **Podatkovi** kodeks Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 23 hrud. 2010 r. № 2856-VI, iz zminamy i dopovnenniamy. – K. : DPS Ukrainy, 2014. – 336 s.
3. **Pro zatverdzhennia** Poriadku vyznachennia kryterialnykh pokaznykiv stosovno velykykh platnykiv podatkov ta metodyky yoho zastosuvannia : nakaz

DPA Ukrainy vid 24 lyp. 2001 r. № 296. – Rezhym dostupu : www.uazakon.com/documents/date_3z/pg_gmwlxm.htm.

4. **Pro zatverdzhennia** Poriadku formuvannia Reiestru velykykh platnykiv podatkov : nakaz Ministerstva dokhodiv i zboriv Ukrainy vid 27 lystop. 2013 r. № 717. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z2134-13.

5. **Pro zatverdzhennia** Reiestru velykykh platnykiv podatkov na 2010 rik : nakaz Derzhavnoi podatkovoi administratsii Ukrainy vid 31 berez. 2010 r. № 209. – Rezhym dostupu : search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DPA0145.html.

6. **Pro zatverdzhennia** Reiestru velykykh platnykiv podatkov na 2011 rik : nakaz Derzhavnoi podatkovoi administratsii Ukrainy vid 24 hrud. 2010 r. № 1005. – Rezhym dostupu : search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DPA0601.html.

7. **Pro zatverdzhennia** Reiestru velykykh platnykiv podatkov na 2012 rik : nakaz DPS Ukrainy vid 14 veres. 2011 r. № 4. – Rezhym dostupu : minrd.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/53574.html.

8. **Pro zatverdzhennia** Reiestru velykykh platnykiv podatkov na 2013 rik : nakaz DPS Ukrainy vid 17 veres. 2012 r. № 837. – Rezhym dostupu : minrd.gov.ua/zakonodavstvo/podatkov zakonodavstvo/nakazi/61837.html.

9. **Pro zatverdzhennia** Reiestru velykykh platnykiv podatkov na 2014 rik : nakaz Ministerstva dokhodiv i zboriv Ukrainy vid 7 zhovt. 2013 r. № 543. – Rezhym dostupu : minrd.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/62850.html.

10. **Rehiony** Ukrainy : stat. zb. – K. : Derzh. sluzhba statystyky Ukrainy, 2013. – 322 s.

11. **Richnyi** zvit 2013 r. Ministerstva dokhodiv i zboriv. – Rezhym dostupu : minrd.gov.ua/diyalnist-/plani-ta-zviti-roboti.

Надійшла до редколегії 11.07.14

УДК 351:347.132.15

Олександр МЕЛЬНИЧЕНКО

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

Харківський регіональний інститут державного управління

ПОЖЕЖНА БЕЗПЕКА ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Дістають подальшого розвитку поняття «пожежна безпека» та «державне управління пожежною безпекою»; визначаються пріоритетні напрями вдосконалення регуляторного впливу держави в цій сфері.

Ключові слова: державне управління, пожежна безпека, об'єкт державного управління, пріоритетні напрями та заходи пожежної безпеки.

Александр Мельниченко. Пожарная безопасность как объект государственного управления

Получают дальнейшее развитие понятия «пожарная безопасность» и «государственное управление пожарной безопасностью»; определяются приоритетные направления по совершенствованию регуляторного влияния государства в этой сфере.

Ключевые слова: государственное управление, пожарная безопасность, объект государственного управления, приоритетные направления и меры пожарной безопасности.

Oleksandr Melnychenko. Fire safety as an object of public administration

The further development of the concepts of «fire safety» and «fire safety's public administration» are researched; the priority trends of improving the regulatory influence of the state in this area are defined.

Key words: public administration, fire safety, object of public administration, priority trends and measures of fire safety.

Будь-який суб'єкт господарювання прагне зберегти та збільшити власні статки і надходження. На заваді цьому можуть стати різні чинники, у тому числі доволі поширеними є пожежі – «неконтрольований процес знищування або пошкодження вогнем майна, під час якого виникають чинники, небезпечні для істот і навколишнього природного середовища» [10]. Пожежі зазвичай виникають унаслідок причин природного (високі температури, блискавки) та антропогенного походження (порушення правил техніки безпеки, несправність механізмів, навмисні підпали). Слід відзначити, що «кожні п'ять секунд у світі виникає пожежа» [13, с. 3] і кількість пожеж «не залежить від розміру ВВП» [16, с. 296], оскільки пожежі на виробництві виникають незалежно від сезону, у житловому секторі – переважно узимку, а в лісовому та сільському

господарствах – улітку. Унаслідок пожеж гинуть, дістають опіки та травми люди й тварини, вигорають поля та ліси, житлові й виробничі приміщення тощо, тим самим завдаючи матеріальної шкоди національній економіці.

Серед антропогенних причин виникнення пожеж також виокремлюють найвагоміші загрози, що «обумовлюють ризик виникнення пожеж крізь призму економічної безпеки: 1) ослаблення системи державного регулювання економіки; 2) нестабільність у правовому регулюванні відносин у сфері економіки; 3) критична залежність національної економіки від кон'юнктури зовнішніх ринків, низькі темпи розширення внутрішнього ринку; 4) критичний стан основних виробничих фондів у провідних галузях національної економіки; 5) нераціональна структура експорту з переважно сировинним характером; 6) велика боргова залежність держави, критичні обсяги зовнішнього і внутрішнього державних боргів; 7) переважання в діяльності управлінських структур особистих, корпоративних, регіональних інтересів над загальнонаціональними; 8) «тінізація» національної економіки» [16, с. 298].

У контексті вищезазначеного дедалі більше актуалізується питання вдосконалення впливу держави на управління пожежною безпекою. Однак попри загальне прагнення безпеки домінуюча роль належить саме державі, яка має виступити «гарантом того рівня ризику, який суспільство вважає прийнятним для себе з урахуванням усього комплексу соціально-політичних, економічних, науково-технологічних, екологічних та інших вимог» [1, с. 18].

Проблематиці управління та реалізації заходів пожежної безпеки присвячено дисертаційні роботи науковців Л. Баличева, О. Безуглова, В. Бендюга, А. Биченка, Д. Войтович, М. Граб, О. Джулая, О. Дигала, В. Доманського, О. Дядюшенка, В. Колесникова, А. Коссе, С. Кривошликова, К. Кязімова, М. Літвіна, Ю. Лозинського, В. Любліна, О. Ляшенко, Є. Морщ, М. Підгорного, Р. Покровського, В. Процака, Р. Ратушного, Г. Реви, С. Сташенка, С. Тараненка, О. Тарасенка, М. Удода та ін. Попри це в науковій спільноті зберігається значний інтерес до проблеми поліпшення пожежної безпеки у багатьох аспектах. Зокрема, вітчизняний науковець М. Андрієнко уточнює сутність поняття «державне управління сферою пожежної безпеки» в контексті техногенної та природної безпеки з позицій військової історії [1; 2]. О. Мартин обґрунтовує зв'язок економічної та пожежної безпеки [16]. Дослідник В. Балябас розкриває роль органів державного управління в процесі розвитку пожежно-рятувальної служби в Україні [3], тоді як інший науковець О. Гулак досліджує основоположні засади нормативного регулювання пожежної безпеки

лісів [4] та продовжує вивчення організаційно-правових аспектів реформування державної системи її забезпечення [5], наслідуючи В. А. Доманського [6; 7], а в аспекті злочинів, пов'язаних з пожежами, і В. В. Колеснікова [11]. А В. Назаренко аналізує діяльність добровільної пожежної охорони за кордоном як складової організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою [19].

Метою статті є розробка рекомендацій щодо поліпшення впливу держави на підтримку відповідного рівня пожежної безпеки. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: 1) забезпечити подальший розвиток понять «пожежна безпека» та «державне управління пожежною безпекою»; 2) визначити пріоритетні напрями та заходи підвищення результативності регуляторного впливу держави на сферу пожежної безпеки.

Проблематика здійснення державного управління пожежною безпекою не нова для вітчизняної та світової науки. Попри це на сьогодні відсутній усталений понятійний апарат. Відповідь на питання – що ж собою являє державне управління пожежною безпекою – намагалось дати чимало науковців, аналіз та узагальнення чийх напрацювань дозволяє дійти таких висновків.

Сутність поняття «державне управління пожежною безпекою» розкривається через поєднання змісту його складових: «пожежна безпека» та «державне управління». Науковці визначають пожежну безпеку як:

- вид (напрямок) національної безпеки [18; 23; 25];
- сукупність урегульованих нормативно-правовими актами суспільних відносин [2; 11];
- систему соціально-економічних і організаційно-правових заходів [9];
- заданий рівень ризику виникнення та розвитку пожеж [2; 7; 10 – 14; 22; 26];
- відсутність відомих загроз і створення відповідного захисту від наявних загроз [26];
- стан захищеності від пожеж [6; 7; 9; 13; 14; 16; 23; 25];
- вплив небезпечних факторів пожежі [2]; можливості завдання шкоди [10; 22; 26];
- об'єкт захисту (особи, майна, суспільства, держави, довкілля) [2; 6; 7; 9 – 11; 13; 14; 16; 18; 22; 23; 25];
- забезпечення своєчасного попередження, виявлення, припинення і нейтралізація пожеж та їх наслідків [2; 11; 16; 18; 23; 25].

Проте в роботах незрозумілими залишаються та потребують додаткових пояснень декларація про подальший розвиток сутності поняття «пожежна безпека» [7, с. 7; 15, с. 5] і власне відсутність

його тлумачення, а також однакові тлумачення цього поняття [2, с. 340; 6; 11, с. 23; 13, с. 10; 21, с. 47 – 48; 23; 25, с. 143; 27, с. 119]. Тут не можна погодитись із В. Назаренком, який пише про «відсутність у законодавчому та нормативно-правовому просторі України визначення терміна “пожежна безпека”» [18, с. 47], хоча в Кодексі Цивільного захисту України розтлумачено це поняття [10]. З нашого погляду, дослідник В. Окнян не виправдано звузив сутність цього поняття до «... регулювання діяльності людини щодо безпечного використання в суспільстві пожежонебезпечних речовин і матеріалів» [20], тим самим нехтуючи забезпеченням суспільства від причин виникнення пожеж природного походження. Отже, з нашої позиції пожежна безпека може бути описана як така, що має суспільне і державне значення, оскільки є складовою цивільного захисту країни, її населення, території, ресурсів, та об'єктом державного регулюючого впливу.

У вітчизняній науці існує декілька підходів до розуміння «державного управління пожежною безпекою». Вітчизняні науковці пропонують такі тлумачення, як:

– регульована, організуюча, координуюча і практична діяльність органів виконавчої влади, яка впливає на суспільну життєдіяльність людей з метою забезпечення безпеки громадян, суспільства й держави, створення умов для їх добробуту та реалізації громадянами своїх прав і свобод, надання юридичним і фізичним особам різноманітних послуг з питань запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій пожежного характеру та проведення рятівної справи [7, с. 18];

– специфічний вид державного управління, який охоплює соціально-економічну, культурну, політичну та інші сфери суспільного життя [21, с. 47 – 48; 27, с. 119];

– невід'ємна частина державної діяльності щодо охорони життя та здоров'я людей, національного багатства і навколишнього природного середовища [5, с. 93];

– один із видів суспільного управління, що включає в себе комплекс суспільних відносин, які на нормативній основі забезпечують стан пожежобезпечної життєдіяльності суспільства, захищеності особистості, матеріальних і культурних цінностей, суспільства та держави від пожеж та їх наслідків [18, с. 48];

– повсякденна та цілеспрямована, взаємопов'язана в часі й просторі, лінійно та ієрархічно організована діяльність органів усіх гілок державної влади з вироблення і здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на сферу пожежної безпеки [2, с. 243];

– діяльність держави із забезпечення охорони життя й здоров'я людей, національного багатства й навколишнього середовища від впливу небезпечних факторів, пов'язаних із пожежами [26, с. 3].

Важко погодитись з В. Доманським, який стверджує, що «в Україні поки що не існує цілком сформованої (як юридично, так і організаційно) єдиної системи державного управління пожежною безпекою» [7, с. 14]. Вважаємо за доцільне вести мову про негативну результативність функціонування системи, що потребує не тільки вдосконалення, але й модернізації в цілому, змін структурного характеру [17].

Пріоритетними напрямками можна визначити такі, що охоплюють і конкретизують заходи з удосконалення державного управління пожежною безпекою, а саме: напрям профілактики пожеж; оперативний напрям – реагування на пожежі; організаційний напрям – поліпшення діяльності підрозділів ДСНС України, державної та професійної пожежної охорони.

Напрямок профілактики пожеж може містити такі заходи, як:

– розвиток науково-методичних засад управління ризиками пожеж і формування необхідної нормативно-правової й методичної бази для забезпечення державних процедур контролю та нормування ризиків [24, с. 46];

– приведення протипожежного стану об'єктів і населених пунктів у відповідність до вимог законодавчих і нормативно-правових актів у сфері пожежної безпеки;

– розвиток багаторівневої системи управління діяльністю суб'єктів господарювання щодо забезпечення пожежної безпеки [18, с. 48];

– запровадження нормування техногенних і природних ризиків й застосування відповідних норм у механізмах державного регулювання техногенної та природної безпеки [1, с. 20];

– використання нових інформаційних технологій для управління ризиками пожеж на основі ризик-орієнтованого підходу [1, с. 19];

– пропагування культури безпеки в суспільстві;

– посилення контролю за дотриманням вимог пожежної безпеки на виробництві та в побуті [16, с. 298];

– створення сприятливих умов для суб'єктів господарювання щодо запровадження сучасних пожежобезпечних технологій, матеріалів, систем;

– розвиток й удосконалення систем моніторингу, спостереження, прогнозування та лабораторного контролю за станом пожежонебезпечних об'єктів.

Оперативний напрям – реагування на пожежі деталізує такі заходи, як:

– запровадження сучасних технологій своєчасного виявлення осередків загорянь, оповіщення населення та підрозділів пожежної охорони – створення системи інформування населенням відповідних структур державного регулювання техногенної та природної безпеки;

– забезпечення виробництва вогнегасних речовин в обсязі, необхідному для локалізації та ліквідації пожеж, подачі води до осередків пожеж від пожежних гідрантів, внутрішніх протипожежних водогонів, природних і штучних водоймищ, інших інженерних споруд водопостачання;

– забезпечення мінімального часу прибуття підрозділів пожежної охорони до місця пожежі [18, с. 48];

– проведення експертизи надзвичайних ситуацій, виявлення та притягнення до відповідальності винних;

– здійснення оперативного розгортання сил реагування та ешелонного їх висування в зону пожежі;

– організація проведення робіт з першочергового забезпечення життєдіяльності постраждалого населення; здійснення лікувально-евакуаційних, протиепідеміологічних і санітарно-гігієнічних заходів.

Організаційний напрям безпосередньо стосується поліпшення діяльності підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій, державної та професійної пожежної охорони:

– «комплексне використання наявних організаційно-правових засобів наданих органам державного пожежного нагляду чинним законодавством» [15, с. 11];

– «міжнародне співробітництво України з питань регулювання техногенної та природної безпеки;

– удосконалення системи освіти та забезпечення підготовки фахівців у галузі управління ризиками пожеж» [1, с. 19–20];

– чітке розмежування та регламентація повноважень Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, підрозділів державної та професійної пожежної охорони, підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів господарювання незалежно від їх підпорядкування і форм власності, громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України;

– адаптація передового світового та вітчизняного досвіду в цій сфері;

– підвищення бюджетного фінансування та активне залучення позабюджетних коштів для техніко-технологічного оновлення матеріальної і технічної бази та матеріального стимулювання особового складу;

– контроль за практичним відпрацюванням реальності планів дій під час проведення командно-штабних навчань;

– перевірка боєготовності основної та спеціальної техніки, а також аварійно- і пожежно-рятувального обладнання;

– проведення комплексних контрольних і позапланових перевірок органів виконавчої влади стосовно стану реалізації державної політики у сфері цивільного захисту населення та території від пожеж;

– практичне розгортання і тренування особового складу регіонального рухомого пункту життєзабезпечення.

На підставі результатів дослідження сутнісних характеристик уживаного поняттєвого апарату дістали подальшого розвитку поняття «пожежна безпека», яке являє собою стан захищеності господарюючих суб'єктів і природного середовища від наявних загроз виникнення та розвитку пожеж, та «державне управління пожежною безпекою» як діяльність органів державної влади з вироблення, реалізації та вдосконалення регуляторного впливу на природні та антропогенні загрози з метою профілактики та/або зменшення негативних ефектів від пожеж. Для позитивного регуляторного впливу держави у цій царині необхідно реалізувати комплекс заходів за такими пріоритетними напрямками, як: профілактика пожеж, реагування на них, поліпшення діяльності підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій, державної та професійної пожежної охорони. Подальші наукові розвідки мають бути зосереджені на розробці теоретичних положень і практичних рекомендацій, спрямованих на попередження пожеж і належне реагування в разі їх виникнення.

Список використаних джерел

1. **Андрієнко М. В.** Державна політика України у сфері техногенної та природної безпеки (кінець ХХ – початок ХХІ ст.): військово-історичний аспект : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 20.02.22 / Андрієнко М. В. – Л., 2009. – 24 с.

2. **Андрієнко М. В.** Поняття та сутність державного управління сферою пожежної безпеки / М. В. Андрієнко // Наук. зап. Ін-ту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 2. – С. 340 – 347.

3. **Балябас В. Д.** Державне управління процесом становлення і розвитку пожежно-рятувальної служби України / В. Д. Балябас // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – Л. : Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2012. – № 30. – С. 247 – 254.

4. **Гулак О. В.** До основоположних засад нормативного регулювання пожежної безпеки лісів / О. В. Гулак // Митна справа. – 2014. – № 2. – Ч. 2, кн. 1. – С. 170 – 173.

5. **Гулак О. В.** Щодо питання реформування державної системи забезпечення пожежної безпеки лісів в Україні / О. В. Гулак // Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутрішніх справ. – 2013. – № 4. – С. 93 – 99.

6. **Доманський В. А.** Державне управління пожежною безпекою України (організаційно-правовий аналіз за матеріалами діяльності

Державного департаменту пожежної безпеки) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Доманський В. А. – Х., 2004. – 201 с.

7. **Доманський В. А.** Державне управління пожежною безпекою України (організаційно-правовий аналіз за матеріалами діяльності Державного департаменту пожежної безпеки) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Доманський В. А. – Х., 2004. – 24 с.

8. **Енциклопедія** державного управління. У 8 т. Т. 1 / наук.-ред. колегія : В. М. Князев [та ін.]. – К. : Вид-во НАДУ, 2011. – 748 с.

9. **Касимов Б. Е.** Организация управления пожарной охраной (административно-правовые вопросы) / Б. Е. Касимов. – М. : Стройиздат, 1982. – 183 с.

10. **Кодекс** Цивільного захисту України : від 2 жовт. 2012 р. № 5403-VI. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show.

11. **Колесніков В. В.** Розслідування злочинів, пов'язаних з пожежами : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Колесніков В. В. – Х. : НУВС, 2004. – 185 с.

12. **Кузик А. Д.** Ризик як характеристика стану пожежної безпеки / А. Д. Кузик // Пожежна безпека. – 2011. – № 18. – С. 101 – 106.

13. **Куц І. Г.** Боротьба з пожежами в житловому секторі (кримінально-правовий та кримінологічний аспекти) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Куц І. Г. – К., 2003. – 21 с.

14. **Ліпинський В. В.** Правове забезпечення пожежної безпеки в Україні : [монографія] / [за заг. ред. С. В. Петкова]. – К. : Дакор, 2011. – 184 с.

15. **Люблін В. Д.** Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів державного пожежного нагляду : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Люблін В. Д. – Ірпінь, 2005. – 19 с.

16. **Мартин О. М.** Пожежна безпека – складова національної безпеки: її суть та зв'язок з економічною безпекою / О. М. Мартин // Наук. вісн. Нац. лісотехн. ун-ту України. – 2013. – № 23.1. – С. 291 – 300.

17. **Мельниченко О. А.** Управління структурними зрушеннями : [підручник] / О. А. Мельниченко. – Х. : Оберіг, 2013. – 300 с.

18. **Назаренко В.** Поняття та сутність державного управління пожежною безпекою в Україні / В. Назаренко // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во Асоціації докторів наук з держ. упр., 2012. – № 4. – С. 45 – 49.

19. **Назаренко В. Ю.** Добровільна пожежна охорона за кордоном як складова організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою: досвід для України / В. Ю. Назаренко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2013. – № 2. – С. 340 – 347.

20. **Окнян В. К.** Кримінально-правова відповідальність за порушення правил пожежної безпеки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Окнян В. К. – К., 1997. – 21 с.

21. **Основи** державного управління у сфері пожежної безпеки : [навч.-метод. посіб.] / [Ю. М. Горбаченко, Г. С. Грибенюк, А. М. Капля та ін.]. – Черкаси : АПБ ім. Героїв Чорнобиля, 2012. – 192 с.

22. **Пожежна** безпека: терміни та визначення: ДСТУ 22-72:2006. – Режим доступу : www.dstu-biblio.3dn.ru/_ld/0/70_DSTU2272-2006.pdf.

23. **Пономаренко Г. О.** Адміністративно-правові засади управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Пономаренко Г. О. – Х., 2008. – 391 с.

24. **Ромін А.** Методологічні засади державного управління сферою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій / А. Ромін, Р. Приходько // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во Асоціації докторів наук з держ. упр., 2013. – № 4. – С. 41 – 47.

25. **Сидорчук О. В.** Пожежна безпека як елемент національної безпеки держави / О. В. Сидорчук, Р. Т. Ратушний, О. Б. Гада // Вісн. Львів. держ. ун-ту безпеки життєдіяльності. – 2011. – № 9. – С. 142 – 148.

26. **Удод М. В.** Адміністративно-правове регулювання забезпечення пожежної безпеки в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М. В. Удод. – Ірпінь, 2004. – 22 с.

27. **Щерба Т. О.** Місце та роль державного управління у системі забезпечення пожежної безпеки / Т. О. Щерба, К. М. Пасинчук // Пожежна безпека: теорія і практика. – 2010. – № 6. – С. 119 – 124.

List of references

1. **Andriienko M. V.** Derzhavna polityka Ukrainy u sferi tekhnohennoi ta pryrodnoi bezpeky (kinets KhKh – pochatok KhKhI st.): viiskovo-istorychnyi aspekt : avtoref. dys. ... kand. ist. nauk : 20.02.22 / Andriienko M. V. – L., 2009. – 24 s.

2. **Andriienko M. V.** Poniattia ta sutnist derzhavnoho upravlinnia sferoiu pozhezhnoi bezpeky / M. V. Andriienko // Nauk. zap. In-tu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2014. – № 2. – S. 340 – 347.

3. **Baliabas V. D.** Derzhavne upravlinnia protsesom stanovlennia i rozvytku pozhezhno-riativalnoi sluzhby Ukrainy / V. D. Baliabas // Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia : zb. nauk. pr. – L. : Vyd-vo LRIDU NADU, 2012. – № 30. – S. 247 – 254.

4. **Hulak O. V.** Do osnovopolozhnykh zasad normatyvnoho rehuliuвання pozhezhnoi bezpeky lisiv / O. V. Hulak // Mytna sprava. – 2014. – № 2. – Ch. 2, kn. 1. – S. 170 – 173.

5. **Hulak O. V.** Shchodo pytannia reformuvannia derzhavnoi systemy zabezpechennia pozhezhnoi bezpeky lisiv v Ukraini / O. V. Hulak // Nauk. visn. Lviv. derzh. un-tu vnutrishnikh sprav. – 2013. – № 4. – S. 93 – 99.

6. **Domanskyi V. A.** Derzhavne upravlinnia pozhezhnoi bezpekoiu Ukrainy (orhanizatsiino-pravovyi analiz za materialamy diialnosti Derzhavnoho departamentu pozhezhnoi bezpeky) : dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07 / Domanskyi V. A. – Kh., 2004. – 201 s.

7. **Domanskyi V. A.** Derzhavne upravlinnia pozhezhnoi bezpekoiu Ukrainy (orhanizatsiino-pravovyi analiz za materialamy diialnosti Derzhavnoho departamentu pozhezhnoi bezpeky) : dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07 / Domanskyi V. A. – Kh., 2004. – 24 s.

8. **Entsyklopediia** derzhavnoho upravlinnia. U 8 t. T. 1 / nauk.-red. Kolehiia : V. M. Kniaziev [ta in.]. – K. : Vyd-vo NADU, 2011. – 748 s.
9. **Kasimov B. E.** Organizatsiya upravleniya pozharnoy ohranoy (administrativno-pravovyye voprosy) / B. E. Kasimov. – M. : Stroyizdat, 1982. – 183 s.
10. **Kodeks** Tsyvilnoho zakhystu Ukrainy : vid 2 zhovt. 2012 r. № 5403-VI. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show.
11. **Kolesnikov V. V.** Rozsliduvannia zlochyniv, poviazanykh z pozhezhamy : dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.09 / Kolesnikov V. V. – Kh. : NUVS, 2004. – 185 s.
12. **Kuzyk A. D.** Ryzyk yak kharakterystyka stanu pozhezhnoi bezpeky / A. D. Kuzyk // Pozhezhna bezpeka. – 2011. – № 18. – S. 101 – 106.
13. **Kuts I. H.** Borotba z pozhezhamy v zhytlovomu sektori (kryminalno-pravovyi ta kryminolohichni aspekty) : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.08 / Kuts I. H. – K., 2003. – 21 s.
14. **Lipynskyi V. V.** Pravove zabezpechennia pozhezhnoi bezpeky v Ukraini : [monohrafiia] / [za zah. red. S. V. Pietkova]. – K. : Dakor, 2011. – 184 s.
15. **Liublin V. D.** Administratyvno-yurysdyktsiina diialnist orhaniv derzhavnoho pozhezhnoho nahliadu : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07 / Liublin V. D. – Irpin, 2005. – 19 s.
16. **Martyn O. M.** Pozhezhna bezpeka – skladova natsionalnoi bezpeky: yii sut ta zviazok z ekonomichnoiu bezpekoiu / O. M. Martyn // Nauk. visn. Nats. lisotekhn. un-tu Ukrainy. – 2013. – № 23.1. – S. 291 – 300.
17. **Melnychenko O. A.** Upravlinnia strukturnymy zrushenniamy : [pidruchnyk] / O. A. Melnychenko. – Kh. : Oberih, 2013. – 300 c.
18. **Nazarenko V.** Poniattia ta sutnist derzhavnoho upravlinnia pozhezhnoiu bezpekoiu v Ukraini / V. Nazarenko // Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka : zb. nauk. pr. – Kh. : Vyd-vo Asotsiatsii doktoriv nauk z derzh. upr., 2012. – № 4. – S. 45 – 49.
19. **Nazarenko V. Yu.** Dobrovilna pozhezhna okhrona za kordonom yak skladova orhanizatsiino-pravovoho mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia pozhezhnoiu bezpekoiu: dosvid dlia Ukrainy / V. Yu. Nazarenko // Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia : zb. nauk. pr. – Kh. : Mahistr, 2013. – № 2. – S. 340 – 347.
20. **Oknian V. K.** Kryminalno-pravova vidpovidalnist za porushennia pravyl pozhezhnoi bezpeky : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.08 / Oknian V. K. – K., 1997. – 21 s.
21. **Osnovy** derzhavnoho upravlinnia u sferi pozhezhnoi bezpeky : [navch.-metod. posib.] / [Yu. M. Horbachenko, H. S. Hrybeniuk, A. M. Kaplia ta in.]. – Cherkasy : APB im. Heroiv Chornobyliia, 2012. – 192 s.
22. **Pozhezhna** bezpeka: terminy ta vyznachennia: DSTU 22-72:2006. – Rezhym dostupu : www.dstu-biblio.3dn.ru/_ld/0/70_DSTU2272-2006.pdf.
23. **Ponomarenko H. O.** Administratyvno-pravovi zasady upravlinnia u sferi zabezpechennia vnutrishnoi bezpeky derzhavy : dys. ... d-ra yuryd. nauk : 12.00.07 / Ponomarenko H. O. – Kh., 2008. – 391 s.
24. **Romin A.** Metodolohichni zasady derzhavnoho upravlinnia sferoiu

- zakhystu naselennia i terytorii vid nadzvychainykh sytuatsii / A. Romin, R. Prykhodko // Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka : zb. nauk. pr. – Kh. : Vyd-vo Asotsiatsii doktoriv nauk z derzh. upr., 2013. – № 4. – S. 41 – 47.
25. **Sydorchuk O. V.** Pozhezhna bezpeka yak element natsionalnoi bezpeky derzhavy / O. V. Sydorchuk, R. T. Ratushnyi, O. B. Hada // Visn. Lviv. derzh. un-tu bezpeky zhyttiediialnosti. – 2011. – № 9. – S. 142 – 148.
26. **Udod M. V.** Administratyvno-pravove rehuliuвання zabezpechennia pozhezhnoi bezpeky v Ukraini : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07 / M. V. Udod. – Irpin, 2004. – 22 s.
27. **Shcherba T. O.** Mistse ta rol derzhavnoho upravlinnia u systemi zabezpechennia pozhezhnoi bezpeky / T. O. Shcherba, K. M. Pasynchuk // Pozhezhna bezpeka: teoriia i praktyka. – 2010. – № 6. – S. 119 – 124.

Надійшла до редколегії 11.07.14

УДК 351.746.1:314.122.6

Олександр ОВДІН

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ОРГАНІЗАЦІЯ ПЕРЕПИСУ НАСЕЛЕННЯ ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ 2011 р.: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Розглядається досвід організації переписів населення 2011 р. у Великій Британії. Аналізуються основні підходи до встановлення структури населення, зокрема етнонаціональної, а також основні результати перепису. Визначається значення перепису в дослідженні демографічних процесів.

Ключові слова: державне управління, демографічні процеси, міграція, моніторинг, національна безпека, національна ідентичність, програма перепису населення, поточна оцінка чисельності населення, статистична установа.

Александр Овдин. Организация переписи населения Великобритании 2011 г.: опыт для Украины

Рассматривается опыт организации переписи населения 2011 г. в Великобритании. Анализируются основные подходы к определению структуры населения, в том числе этнонациональной, а также основные результаты переписи. Определяется значение переписи в исследовании демографических процессов.

Ключевые слова: государственное управление, демографические процессы, миграция, мониторинг, национальная безопасность, национальная

идентичность, программа переписи населения, текущая оценка численности населения, статистическое учреждение.

Oleksandr Ovdin. The organization of the United Kingdom Census 2011: experience for Ukraine

The experience of the population census 2011 in the UK are considered. The basic methods of determination of population structure and basic results are analyzed. The role of census in analyzing demographic processes is conducted.

Key words: public administration, demographic processes, migration, monitoring, national security, national identity, program of population census, population estimate, statistics agency.

У наш час, коли відбуваються важливі демографічні та соціально-економічні зміни, регулярне отримання об'єктивної статистичної інформації набуває особливо великого значення. За роки незалежності в Україні було проведено лише один перепис населення (2001 р.). Наступний було заплановано у 2011 р. з огляду на світову практику щодо організації подібних заходів один раз на десять років. Саме у 2011 р. вперше в історії одночасно (в один рік) пройшов перепис населення в усіх 27-ми державах-членах ЄС. Переписи проводила не тільки Хорватія, яка приєдналася до ЄС пізніше, але й майже всі держави, які обрали собі інтеграційний шлях до Євроспільноти.

Проте проведення Другого Всеукраїнського перепису населення відкладалося вже тричі. Посилаючись на нестачу часу для належної організації заходу, 29 травня 2011 р. було прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України про внесення змін до розпорядження трирічної давності й перенесення перепису на 2012 р. Ця дата не була остаточною. У березні 2012 р. було прийнято рішення про перенесення термінів уже на 2013 р. (при цьому точної дати або хоча б місяця як і раніше не вказувалося). Цікаво, що бажаючи могли про зміну термінів дізнатися із запису на сторінці у Фейсбукі тодішнього прем'єр-міністра України М. Я. Азарова. Офіційно терміни, указані в розпорядженні від 29 травня 2011 р., були виправлені тільки 24 жовтня 2012 р., тобто всього за два місяці до закінчення року перепису. До цієї дати воно вважалось діючим. Чергове розпорядження з перенесенням дати (тепер уже на три роки – цифру «2013» замінили на «2016») з'явилося 4 вересня 2013 р. [3]. На жаль, під час гострого політичного протистояння це не викликало майже ніякої реакції громадськості (крім фахівців-експертів). Навіть поширюються думки, що традиційний перепис в умовах появи реєстрів населення стає непотрібним, що поточний статистичний облік нібито дозволяє обійтися без «зайвих витрат» [1].

Однак необхідно зазначити, що вже перші отримані дані переписів населення ЄС 2011 р. суттєво відрізнялися від тих оцінок

статистичних служб, які раніше використовувались ученими, що безперечно свідчить про важливість таких заходів. Отже, у ЄС не ставиться під сумнів необхідність їх проведення. На нашу думку, систематичне затягування із проведенням цього важливого заходу є цілком негативним явищем, але, з іншого боку, Україна отримала можливість урахувати європейський досвід організації переписів населення.

Проблеми організації моніторингу чисельності та основних характеристик населення розглядалися в працях багатьох українських та російських учених, насамперед демографів, економістів та фахівців з державного управління, таких як І. Белобородов, М. Клупт, Е. Лібанова, О. Малиновська, Ю. Муромцева, В. Штенко та ін. Проте результати переписів населення ЄС 2011 р. тільки починають надходити до науковців. Вони є надзвичайно цікавими й відповідно виникає потреба в нових дослідженнях. Ґрунтовний аналіз результатів – справа найближчого майбутнього. Ця публікація є однією з перших у даному напрямі.

Метою нашої статті є дослідження перепису населення 2011 р. у Великій Британії, визначення його ролі в моніторингу демографічних процесів, а також можливостей адаптації британського досвіду в Україні. Ключову увагу приділено підходам до встановлення етнопонаціональної структури населення.

Необхідно зазначити, що рік проведення перепису населення (2011) в усіх державах Євроспільноти було визначено в регламенті, який прийнято Європейським парламентом та затверджено Радою ЄС у 2008 р. У даному документі були схвалені основні принципи проведення наступних переписів населення. Таким чином, уперше в історії Об'єднаної Європи з'явилася можливість отримати загальну демографічну картину. Проте необхідно підкреслити, що даний регламент не уніфікував методик організації переписів, навпаки підкреслювалась повага до національної специфіки. Хоча рік перепису був єдиний, але кожна держава мала можливість самостійно встановлювати конкретну дату організації заходу [9]. Зазначимо, що з 27-ми держав-членів ЄС в 16-ти попередній перепис відбувся якраз у 2001 р., відповідно 10-річний інтервал був витриманий. Серед цих держав була і Велика Британія [12].

Необхідно зазначити, що центральний «Офіс національної статистики» Великої Британії проводив перепис 2011 р. лише на території Англії та Уельсу. Проведення перепису в Шотландії та Північній Ірландії було справою регіональних статистичних відомств, які самостійно розробляли переписні програми (щоправда на основі загальних принципів та урядових рекомендацій), самостійно організовували процес опитування та обробки

матеріалів. Саме тому переважна більшість інформації щодо результатів британських переписів подається окремо для різних регіонів, лише найбільш важливі показники інтегруються в спільні звіти (наприклад, звіт щодо загальної кількості населення) [7]. Це зайвий раз свідчить про можливість надзвичайно широкої автономії регіонів навіть у складі унітарної держави.

Розроблені «Офісом національної статистики» переписні програми для Англії та Уельсу були практично тотожними, відрізнялися лише рядом питань щодо володіння валлійською мовою у валлійській програмі. Крім того, остання була також ще й перекладена на валлійську мову (бажаючи могли обрати валлійськомовний варіант замість англосомовного) [7].

Перепис населення засвідчив, що населення Великої Британії є приблизно на 1 % більшим ніж попередньо оцінювалося місцевою статистичною установою. Станом на 1 січня 2011 р. завдяки методам поточного контролю кількість мешканців країни визначалася на рівні 62 436 тис. осіб, а під час перепису на 27 березня 2011 р. (перший день цього заходу) було нараховано 63 182 тис. особи [8 ; 9]. Неточні дані нагромаджувалися протягом 10-ти років, передусім за рахунок недооцінки міграційного припливу, що пов'язано з нелегальною міграцією в країні (щоправда у випадку України кількість нелегальних емігрантів переважає нелегальну імміграцію і тому Всеукраїнський перепис майже неодмінно скоригує чисельність населення в бік зменшення). Основна корекція відбулася за рахунок Англії, але найбільша різниця між переписною та оціночною чисельністю населення була в Уельсі. А відповідні дані щодо Північної Ірландії майже збіглися [5; 8; 10] (табл.1).

Англійська переписна анкета є однією з найзмістовніших у Європі та світі. Вона вміщує два розділи. У першому – 14 питань, які стосуються домогосподарства. У другому – 43 питання, які ставляться кожному члену домогосподарства індивідуально [7].

Серед інших аспектів важливе місце займають питання етнічної та мовної ідентифікації, які є актуальними для нашої держави так само, як і для багатьох інших. Вітчизняні науковці давно вже відзначали органічний процес «зміщення самоідентифікації від національно-державного рівня до етнічного» в Єдиній Європі [2, с. 46]. Під час аналізу переписних програм країн ЄС не важко помітити зростання частки етно-лінгвістичного блоку. І в даному контексті Велика Британія є яскравим прикладом, адже в цій державі ніколи раніше не ставилося питання про національну ідентичність (в етнічному контексті). Цікаво, що ніколи раніше не встановлювалося, скільки британців насправді вважають себе англійцями (вся інформація у відповідних довідниках є оцінною і

Розходження між переписною та оцінною чисельністю населення Великої Британії (2011 р.)

Регіон	Чисельність населення		Різниця між даними перепису та поточною оцінкою, тис. осіб
	за даними поточної статистики, тис. осіб	за даними переписів населення, тис. осіб	
Англія	52 374	53 012	638
Уельс	3 015	3 063	48
Шотландія	5 240	5 295	55
Північна Ірландія	1 807	1 811	4
Разом	62 436	63 182	746

тому достатньо сумнівною) [7]. Ключовими питаннями для визначення етнічної структури суспільства були питання про належність до «етнічної групи» та про «національну ідентичність». Відповідаючи на перше з цих двох питань, респондент мав спочатку обрати одну з п'яти запропонованих груп («білі», «змішані», «чорні», «азіати», «інші»), потім визначити належність до однієї із запропонованих спільнот у межах цієї групи. Наприклад, у групі «азіати» пропонувались відповіді: «китаєць», «індус», «пакистанець», «бангладешець». Відповідь «араб» пропонувалася в групі «інші» [6].

Не складно помітити, що британське ставлення до етнічності має значною мірою расово-географічний характер, хоча й не відповідає загальноновизнаній расовій класифікації. Водночас у даному питанні не йшлося й про такі речі, як «країна народження» (було відповідне інше питання) або громадянство (ще одне самостійне питання). Так само не йдеться про слідування міжнародній класифікації етносів, адже з погляду британського перепису не була принциповим належність «індійця» до індоарійських чи дравідійських народів. Однією з етнічних спільнот у групі «білі» були «білі британці». До речі, так себе визначила переважна більшість населення Англії та Уельсу – 80,5 % (але в Лондоні – лише 44,9 %) [6]. Щодо питання про визначення власної національної ідентичності, то малися на увазі не об'єктивні ознаки, а виключно суб'єктивна самоідентифікація. Підкреслювалося, що в даному випадку колір шкіри або країна походження не має жодного значення (за умови якщо дані аспекти не

мають значення для самого респондента). Крім того, можна було обрати одну з місцевих конкуруючих ідентичностей. Було запропоновано п'ять варіантів (англійці, шотландці, валлійці, північні ірландці та британці), представники інших – мали можливість вказати її окремо. Кожен міг обрати декілька ідентичностей одразу, що є також новим загальним трендом для сучасних переписів населення в багатьох державах Заходу [8]. У результаті перепису з'ясувалося, що 91 % мешканців Англії та Уельсу обрали одну або декілька «місцевих ідентичностей». Тобто якщо 19,5 % населення, відповідаючи на питання про «етнічну групу», дали іншу відповідь ніж «білі британці», то лише 9 % не вказали одну з п'яти місцевих національних ідентичностей [8].

Цікаво, що англійська національна ідентичність виявилася потужнішою за британську. Приблизно 67,7 % населення Англії та Уельсу назвали себе англійцями (у тому числі 57,7 % вказали виключно англійську ідентичність), лише 29,1 % – британцями (у тому числі 19,1 % – виключно британцями). Було з'ясовано, що «валлійська самосвідомість» домінує в Уельсі. Валлійцями назвали себе 65,9 % місцевого населення. До переліку місцевих національних ідентичностей не потрапила корнуельська (її вважали вже зниклою), проте 83 тис. мешканців назвали себе корнуельцями (у графстві Корнуол таких налічувалося 13,9 %). На жаль, до цього часу не оприлюднені дані щодо інших «немісцевих ідентичностей», тому немає відповіді на питання, скільки людей в Англії та Уельсі вважають себе українцями [8].

Замість традиційного питання про «рідну мову» в програмі британського перепису населення було поставлено питання про «основну мову». У «Словнику перепису» пояснювалося, що це може бути «перша мова» людини або мова, якій вона віддає перевагу [6]. Безперечно, в Англії та Уельсі такою мовою є англійська (92 % визначили її як основну). На першому місці серед іноземних мов опинилася польська, оскільки 546 тис. мешканців назвали її основною. Українська мова не потрапила до десятки найбільш поширених іноземних мов, кожна з яких вважає своєю основною більше ніж 100 тис. осіб. Крім польської такими мовами стали: пенджабська, урду, бенгальська, гуджаратська, арабська, французька, китайська, португальська та іспанська [8].

У табл. 2 подано перелік питань щодо національних та мовних ознак в українській та англійській переписних анкетах [4].

На відміну від Англії, в Україні не передбачено ніяких варіантів відповідей на дані питання [4]. Зазначимо, що англійська анкета (із масою запропонованих варіантів) слідує новим загальноєвропейським тенденціям щодо максимальної зручності для респондента та працівника статистичної установи.

Національні та мовні ознаки в українській та англійській анкетах перепису населення

Анкета перепису населення Англії 2011 р.	Анкета перепису населення України (затверджено до перепису населення 2013 р., що не відбувся)
Як Ви можете визначити власну національну ідентичність? Яка Ваша етнічна група? Яка Ваша основна мова? Наскільки добре Ви володієте англійською мовою?	Ваше етнічне походження (національність). Ваша рідна мова. Володіння українською мовою. Інші мови, якими Ви володієте

Анкети переписів населення Шотландії та Північної Ірландії значною мірою були схожими з англійською. Також уперше була з'ясована кількість мешканців, яка вважає себе відповідно шотландцями та північноірландцями. Проте результати були різними. У Шотландії 83 % населення визначили себе як шотландців (62 % – виключно як шотландців) і можна стверджувати, що місцева ідентичність впевнено перемогла британську. Мовне питання в шотландському переписі стояло дещо по іншому – «Мова, якою користуєтеся вдома». Виявилось, що позиції англійської мови в регіоні є міцнішими, ніж у самій Англії, оскільки 93 % мешканців визначили саме її як «домашню». Польська мова й тут зайняла друге місце (54 тис. осіб, тобто більше ніж 1 % населення), значно випередивши корінну гельську [10].

У Північній Ірландії до 2011 р. вважалось, що ключовою ознакою, яка ділить дві громади (ірландську та північноірландську, їх також часто називають «республіканцями» та «уніоністами»), є релігія (відповідно католицька та протестантська). Проте перепис населення дозволив подивитися на речі дещо по-новому. Було визначено, що майже половина населення Північної Ірландії (48 %) вважає себе британцями (40 % – виключно британцями), 29 % – північними ірландцями (21 % – виключно північними ірландцями) і тільки 28 % – ірландцями (25 % – виключно ірландцями). Таким чином, Північна Ірландія виявилася «найбільш британським» регіоном Об'єднаного королівства. Було з'ясовано, що хоча релігійна ідентичність і впливає на національну, проте не визначає її. Наприклад, серед північноірландських католиків (питання про релігію завжди було присутнім в усіх британських переписах) лише 57 % назвали себе ірландцями (53 % – виключно ірландцями), інші обрали конкуруючі ідентичності, зокрема 12 % – британську [5].

Британський перепис населення слугує прикладом нових

нестандартних підходів до визначення етнічної структури суспільства. Водночас він ураховує багато загальноєвропейських новацій.

На нашу думку, досвід Великої Британії має бути враховано під час модернізації вітчизняної програми перепису населення. Зокрема, необхідно переглянути переписну анкету (відкладення Другого Всеукраїнського перепису населення дозволяє це зробити). Її питання потрібно доповнити варіантами відповідей, хоча це спричинить додаткові витрати на папір, проте дозволить зробити роботу переписчиків оперативнішою. Крім того, це додасть швидкості та якості під час автоматичної обробки даних, що може зекономити кошти. Така новація не потребує законодавчих змін.

Буде доречним також ще раз обговорити зміст та формулювання питань, зокрема тих, що стосуються мовних та етнонаціональних ідентичностей. На нашу думку, із британського досвіду було б логічно скористатися можливістю надання двох відповідей на питання щодо національності (тим більше, що в Україні багато людей змішаного етнічного походження). Як показує практика, досить часто під поняттям «рідної мови» люди розуміють досить різні поняття. Тому було б доречним також введення питання щодо мови, на якій людина розмовляє вдома.

Оскільки основні положення переписної програми закріплено у ст. 5 Закону України «Про Всеукраїнський перепис населення», вона потребуватиме відповідних змін. Проте зміни мають відбутися тільки після широкої суспільної дискусії, адже перепис населення є достатньо важливою справою, щоб суспільство ним зацікавилось.

Список використаних джерел

1. **В Україні** в 2013 году пройдет перепись населения // УНІАН-економіка. – 27 квіт. 2012 р. – Режим доступу: economics.unian.net/rus/detail/123203.
2. **Козловець М. А.** Феномен національної ідентичності в умовах глобалізації: український контекст : монографія / М. А. Козловець, Д. В. Вітер, Б. Б. Глотов. – К. : НВП Інтерсервіс, 2014. – 230 с.
3. **Про внесення** зміни до розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 квітня 2008 року № 581 : розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 верес. 2013 р. № 699-р. – Режим доступу: www.ukrcensus.gov.ua/ukr/laws/laws_main.php.
4. **Програма** перепису населення України // Всеукраїнський перепис населення. – Режим доступу: www.ukrcensus.gov.ua/ukr/laws/laws_main.php.
5. **Census: Ethnicity, Identity, Language and Religion** // NISRA. – Access mode : www.nisra.gov.uk/Census/2011_results_local_characteristics.html.
6. **Census Glossary of Terms** // Office for National Statistics : official web-site. – Access mode : www.ons.gov.uk/ons/guide-method/census/2011/index.html.
7. **Census questionnaire for England** // Office for National Statistics : official

web-site. – Access mode : www.ons.gov.uk/ons/guide-method/census/2011/index.html.

8. **Detailed Characteristics for England and Wales, March 2011** // Office for National Statistics. – Access mode : www.ons.gov.uk/ons/guide-method/census/2011/index.html.

9. **EU legislation on the 2011 Population and Housing Censuses. Explanatory Notes** // Eurostat. – Access mode : www.ec.europa.eu/eurostat.

10. **First Results on Population Estimates for Scotland – Release 1A** // Scotland's Census 2011. – Access mode : <http://www.scotlandscensus.gov.uk>.

11. **Statistics Division** // Demographic Statistics Section United Nations. – Access mode : www.unstats.un.org/unsd/demographic/sources/census/censusdates.html.

List of references

1. **V Ukraine** v 2013 godu proydet perepis naseleniya // UNIAN-ekonomika. – 27 kvit. 2012 r. – Rezhim dostupu : economics.unian.net/rus/detail/123203.
2. **Kozlovets M. A.** Fenomen natsionalnoi identychnosti v umovakh hlobalizatsii: ukrainskyi kontekst : monohrafiia / M. A. Kozlovets, D. V. Viter, B. B. Hlotov. – K. : NVP Ynterservys, 2014. – 230 s.
3. **Pro vnesennia** zminy do rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 9 kvitnia 2008 roku № 581 : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 4 veres. 2013 r. № 699-r. – Rezhym dostupu : www.ukrcensus.gov.ua/ukr/laws/laws_main.php.
4. **Prohrama** perepysu naselennia Ukrainy // Vseukrainskyi perepys naselennia. – Rezhym dostupu : www.ukrcensus.gov.ua/ukr/laws/laws_main.php.
5. **Census: Ethnicity, Identity, Language and Religion** // NISRA. – Access mode : www.nisra.gov.uk/Census/2011_results_local_characteristics.html.
6. **Census Glossary of Terms** // Office for National Statistics : official web-site. – Access mode : www.ons.gov.uk/ons/guide-method/census/2011/index.html.
7. **Census questionnaire for England** // Office for National Statistics : official web-site. – Access mode : www.ons.gov.uk/ons/guide-method/census/2011/index.html.
8. **Detailed Characteristics for England and Wales, March 2011** // Office for National Statistics. – Access mode : www.ons.gov.uk/ons/guide-method/census/2011/index.html.
9. **EU legislation on the 2011 Population and Housing Censuses. Explanatory Notes** // Eurostat. – Access mode : www.ec.europa.eu/eurostat.
10. **First Results on Population Estimates for Scotland – Release 1A** // Scotland's Census 2011. – Access mode : <http://www.scotlandscensus.gov.uk>.
11. **Statistics Division** // Demographic Statistics Section United Nations. – Access mode : www.unstats.un.org/unsd/demographic/sources/census/censusdates.html.

Надійшла до редколегії 02.06.14

Оксана САМОФАЛОВА

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПРАВОЗАХИСТУ В УМОВАХ СИСТЕМНОЇ КРИЗИ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Розглядаються питання перспектив у здійсненні основної функції державної політики – забезпечення захисту основних прав людини – в умовах сучасної політичної кризи в Україні. Визначаються основні прояви та характеристики системної кризи влади, а також недоліки та суперечності державного управління, що обумовили її актуалізацію і у сфері правозахисту. Пропонуються шляхи оптимізації процесів антикризового управління для підвищення правозахисного потенціалу державної політики.

Ключові слова: державна політика, права людини і громадянина, захист прав, криза влади, політична криза.

Оксана Самофалова. Перспективы развития государственной политики в сфере правозащиты в условиях системного кризиса власти в Украине

Рассматриваются вопросы дальнейших перспектив в осуществлении основной функции государственной политики – обеспечении защиты основных прав человека – в условиях современного политического кризиса в Украине. Определяются основные проявления и характеристики системного кризиса власти, а также недостатки и противоречия государственного управления, обусловившие ее актуализацию и в сфере правозащиты. Предлагаются пути оптимизации процессов антикризисного управления для повышения правозащитного потенциала государственной политики.

Ключевые слова: государственная политика, права человека и гражданина, защита прав, кризис власти, политический кризис.

Oksana Samofalova. Government policy development prospects in the area of human rights protection under systemic crisis of power in Ukraine

The article deals with the prospects for further implementation of the basic government policy functions – protection of fundamental rights – in the current Ukraine's political crisis. It defines the main displays and characteristics of the systemic crisis of authority and the defects and contradictions of the government which led to its actualization in the field of human rights protection. The ways for optimizing the process of crisis management to improve the human rights potential of public policy are proposed.

Key words: public policy, human and civil rights, human rights protection, crisis of authority, political crisis.

Проблема кризи залишалася актуальною в українському

політичному дискурсі, по суті, усі роки незалежності. Протягом усього цього періоду країна по черзі і водночас переживала економічну, політичну, соціальну, демографічну, екологічну, духовну, моральну, ціннісну кризи. Системна криза влади, у якій на сьогодні опинилася Україна, стала результатом боротьби між політичними й олігархічними бізнес-угрупованнями за контроль над країною, та ще й за найактивнішої участі іноземних держав, які ведуть суперечку за геополітичний переділ світу. Цей конфлікт закономірно поставив країну на межу громадянської війни, адже основні компоненти суспільства – технічний базис, економіка, соціальна сфера, політика, право тощо – прийшли в таку взаємну невідповідність, що ця розбалансованість системи вже не могла бути подолана в межах (без зміни) існуючого соціально-економічного і, особливо, політичного ладу.

Найбільшою мірою кризовий потенціал державного управління виявився у сфері правозахисту, адже диференційований підхід у справі здійснення і захисту прав і свобод до простих громадян і номенклатури, бюрократизм та упередженість, посадові привілеї і зловживання владою, бездіяльність та недбалість органів державної влади, корупція та нехтування приписами законодавства призвели до певної прірви між проголошеними правами людини та їх державними гарантіями. Системна криза влади виявилася певною мірою як причиною, так і наслідком негативних тенденцій у здійсненні правозахисної діяльності в Україні та порушення основних положень державної політики в цій сфері, що, зокрема, актуалізувало і питання перспектив її подальшої реалізації.

Питання захисту прав людини є одним із фундаментальних у гуманітарних науках. Тому ця проблематика досить широко розроблена в працях як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників. Однак з погляду українських реалій особливої актуальності набувають питання реалізації правозахисної діяльності в умовах сучасних проявів системної кризи влади в Україні. Зокрема, питання форм та методів протистояння протестних та державних комунікацій у періоди загострення політичних і соціальних криз, а також специфіки виникнення та перебігу сучасної кризи державного управління розглядаються в працях таких українських дослідників, як М. Головатий [1], Д. Кіслов [2], С. Козлов [3], Г. Слізков [6] та ін. У цих працях також обґрунтовується необхідність державних гарантій прав людини в межах позитивістського підходу, критикується існуючий рівень забезпечення прав людини тощо. У цьому плані актуальним залишається з'ясування специфіки розвитку державної політики у сфері захисту прав людини в контексті подолання кризових тенденцій розвитку системи влади в Україні.

Метою статті є аналіз перспектив та основних орієнтирів сучасної державної політики захисту прав і свобод людини в умовах сучасної системної кризи влади в Україні, що уможливають досягнення демократизації політичної системи та прискорення виходу країни із затяжного кризового стану.

Питання прав і свобод людини і громадянина особливо актуалізується в період криз та кардинальних суспільно-політичних змін. Українське суспільство вже більше двадцяти років перебуває в стані транзиту без чітко позначеного кінцевого пункту. Кожна з численних політичних еліт агітує за власні цінності, закликає маси йти до позначеного нею орієнтиру. З цих напрямів ніяк не складається загальна для всього суспільства траєкторія руху. І якщо й раніше в нашому суспільстві не було знайдено консенсусу щодо подальшого вектора розвитку країни, то в умовах усе більш виразного прояву кризового стану сучасного державного управління і певної розгубленості щодо визначення варіантів майбутнього вибору перспектив державної політики у сфері правозахисту це ще більше ускладнюється.

Сучасну кризу в українському суспільстві можна охарактеризувати як «особливий переломний стан у розвитку і функціонуванні політичної системи суспільства, державно-владних структур, який характеризується нестабільністю, розбалансованістю діяльності політичних інститутів, зниженням рівня керованості соціально-економічних процесів, загостренням політичних конфліктів, наростанням критичної активності мас» [1]. Основними її ознаками стали: 1) загострення економічних і соціальних конфліктів, що мають яскраво виражений політичний характер, тому що вимоги й запити адресуються структурам влади для зміни її політичного курсу, стратегії і методів управління; 2) нездатність державної влади керувати конфліктами, що розростаються, регулювати соціально-економічні процеси й відносини колишніми традиційними методами; 3) розбалансованість структурно-функціональної системи управління і політичних інститутів влади, розрив взаємодії конструктивних зв'язків з навколишнім середовищем; 4) крах легітимності державної влади; 5) напружений стан суспільства.

Маючи внутрішньополітичний характер, найбільш яскраво політична криза виявляється в таких елементах, як: конституційно-правова криза – розрив правового простору (неефективність дій правових механізмів), обмеження або фактичне припинення дії Конституції (а фактично формальне проголошення, за повного недотримання конституційних гарантій для більшої частини населення); урядова криза – утрата поваги й авторитету, розрив

вертикалі єдиної виконавчої гілки влади і скорочення державно-адміністративного керівного впливу; криза партійної системи – розкол у партіях, рухах, утрата авторитету й довіри в мас провідними політичними силами, правлячими партіями; ідеологічна криза – крах принципів, засад, моральності, зростання амплітуди злочинності; падіння престижу й міжнародного впливу держави, поява загрози різного роду міжнародних конфліктів і воєн.

Системна криза влади виявила себе як «динамічний процес трансформаційних змін базисних компонентів політичної системи, наслідком якої став перехід з однієї історично обумовленої конфігурації в іншу або припинення її існування в даній системній якості» [5]. Основною суперечністю, що періодично викликає системні кризи в країні, є неадекватність можливостей регуляторного механізму державного управління. Це відбувається під впливом змін рівня інтенсивності внутрішніх процесів, які забезпечують збереження конфігурації структури органів влади або дій факторів зовнішнього середовища, у тому числі воєнно-політичного чи економічного характеру. Іноді внутрішні та зовнішні фактори впливу діють одночасно.

Визначальною домінантою розвитку суспільства на цьому етапі стало досягнення критичної точки, за якою межа терпіння (кредит довіри населення до влади) переходить у свою протилежність і має своїм наслідком потужний соціальний вибух. Насамперед це стосується протидії систематичним зловживанням та нехтуванню правами й свободами громадян. Серед основних причин систематичності такої кризи: зміна стилю управління державою, яка виникла внаслідок появи іншої ідеології влади, що складається з інших пріоритетів (європоцентризм, інші економічні відносини тощо), які прийшли на зміну пріоритетам, що протрималися більше ніж десять років; дефіцит верховенства права, що стало наслідком пріоритетів у державній політиці; слабкість механізмів втілення державної програми у сфері правозахисту на тривалий період та відсутність у цій сфері якісної державної політики тощо.

До того ж будь-яка політична криза перешкоджає проведенню необхідних реформ – конституційної, судової, кримінальної юстиції, адміністративної тощо. Боротьба політичних опонентів за владу привела до політизації будь-якого питання, коли кожен крок органів влади, новий законопроект чи кадрове призначення оцінювалися тільки з позиції отримання переваг у політичній боротьбі. Ця боротьба вкрай негативно позначилася на керованості державного апарату й призвела до посилення незаконних дій як вищих органів державної влади, так і місцевих влад.

Перерозподіл владних повноважень, політичний і силовий контроль за ресурсною базою з боку основних політико-економічних

груп тиску, зміна власників у стратегічних галузях економіки, легалізація і захист власності та інші причини спровокували системні порушення в царині прав людини. Особливо слід звернути увагу на соціально-економічну й особистісну складову порушення прав і свобод людини в Україні, зокрема: сприятливих умов для ведення бізнесу; різні види соціального і пенсійного забезпечення; надання якісних медичних і освітніх послуг тощо. У таких умовах формування ефективної системи правозахисту зводилось майже нанівець, адже все частіше зазнавали порушень громадянські та особисті права, права ув'язнених, соціальні, політичні та економічні права; продовжували і навіть іноді посилювались використання прокуратури, МВС, СБУ, податкових органів як інструментів для репресій проти опозиції та громадських рухів; продовжувала залишатися цілком залежною судовою системою: контроль над судами став ключовою умовою збереження влади тощо.

Слід відзначити і зростаючу неповагу політичних сил до інституту правосуддя та принципів верховенства права, намагання використати суди для політичних переваг і незаконні дії відносно судів у випадках, коли ухвалені рішення суперечать політичним інтересам. Говорити про реальний захист прав людини державою стало недоречно, адже за відсутності сильної й незалежної судової влади захист прав людини стає примарним.

Так, невиконання законодавства та відсутність ефективних механізмів примусу такого виконання залишаються однією з базових проблем державної політики. Законодавством нехтують на всіх рівнях влади – від органів місцевого самоврядування до президента та прем'єр-міністра. Це зумовлено недостатністю чіткого процесуально-правового регулювання з боку посадових та службових осіб сфери захисту прав і свобод людини і громадянина та відсутністю визначення чітких процедур реалізації багатьох прав і свобод. До того ж в Україні правозахисні функції покладені відразу на кілька інститутів: на Президента, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Міністерство юстиції, Міністерство внутрішніх справ України, Конституційний Суд та ін. Кожен з них готує ряд нормативних документів, присвячених правам людини. Однак такий порядок лише робить державну політику більш непослідовною і фрагментарною.

При цьому конституція передбачає лише загальні вимоги на зразок: Верховна Рада України визначає права й свободи людини та їх гарантії, Президент України є гарантом прав і свобод людини, Кабінет Міністрів вживає заходи щодо забезпечення прав і свобод людини. Проблемою значною мірою є те, що в особи немає ефективних механізмів примусити органи влади виконувати

конституційні приписи. Навіть отримавши рішення суду, людина не може захиститися, оскільки близько 70 % усіх рішень судів у цивільних, господарських та адміністративних справах не виконуються.

Ця проблема визнана системною європейським судом з прав людини і визнається порушенням з боку України близько у 80 % справ, що розглядаються в цьому суді проти країни. На думку Д. В. Кіслова, «системність таких кризових питань обумовлена розвитком комунікативності систем, в яких вони розвиваються. При цьому основними виступають управлінські політичні та соціальні комунікації, суб'єкти яких здатні впливати на ситуативні зміни та трансформації соціуму. Без заздальгидь виробленої здатності до самореформування, адаптації до будь-яких непередбачуваних ситуацій, гнучкості та мобільності такі суб'єкти управління не можуть ефективно керувати необхідними трансформаціями» [2]. Це достатньо жорстко довела реальна ситуація сьогодення України.

Державний захист прав в основному має формальний характер: основні права людини закріплені в нормативних документах, проте до цього часу не було створено умов для їх реалізації. Наприклад, досить згадати визнання Конституції України 1996 р. чи не найдемократичнішою у світі. Однак вона не сприяла вирішенню завдань політичної ефективності і стабільності, а навпаки, стала предметом постійних суперечок, змін і реформ, що заважали функціонуванню політичної системи [4].

Тільки загальне й усебічне виконання діючого в Україні законодавства дасть змогу і впровадити, і реалізувати ті позитивні складові, які несе в собі будь-яка правозахисна державна політика. Тому в її основі передусім мають переважати ідеї правового позитивізму, завданням якого є зміцнення зв'язку права із суверенною владою, поглиблення довіри до державного апарату, досягнення впевненості і стабільності в суспільстві. Правовий позитивізм став основою концепції правової держави, суть якої полягає в утвердженні ідеї, що над громадянином, над владою і над державою стоїть незмінний правопорядок. Державний апарат при цьому зв'язаний, обмежений ним же виданими законами. Держава повинна гарантувати нормами діючого права сферу прав громадян і їх свобод.

На наш погляд, використання основних принципів правового позитивізму дозволить зосередити увагу на необхідності державної політики у сфері захисту прав людини. Актуально для сьогоденної України звучить теза про те, що без цілеспрямованих дій держави права людини будуть лише формальністю. Також доцільно, слідом за правовими позитивістами, домагатися чіткості та відповідності

законів один одному. При цьому слід ураховувати, що «ряд характеристик, притаманних правовому позитивізму, обумовлюють його як сильні, так і слабкі сторони, його переваги і недоліки. Так зведення складного феномену права виключно до права позитивного робить юридичний позитивізм уразливим для критики» [3].

Проте сила позиції юридичного позитивізму виявляється також у відстоюванні особливої цінності і важливості правового порядку, установлення якого розглядається як необхідна умова гуманізації людського співіснування. Однак у цьому ж виявляється і його слабкість. Позитивістське розуміння права веде до отождолення його з наказами держави, а це може призвести і до поглиблення кризи влади.

Правовий позитивізм орієнтує громадян на законослухняну поведінку, формує настанову на довіру до існуючого правопорядку. Однак там, де консенсус відсутній, для того щоб позитивне право не перетворювалося на антигуманну силу, воно повинно бути підтримане обґрунтуванням і схильне до критичної оцінки.

Використання елементів правового позитивізму у створенні правозахисної політики держави може посприяти вдосконаленню роботи державних чиновників, дисциплінувати всіх учасників правових відносин, що є необхідними умовами сьогодишнього суспільно-політичного життя України. Важливим моментом цієї філософської течії є переконання, що представники держави повинні керуватися тільки законом, тоді як політики – мораллю. У цьому положенні таїться раціональне зерно, адже не менш важливою руйнівною силою, що призвела до нинішньої кризи влади, стало процвітання корупції в органах влади. За умови ослаблення правозахисної функції органів державної влади, розв'язання конфліктів у суспільстві все більше зсувалося в позаправовий простір, а легітимність органів державної влади виявилась під загрозою.

Щоб публічний службовець не скоював жодних порушень, у нього насамперед не має бути дискреційних повноважень. На попередження кризових тенденцій в органах влади потрібно чітко прописати обов'язки кожного службовця, оскільки розмитість часто призводить до «порожнього» покарання. Якість виконання цих обов'язків і завдань, чітке дотримання вказаних обмежень, професійна компетентність, позитивний імідж та етика поведінки є індикатором результативності діяльності державних службовців і одним із визначальних чинників успішної державної політики.

Окрім органів державної влади правозахисні організації, разом з іншими інституціями громадянського суспільства, також забезпечують громадський контроль державної політики у сфері

захисту прав людини, у такий спосіб сприяючи коригуванню правозахисної складової державної політики. Проте в умовах сучасної кризи, у консультаціях з громадськістю, за спільної участі органів державної влади та структур громадянського суспільства, стали частими приклади та виразні тенденції як поєднання таких зусиль, так і відкритого протистояння. Саме відсутність чітких меж та конструктивної взаємодії влади і громадянського суспільства стала сприятливим ґрунтом для численних порушень прав і свобод громадян.

Неабияке значення має також подолання правового нігілізму, розвиток правової освіти і виховання. Це дуже важливо з огляду на розвиток громадянського суспільства і вільних ринкових відносин. Все більше громадян залучаються до підприємницької діяльності, а успіх у цій діяльності багато в чому залежить від обізнаності громадян у галузі своїх прав і обов'язків, і від правової культури у цілому.

На думку Г. В. Слізкової, системна криза влади в Україні обумовлена тим, що «початок переходу від тоталітарної, авторитарної системи до демократичної ознаменувався втратою базових соціальних інститутів (економічних, політичних, соціокультурних), соціальної структури суспільства, соціальної свідомості, духовних цінностей та моделей масової поведінки. Замість них до сьогодні в Україні не сформувалася новітня політична система суспільства, не відбулося відповідної соціальної структуризації, не сформувалася і система духовних, моральних цінностей, основу яких мали би становити наша історія, традиції, менталітет, культура» [6]. Тому перспективи реалізації ефективної державної політики у сфері правозахисту перш за все залежать від чіткого уявлення про цілі, які треба досягти. Сприятливий для суспільства вихід із кризи може бути досягнутий лише за наявності у влади чітких уявлень про кінцеву мету перетворень у здійсненні загальнонаціональних завдань, за умови існування належного ступеня згоди суспільства з цими завданнями та шляхами їх виконання.

Державна політика у сфері правозахисту має передбачати як розробку та втілення ряду антикризових заходів, так і їх гнучке поєднання з уже встановленими стратегічними напрямками її розвитку. Зокрема, необхідно враховувати: різноспрямованість інтересів громадян та чиновників; потребування системи комунікації між керівною системою та громадянами, за якої відповідні структури та спеціалісти змогли б пояснювати громадянам цілі та методи конкретної правозахисної політики, аргументувати характер та зміст своєї діяльності, в умовах, у яких вони змушені працювати та

приймати рішення; існування стереотипів у сприйнятті влади; розуміння державними службовцями, що їх поведінка як «власників» влади, а не як її представників провокує системні кризи влади; необхідність визнання управлінням своєї відповідальності за прийняття управлінських рішень у сфері захисту прав людини тощо.

Тому, в умовах сучасної політичної кризи в Україні, процес вироблення державної політики у сфері правозахисту має передбачати:

- подальший пошук балансу між індивідуальною автономією і державною допомогою;
- постановлення ціннісних пріоритетів захисту прав людини;
- цільову переорієнтацію діяльності органів державної влади;
- ідеологічне і морально-правове виховання особистості;
- створення умов для співпраці державних і громадських правозахисних інститутів;
- забезпечення правової чіткості та відповідності різних нормативних актів один одному;
- розмежування повноважень політиків і державних службовців (бюрократів);
- прогресивні зміни в способі життя населення;
- правова регламентація діяльності органів державної влади та функціонування державних органів у рамках законодавства;
- упорядкування правового статусу державних органів, інших інститутів політичної системи (партій, громадських організацій і рухів, місцевого самоврядування), конкретизація повноважень різних учасників суспільно-політичної діяльності;
- урахування домовленостей між політиками, що не мають юридичного характеру.

Отже, підвищення ефективності функціонування системи державної влади безпосередньо пов'язано з передбаченням кризових ситуацій та керуванням процесами для їх розв'язання. Це потребує дотримання визначених «правил гри» усіма учасниками політичного процесу й управлінського впливу. Правозахисна діяльність має бути ознакою та складовою частиною діяльності будь-якого органу державної влади, що безпосередньо передбачено Конституцією України і законодавством. У контексті цього правозахисна діяльність в Україні вимагає залучення певного комплексу антикризових засобів, методів і прийомів. При цьому слід ураховувати, що в контексті українських реалій повна абсолютизація позитивістського підходу до утвердження й захисту прав людини загрожує не виправданим посиленням органів державної влади, що неминуче призведе до нових форм і проявів системної кризи в державі. Тому предметом подальших наукових досліджень має стати проблема

пошуку національної концепції правозахисної державної політики в Україні на основі врахування елементів правового позитивізму.

Список використаних джерел

1. **Головатий М.** Українська криза: політико-психологічний вимір / М. Головатий // Персонал плюс. – 2009. – № 16(318). – Режим доступу : www.personal-plus.net/318/4772.html.
2. **Кіслов Д. В.** Державні та протестні комунікації під час політичних криз / Д. В. Кіслов // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2014. – № 1. – Режим доступу : www.dy.nayka.com.ua.
3. **Козлов С.** Юридичний позитивізм як метод врегулювання політичної кризи / С. Козлов // Юрид. газета. – № 3(5). – 27 груд. 2004 р.
4. **Конституція** України : прийнята 28 черв. 1996 р. : офіц. вид. – К. : Парламент. вид-во, 2010. – 64 с.
5. **Політична** енциклопедія / [редкол. : Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін.]. – К. : Парламент. вид-во, 2011. – 808 с.
6. **Слізкова Г. В.** Кризові явища в системі державного управління України: причини виникнення, розвиток, шляхи подолання / Г. В. Слізкова // Вісн. КНУТД. – 2012. – № 2. – С. 137 – 142.

List of references

1. **Holovaty M.** Ukrainska kryza: polityko-psykholohichni vymir / M. Holovaty // Personal plus. – 2009. – № 16(318). – Rezhym dostupu : www.personal-plus.net/318/4772.html.
2. **Kislov D. V.** Derzhavni ta protestni komunikatsii pid chas politychnykh kryz / D. V. Kislov // Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok. – 2014. – № 1. – Rezhym dostupu : www.dy.nayka.com.ua.
3. **Kozlov S.** Yurydychni pozytyvizm yak metod vrehuliuvannia politychnoi kryzy / S. Kozlov // Yuryd. hazeta. – № 3(5). – 27 hrud. 2004 r.
4. **Konstytutsiia** Ukrainy : pryiniata 28 cherv. 1996 r. : ofits. vyd. – K. : Parlament. vyd-vo, 2010. – 64 s.
5. **Politychna** entsyklopediia / [redkol. : Yu. Levenets (holova), Yu. Shapoval (zast. holovy) ta in.]. – K. : Parlament. vyd-vo, 2011. – 808 s.
6. **Slizkova H. V.** Kryzovi yavyscha v systemi derzhavnoho upravlinnia Ukrainy: prychny vynyknennia, rozvytok, shliakhy podolannia / H. V. Slizkova // Visn. KNUVD. – 2012. – № 2. – S. 137 – 142.

Надійшла до редколегії 15.09.14

Тетяна ТАРАСЕНКО

Національна академія державного управління
при Президенті України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

РОЛЬ ВИЩОЇ ОСВІТИ В СОЦІАЛЬНОМУ РОЗВИТКУ МОЛОДІ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Розглядаються питання соціального розвитку молоді та ролі вищої освіти в забезпеченні цього процесу, з урахуванням положень європейського, міжнародного законодавства щодо вищої освіти, її доступності та якості. Обґрунтовується необхідність належного врахування концепцій сталого розвитку й розвитку людського потенціалу в теоретико-методологічному забезпеченні державного регулювання відносин, учасниками яких є молодь.

Ключові слова: соціальний розвиток молоді, вища освіта, сталий розвиток, розвиток людського потенціалу, державна молодіжна політика, державне управління соціальним розвитком молоді.

Татьяна Тарасенко. Роль высшего образования в социальном развитии молодежи: государственно-управленческий аспект

Рассматриваются вопросы социального развития молодежи и роли высшего образования в обеспечении этого процесса, с учетом положений европейского, международного законодательства относительно высшего образования, его доступности и качества. Обосновывается необходимость надлежащего учета концепций устойчивого развития и развития человеческого потенциала в теоретико-методологическом обеспечении государственного регулирования отношений, участником которых является молодежь.

Ключевые слова: социальное развитие молодежи, высшее образование, устойчивое развитие, развитие человеческого потенциала, государственная молодежная политика, государственное управление социальным развитием молодежи.

Tatiana Tarasenko. The role of higher education in social development of the youth: public-administrative aspect

This paper deals with the issues of social development of the youth and the role of higher education in maintenance of this process. The problem is explored with due account for provisions of European and international legislation in respect of higher education, its availability and quality. The paper substantiates a necessity of giving due consideration to the concepts of sustainable development and human development in theoretical and methodological support of governmental regulation of relations involving young people.

Key words: social development of young, higher education, sustainable development, human development, state youth policy, public administration the social development of young.

Нові явища та процеси, пов'язані зі зростанням значення освіти як фактору сучасного прогресу людства, спричиняють зростання вимог до забезпечення соціального розвитку молоді як носія інтелектуального потенціалу країни. У процесі регулювання суспільних відносин, учасником яких є молодь, освіта, зокрема вища, належить до ключових факторів соціального розвитку молоді, у межах якої відбувається формування інтелектуального й трудового потенціалу особистості [1].

Аналіз наукових робіт свідчить про зростаючий інтерес дослідників до проблематики реформування державної молодіжної політики як основи розвитку суспільства. Окремі аспекти цього питання висвітлюються в публікаціях Є. Бородіна, М. Головатого, Г. Коваль, К. Кононенка, Т. Черненко, К. Харченка, Ю. Шевцової. Так, М. Головатий розглядає взаємозв'язок розвитку молоді та суспільства з погляду висвітлення аспектів залежності стабільності та перспективності суспільного розвитку від успішності передачі від одного покоління до іншого матеріальної і духовної спадщини. У цьому контексті проблематика соціального розвитку молоді розглядається крізь призму двох основних завдань державної молодіжної політики – відтворення трудового потенціалу суспільства та громадянської соціалізації особи [4, с. 60 – 61]. Ю. Шевцова обґрунтовує необхідність зміни парадигми державної молодіжної політики під впливом закономірностей людського розвитку. Автор відзначає значну залежність молоді від сучасних ризиків людського розвитку у сфері здобуття освіти. При цьому звертається увага на домінування у світі нових підходів до роботи з молоддю, які передбачають її відповідність чинникам людського розвитку [18]. Дослідниця розглядає впливи людського розвитку на діяльність держави щодо підтримки молоді з позиції подолання ризиків, які виникають у молоді в процесі розвитку. К. Кононенко та Т. Черненко зосереджують увагу на негативних наслідках освітніх реформ для соціалізації молоді, а також розглядають питання показників розвитку людини, зокрема індекс освіти. Вирішення проблем молоді пов'язується з необхідністю вдосконалення державної освітньої та молодіжної політики [9, с. 23].

Загалом тематика досліджень останніх років свідчить про зміну аспектів наукових пошуків щодо проблем молоді, у тому числі тих, що стосуються питань освіти. Сьогодні все більше уваги приділяється питанням ролі освіти в забезпеченні сталого розвитку, освіти в умовах культури інформаційного суспільства, молоді й освіти в умовах європейського простору вищої освіти, молодіжної інформаційної політики тощо [8]. Це дозволяє говорити про зростання актуальності сфери освіти в молодіжній проблематиці.

Активний розвиток теорії та практики державної молодіжної політики новітнього періоду незалежності України обумовлюють потребу подальшого більш поглибленого вивчення теоретико-методологічних основ державної молодіжної політики та державного управління в цій сфері. Особливої актуальності набуває вивчення підходів інших країн та міжнародних стандартів у цій сфері.

Метою статті є розкриття зростаючої ролі вищої освіти в забезпеченні соціального розвитку молоді як завдання державної молодіжної політики. Дослідження зосереджено на обґрунтуванні положень щодо врахування концепцій сталого розвитку та розвитку людського потенціалу в підходах до формування та реалізації цієї політики, а також зроблена спроба визначити показники її результативності за критерієм вищої освіти.

Тенденції розвитку вищої освіти, передусім формування єдиного європейського простору вищої освіти, європейське, міжнародне право з питань підтримки молоді у здобутті освіти є підґрунтям для вдосконалення державно-управлінської діяльності в цій сфері в Україні. Особливий інтерес у зв'язку з цим становлять міжнародні документи, розгляд яких дозволяє конкретизувати роль вищої освіти в процесі створення умов для соціального розвитку молоді. До таких міжнародних актів належить Загальна декларація прав людини (1948 р.), Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1966 р.), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966 р.), Конвенція про боротьбу з дискримінацією у сфері освіти (1960 р.), Всесвітня декларація про освіту для всіх та рамки дії для задоволення базових освітніх потреб (1990 р.), Дакарські рамки дії. Освіта для всіх: виконання наших колективних зобов'язань (2000 р.), Декларація тисячоліття ООН (2000 р.), Резолюція ООН Право на розвиток (2006 р.) тощо.

Аналізуючи світовий досвід правового регулювання питань, що стосуються молоді, дослідники визначають, що сьогодні можна впевнено говорити про існування такої окремої галузі, як міжнародне право молоді [2, с. 101]. Підтвердженням такого висновку є численний реєстр міжнародних актів. Значна кількість цих документів так чи інакше стосується освіти молоді, зокрема Резолюції ООН: 1968 р. – стосовно права молоді на освіту відповідно до принципів поважання прав та свобод особистості; 1981 – 1987 рр. – щодо права молоді на участь у соціальному та економічному прогресі та реалізації ними права на життя, права на труд та права на освіту; 1985 – 1987 рр. – щодо рівності можливостей [2, с. 102]. До резолюцій ООН останніх років, присвячених молоді, належать Оголошення 2010 року Міжнародним роком молоді: діалог та взаєморозуміння (2010 р.) та Політика і програми, які стосуються

молоді (2011 р.) [12; 13]. Однак, незважаючи на те що ще на початку 90-х рр. ХХ ст. у світі налічувалося близько 100 країн, які мали окремі законодавчі акти з питань, що стосуються молоді [10, с. 40], досвід свідчить про їх недостатній вплив на забезпечення поліпшення становища молоді. Так, за оцінкою ЮНЕСКО, незважаючи на те що протягом останнього десятиліття в багатьох країнах була проведена робота з розробки й упровадження національного законодавства та стратегій з питань, що стосуються молоді, у більшості країн немає визначеної загальної політики в інтересах молоді. Навіть для тих країн, де було розроблено нову форму законодавства, цього виявилось недостатньо, й існуючий підхід не дає змоги вирішувати всі завдання і проблеми, з якими стикається молоде покоління. Відповідно існує велика потреба в обміні досвідом у сфері державної молодіжної політики та виробленні інструментів для надання допомоги державам у постійному сприянні розв'язанню специфічних проблем молоді [24].

Віхою у формуванні сучасних орієнтирів розвитку молодіжної політики стала Декларація «Майбутнє молодіжної політики Ради Європи: порядок денний 2020», прийнята на 8-й Конференції європейських міністрів, відповідальних за питання, що стосуються молоді, у жовтні 2008 р. у м. Києві. У цьому документі як мету молодіжної політики Ради Європи визначено: «Забезпечення доступу молодих людей до якісної освіти і навчання, а також розбудова умов, що уможливають їхній внесок у розвиток суспільства» [11]. Значущими документами попередніх років, прийнятими Радою Європи, також стали Європейські конвенції про еквівалентність дипломів, які дають допуск до університетів (1953 р.), про еквівалентність періодів навчання в університетах (1956 р.) та про академічне визнання університетських кваліфікацій (1959 р.) [7, с. 49]. Крім того, до важливих європейських документів з питання освіти молоді належить Резолюція постійної конференції європейських міністрів освіти «Про освіту та підготовку молоді віком від 16 до 19 років: проблеми та перспективи» (1985 р.) [14]. Прийняття цих актів стало першими кроками до визначення правових засад формування єдиного європейського простору вищої освіти, уособленням якого в подальшому став Болонський процес.

Позиція країн-учасниць Європейського простору вищої освіти стосовно бачення місця цієї освіти в життєдіяльності суспільства яскраво виражена в Декларації Болонського Стратегічного Форуму 2009 р. У ній зазначається, що вища освіта є фундаментом досягнення людського, соціального й економічного розвитку, проголошується необхідність залишення за нею пріоритету, незважаючи на поточну економічну кризу, з метою підтримки

сталого економічного відтворення й розвитку. Також декларується, що підгрунтям вищої освіти, яка відіграє ключову роль у розвитку суспільств, є навчання впродовж життя для всіх та справедливий (рівний) доступ до навчальних можливостей на всіх рівнях суспільства [6]. Ця декларація дає змогу краще зрозуміти сутність бачення «рівного» доступу до освіти, освітніх послуг, де рівність доступу розглядається через поняття «справедливий» доступ. У такий спосіб концептуального значення набуває «справедливість» як ключовий принцип у визначенні підходів до створення державою умов щодо доступності освіти.

Якщо звернутися до європейського права, то в тексті договору, за яким засновано Європейське Співтовариство, молодіжний сегмент права розглядається в одній главі з освітою у розділі XI, главі 3 «Освіта, професійне навчання та молодь» [5, с. 186]. Питання освіти становлять основну частину цих положень. Спрямованість заходів зосереджена переважно на співробітництві у сфері освіти, на обміні досвідом щодо здійснення освітньої політики, обміні студентами, молоддю. Пізніше цей розділ було доповнено положенням стосовно того, що діяльність ЄС у сфері молоді зосереджена на сприянні участі молоді в демократичному житті Європи [20, с. 96]. Таке доповнення було внесено після підписання Лісабонської угоди у 2007 р., яка коригує пріоритетні напрями розвитку ЄС та його політичних інститутів. Ця угода є одним із ключових документів, який спрямовано на завершення «будівництва» ЄС, оновлення процесу побудови єдиної політичної та демократичної Європи. Так, молодіжна політика країн ЄС розвивається у невід'ємному взаємозв'язку із загальним курсом подальшого становлення ЄС та є відображенням сучасних тенденцій його розвитку.

Сучасна політика ЄС у молодіжній сфері розглядається крізь призму таких 5 основних напрямів, як освіта та праця; культура, цифрові технології, творчість; залучення, участь соціальна та політична; європейська та міжнародна мобільність [22]. На період 2010 – 2018 рр. у ЄС виділено два головних стратегічних завдання європейського співробітництва в молодіжному секторі: створення більших можливостей і рівності для всієї молоді у сфері освіти та ринку праці; сприяння активній громадянській позиції, соціальному включенню та солідарності серед молоді. Ці завдання виконуються в межах нової європейської стратегії діяльності для молоді «Інвестування в молодь та її мобілізацію», яка реалізується за такими напрямками: освіта та виховання, праця і створення підприємств, здоров'я та добробут, участь, волонтерська діяльність, соціальне включення та молодь у світі, творчість і культура [23].

У зв'язку з цим необхідно зазначити, що українська стратегія

розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 р. повною мірою відповідає цінностям та змісту відповідної європейської практики. Українська стратегія спрямована на забезпечення комплексності, послідовності, взаємоузгодження діяльності різних суб'єктів у питаннях створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов для стимулювання освіти, зайнятості, ініціатив, творчості та інноваційної діяльності молоді. Серед завдань, визначених цим документом, виділено консолідацію зусиль щодо створення умов для інтелектуального, морального, фізичного розвитку молоді, реалізацію її освітнього і творчого потенціалу. Такий пріоритет, як забезпечення доступної освіти передбачається реалізовувати шляхом: забезпечення її безперервності; задоволення потреб особистості та суспільства; формування державного замовлення відповідно до потреб ринку праці; налагодження співпраці роботодавців і навчальних закладів для стажування студентської та учнівської молоді, укладення договорів про працевлаштування випускників на перше робоче місце; налагодження співпраці роботодавців і навчальних закладів для формування навчальних програм, програм стажування та проходження навчальної практики, залучення роботодавців до планування навчального процесу [15].

Отже, положення вітчизняного, європейського та міжнародного законодавства визначають зміст зобов'язань сучасної держави щодо гарантування й забезпечення можливостей реалізації прав молоді у сфері вищої освіти. Можна зазначити, що норми права з питань освіти на міжнародному рівні належать до найбільш урегульованих питань молодіжного законодавства. Це стосується й національного законодавства, у якому блок питань освіти молоді подано досить ґрунтовно. Водночас аналіз наукових робіт дозволяє зробити висновок, що в подальшому зростатиме увага дослідників і практиків не тільки до питання гарантування та реалізації права на вищу освіту, а й до проблеми гарантування й створення належних умов для реалізації потенціалу громадян, зокрема молоді з вищою освітою.

Загалом у сучасних умовах розвитку системи вищої освіти все більшого значення набуває питання пошуку засобів її ефективного використання в інтересах громадян, суспільства та держави [3]. Результатом зростання частки населення з вищою освітою є підвищення якості людського капіталу. На думку дослідників, це підвищення відбувається між іншим і за рахунок кращого орієнтування молоді з вищою освітою на міжнародних ринках праці, товарів і послуг, більшої динамічності в запозиченні кращих зразків для подальшого творчого розвитку. Більше того, зауважується, що

«важливим соціально-політичним наслідком масовізації вищої освіти є підвищення соціальних очікувань молоді, що прагне кращої якості життя і при цьому готова докладати особистих зусиль в економічній діяльності та брати активну свідому участь у політичному житті держави, процесах її оновлення» [3].

Відповідно тенденції розвитку системи вищої освіти та спричинені цим впливи на соціальний розвиток молоді вимагають перегляду концептуальних підходів до здійснення державної молодіжної політики в Україні. На наш погляд, особливе місце в цьому питанні має бути відведено належному врахуванню концепцій сталого розвитку та розвитку людського потенціалу. Важливість і перспективність цього знаходить підтвердження в практиці розвинутих країн. Наприклад, у Франції прийнято документ з актуалізації питання забезпечення єдності, узгодженості розвитку державної молодіжної політики з національною стратегією сталого розвитку на 2010 – 2013 рр. У документі закріплено завдання відповідним територіальним органам влади брати до уваги питання сталого розвитку в молодіжній сфері, у тому числі стосовно освіти. Мова йде також про забезпечення координації діяльності між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та партнерами з боку громадських організацій щодо вирішення питань молоді на основі розробленого міністерського плану. Зазначено, що регіональні структури органів влади повинні координувати та спрямовувати втілення цієї політики й супроводжувати діяльність структур, відповідальних за державну молодіжну політику [19]. Тому сучасний контекст державної молодіжної політики значною мірою обумовлюється потребами досягнення балансу між задоволенням сучасних потреб людини та врахуванням інтересів майбутніх поколінь. Сьогодні все більше простежується тенденція до визначення на рівні нормативно-правових актів шляхів розвитку суспільства з урахуванням інтересів майбутніх поколінь. Отже, відбувається посилення взаємозв'язку та розуміння нерозривності підходів до розвитку суспільства з питаннями молодіжної політики.

Важливо зазначити, що характерною особливістю сучасного етапу розвитку молодіжної політики, як на міжнародному, так і на національних рівнях, є пошук індикаторів реалізації молодіжної політики. Активну діяльність у цьому напрямі здійснюють різні міжнародні організації, національні дослідницькі структури у співробітництві з органами державної влади. Особливий інтерес становить питання впровадження «індексу розвитку молоді» (IPM), який уперше було використано в доповіді бюро ЮНЕСКО в Бразилії у 2003 р. Цей індекс, як показник рівня життя молоді, дозволив оцінити вплив державної політики на молодь у 27 штатах цієї країни.

IPM містить індикатори: освіти (рівень грамотності, відсоток молодих людей, які здобувають вищу освіту, якість освіти); здоров'я (рівень смертності); доходів (дохід на кожного члена сім'ї). Поширення практики вимірювання IPM розглядається як інструмент, що дозволить країнам оцінювати становище молоді та сприятиме проведенню необхідних змін у розвитку молоді [21; 25]. Для оцінки IPM застосована існуюча методика вимірювання індексу людського розвитку (ІЛР) на базі обчислення показників тривалості життя, рівня освіти, рівня життя. IPM розглядається як показник результативності державної молодіжної політики.

Беручи до уваги тенденцію масового поширення вищої освіти, розгляду її як сучасного стандарту, а також урахуваючи постійне зростання значення вищої освіти в забезпеченні розвитку особи та суспільства, доцільним є приділення більшої уваги індикатору вищої освіти в IPM. Розгляд IPM за критерієм вищої освіти передусім має відображати рівень доступності вищої освіти та рівень освіти молоді. У зв'язку з цим доцільним є застосування розроблених індикаторів національних Цілей Розвитку Тисячоліття, однією з яких є забезпечення якісної освіти впродовж життя. Досягнення цієї цілі передбачає виконання двох завдань: підвищення рівня охоплення освітою та підвищення якості освіти. Одним з індикаторів першого завдання є чистий показник охоплення вищою освітою осіб віком від 17 до 22 років [17, с. 44, 101]. Крім того, для більш повного подання вищої освіти як складової соціального розвитку молоді, доцільним є введення показника кількості молоді, яка має вищу освіту. Отже, в індикаторі освіти як складової IPM пропонується розглядати такі показники вищої освіти, як: показник охоплення вищою освітою осіб віком від 17 до 22 років; показник осіб з вищою освітою віком 23 – 35 років (35 років – гранична межа віку молоді, визначена українським законодавством). Відповідно, у разі зміни граничної межі віку молоді, має змінитися й межа обчислювання цього показника. Отже, визначені показники вищої освіти в IPM можна розглядати як складові елементи системи оцінки становища молоді та результативності державної молодіжної політики в Україні.

Наступним суттєвим моментом застосування концепції розвитку людського потенціалу стосовно молоді є поглиблення підходів до такої цінності, як потенціал молоді. У цьому напрямі, на наш погляд, актуальним є визначення показників реалізації інтелектуального, творчого потенціалу молоді. Зокрема, стосовно питання освіти молоді такими показниками можуть бути: частка молоді, яка бере участь у різного рівня конкурсах, змаганнях, олімпіадах та займає призові місця; отримує гранти, премії тощо; у науково-дослідній

роботі у вітчизняних та зарубіжних ВНЗ, у міжнародних освітніх програмах; у роботі органів студентського самоврядування; реалізовує власні суспільно значущі проекти, зокрема ті, що стосуються питань освіти; бере участь у реалізації заходів державних програм з питань освіти молоді. Аналіз цих показників дозволить більш ґрунтовно підійти до оцінки становища молоді. У цілому впровадження подібних показників має стати основою для кількісного та якісного визначення характеристик молоді за різними сферами життєдіяльності (освіта, здоров'я, праця тощо), які мають слугувати критерієм оцінки державної молодіжної політики. Такий підхід повною мірою відповідає сучасній практиці державного регулювання питань соціального становлення та розвитку молоді.

Аналіз досвіду зарубіжних країн свідчить про зростання інтересу до питання розширення прав та можливостей молоді як засобу допомоги їй самостійно розвивати власні навички та здібності. Крім того, слід брати до уваги те, що діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій протягом останніх років усе частіше розглядається крізь призму проектів розвитку молоді. Відповідно до цього значна увага дослідників і практиків приділяється проблемі визначення і застосування аргументованих показників оцінювання впливів цих проектів на соціальне становлення та розвиток молодих осіб. Аналіз наукових розробок також дозволяє прогнозувати, що в подальшому діяльність держави зі сприяння соціальному розвитку молоді буде відбуватися під посиленням впливом тенденцій демократизації та гуманізації. Це передбачає необхідність розробки наукових підходів до застосування ціннісних орієнтирів цих тенденцій у державній молодіжній політиці та формування обґрунтованої системи її оцінки.

Список використаних джерел

1. **Бородін Є. І.** Програмний метод у реалізації молодіжної політики Європейського Союзу: новий підхід / Є. Бородін // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали 11-ї регіон. наук.-практ. конф. 15 трав. 2014 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014. – С. 23 – 25.
2. **Гаранина І. Г.** Международное право защиты молодежи / И. Г. Гаранина // Право и политика. – 2004. – № 6. – С. 100 – 109.
3. **Глобальні тенденції і проблеми розвитку освіти: наслідки для України :** аналіз. зап. / Нац. ін-т стратег. дослідж. при Президентові України. – Режим доступу : www.niss.gov.ua/articles/1537/.
4. **Головатий М. Ф.** Державна молодіжна політика як феномен суспільного розвитку і нова парадигма державотворення у країнах перехідного стану / М. Ф. Головатий // Укр. соціум. – 2002. – № 1. – С. 54 –

62. – Режим доступу : www.ukr-socium.org.ua/Arhiv/Stati/1.2002/54-62.pdf.
5. **Горниг Г.** Право Европейского Союза / Г. Горниг, О. Витвицкая. – СПб. : Питер, 2005. – 256 с.
6. **Декларация** Болонського стратегічного форуму 2009 р. , 19 квіт. 2009 р., Лувен-ла-Ньов. – Режим доступу : www.mon.gov.ua/main.php?query=education/higher.
7. **Иванова В. И.** Международные правовые аспекты интеграционных процессов в Европе, предшествовавших подписанию Болонского соглашения / В. И. Иванова // Международное публичное и частное право. – 2005. – № 3. – С. 49 – 51.
8. **Коваль Г. В.** Развитие державної молодіжної політики: теорія, методологія, механізми реалізації : монографія / Г. В. Коваль. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. – 432 с. – Режим доступу : lib.chdu.edu.ua/pdf/monograf/72/1.pdf.
9. **Кононенко К. А.** Соціалізація молоді в контексті трансформаційних процесів в Україні / К. А. Кононенко, Т. В. Черненко // Стратег. пріоритети. – 2013. – № 1 (26). – С. 21 – 27.
10. **Кочетков А. В.** Конституции зарубежных государств о молодежи и молодежной политике / А. В. Кочетков // Закон и право. – 2004. – № 12. – С. 38 – 40.
11. **Міністри** Європи ухвалили в Києві стратегію розвитку молодіжної політики на період до 2020 року. – Режим доступу : www.molodukraine.org.ua/?q=news/read/24.
12. **Политика** и программы, которые касаются молодежи : резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2011 г. № 64/130. – Режим доступа : daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/469/65/PDF/N0946965.pdf?OpenElement.
13. **Провозглашение** 2010 года Международным годом молодежи: диалог и взаимопонимание : резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2010 г. № 64/134. – Режим доступа : daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/469/89/PDF/N0946989.pdf?OpenElement.
14. **Про освіту** та підготовку молоді віком від 16 до 19 років: проблеми та перспективи : резолюція постійної конференції європейських міністрів освіти, Брюссель, 1985 р. – Режим доступу : www.coe.kiev.ua/docs/km/conf7-9_85.htm.
15. **Про Стратегію** розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 року : Указ Президента України від 27 верес. 2013 р. № 532/2013. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/532/2013.
16. **Харченко К. В.** Технология разработки муниципальных программ реализации молодежной политики / К. В. Харченко // Молодежь российского региона: духовные миры и жизненные стратегии / под ред. В. П. Бабинцева. – Белгород : Изд-во БелГУ, 2007. – С. 251 – 260. – Режим доступа : www.4cs.ru/users/files/fortexts/6634.pdf.
17. **Цілі** Розвитку Тисячоліття. Україна – 2010 : нац. доп. – К, 2010. – 108 с. – Режим доступу : www.undp.org.ua/files/ua_52412MDGS_UKRAINE2010_REP_ukr.pdf.
18. **Шевцова Ю. М.** Особливості роботи з молоддю в контексті

людського розвитку: нова державна парадигма / Ю. М. Шевцова // Державне управління: теорія та практика : електрон. наук. фах. журн. – 2012. – № 2. – Режим доступу : academy.gov.ua/ej/ej16/txts/12SYUMNDP.pdf.

19. **Circulaire** № DJEPVA/DJEPVAA1/2010/351 du 23 septembre 2010 relative a la prise en compte des enjeux du developpement durable dans les missions du champ jeunesse, education populaire et vie associative / Ministere de la jeunesse et des solidarites actives. – Access mode : circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2010/10/cir_31926.pdf.

20. **Dony M.** Apres la reforme de Lisbonne. Les nouveaux traites europeens, editions de l'Universite de Bruxelles / M. Dony. – 2008, 309 p.

21. **Lancement** au siege de l'UNESCO de la publication sur l'indice du developpement de la jeunesse (IDJ). – Access mode : portal.unesco.org/education/fr/files/30823/10843714011Release_IDJfran%E7ais_lan%E7a_mundial_2.pdf/Release%2BIDJfran%E7ais%2Blan%E7a%2Bmundial%2B2.pdf.

22. **Le second** comite interministeriel de la jeunesse du 4 mars 2014 a pris connaissance du premier etat annuel de la jeunesse coordonne par l'Injep / l'Institut national de la jeunesse et de l'education populaire (Injep). – Access mode : www.injep.fr/Le-second-comite-interministeriel.

23. **Nouvelle** strategie europeenne d'action pour la jeunesse – «Investir en faveur de la jeunesse et la mobiliser» / Odile Quintin Directrice generale de la DG Education et Culture Commission europeenne Bruxelles, Belgique. – Access mode : int/dg4/youth/Source/Resourcess/Forum21/Issue_No14/N14_New_EU_strategy_youth_fr.pdf.

24. **Politiques** et programmes de jeunesse / UNESCO. – Access mode : www.unesco.org/new/fr/social-and-human-sciences/themes/youth/policies-and-programmes.

25. **UNESCO.** Sciences sociales et humaines jeunesse. Indicateurs de developpement pour la jeunesse. – Access mode : www.unesco.org/new/fr/social-and-human-sciences/themes/youth/inter-agency-cooperation/global-youth-development-indicators.

List of references

1. **Borodin Ye. I.** Prohramnyi metod u realizatsii molodizhnoi polityky Yevropeiskoho Soiuzu: novyi pidkhid / Ye. Borodin // Aktualni problemy yevropeiskoi intehratsii ta yevroatlantychnoho spivrobotnytstva Ukrainy : materialy 11-yi rehion. nauk.-prakt. konf. 15 trav. 2014 r., m. Dnipropetrovsk / za zah. red. L. L. Prokopenka. – D. : DRIDU NADU, 2014. – S. 23 – 25.

2. **Garanina I. G.** Mezhdunarodnoe pravo zaschityi molodezhi / I. G. Garanina // Pravo i politika. – 2004. – № 6. – S. 100 – 109.

3. **Hlobalni** tendentsii i problemy rozvytku osvity: naslidky dlia Ukrainy : analit. zap. / Nats. in-t strateh. doslidzh. pry Prezydentovi Ukrainy. – Rezhym dostupu : www.niss.gov.ua/articles/1537/.

4. **Holovatyi M. F.** Derzhavna molodizhna polityka yak fenomen suspilnoho rozvytku i nova paradyhma derzhavotvorennia u krainakh perekhidnoho stanu / M. F. Holovatyi // Ukr. sotsium. – 2002. – № 1. – S. 54 – 62. – Rezhym dostupu : www.ukr-socium.org.ua/Arhiv/Stati/1.2002/54-62.pdf.

5. **Gornig G.** Pravo Evropeyskogo Soyuzu / G. Gornig, O. Vitvitskaya. – SPb. : Piter, 2005. – 256 s.

6. **Deklaratsiia** Bolonskoho stratehichnoho forumu 2009 r., 19 kvit. 2009 r., Luven-la-Nov. – Rezhym dostupu : www.mon.gov.ua/main.php?query=education/higher/.

7. **Ivanova V. I.** Mezhdunarodnye pravovyie aspektyi integratsionnykh protsessov v Evrope, predshestvovavshih podpisaniyu Bolonskogo soglasheniya / V. I. Ivanova // Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo. – 2005. – № 3. – S. 49 – 51.

8. **Koval H. V.** Rozvytok derzhavnoi molodizhnoi polityky: teoriia, metodolohiia, mekhanizmy realizatsii : monohrafiia / H. V. Koval. – Mykolaiv : Vyd-vo ChDU im. Petra Mohyly, 2013. – 432 s. – Rezhym dostupu : lib.chdu.edu.ua/pdf/monograf/72/1.pdf.

9. **Kononenko K. A.** Sotsializatsiia molodi v konteksti transformatsiinykh protsesiv v Ukraini / K. A. Kononenko, T. V. Chernenko // Strateh. priorytety. – 2013. – № 1 (26). – S. 21 – 27.

10. **Kochetkov A. V.** Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv o molodezhi i molodezhnoy politike / A. V. Kochetkov // Zakon i pravo. – 2004. – № 12. – S. 38 – 40.

11. **Ministry** Yevropy ukhvalyly v Kyievi stratehiu rozvytku molodizhnoi polityky na period do 2020 roku. – Rezhym dostupu : www.molodukraine.org.ua/?q=news/read/24.

12. **Politika** i programmy, kotoryie kasayutsya molodezhi : rezolyutsiya Generalnoy Assamblei OON 2011 h. № 64/130. – Rezhim dostupa : daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/469/65/PDF/N0946965.pdf?OpenElement.

13. **Provozglashenie** 2010 goda Mezhdunarodnyim godom molodezhi: dialog i vzaimoponimanie : rezolyutsiya Generalnoy Assamblei OON 2010 r. № 64/134. – Rezhim dostupa : daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/469/89/PDF/N0946989.pdf?OpenElement.

14. **Pro osvitu** ta pidhotovku molodi vikom vid 16 do 19 rokov: problemy ta perspektyvy : rezoliutsiia postiinoi konferentsii yevropeyskykh ministriv osvity, Briussel, 1985 r. – Rezhym dostupu : www.coe.kiev.ua/docs/km/conf7-9_85.htm.

15. **Pro Stratehiu** rozvytku derzhavnoi molodizhnoi polityky na period do 2020 roku : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 27 veres. 2013 r. № 532/2013. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/532/2013.

16. **Harchenko K. V.** Tehnologiya razrabotki munitsipalnykh programm realizatsii molodezhnoy politiki / K. V. Harchenko // Molodezh rossiyskogo regiona: duhovnyie miryi i zhiznennyye strategii / pod red. prof. V. P. Babintseva. – Belgorod : Izd-vo BelGU, 2007. – S. 251 – 260. – Rezhim dostupa : www.4cs.ru/users/files/fortexts/6634.pdf.

17. **Tsili** Rozvytku Tysiacholittia. Ukraina – 2010 : nats. dop. – K, 2010. – 108 s. – Rezhym dostupu : www.undp.org.ua/files.

18. **Shevtsova Yu. M.** Osoblyvosti roboty z moloddu v konteksti liudskoho rozvytku : nova derzhavna paradyhma / Yu. M. Shevtsova // Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka : elektron. nauk. fakh. zhurn. – 2012. – № 2. – Rezhym dostupu : academy.gov.ua/ej/ej16/txts/12SYUMNDP.pdf.

19. **Circulaire** № DJEPVA/DJEPVAA1/2010/351 du 23 septembre 2010 relative a la prise en compte des enjeux du developpement durable dans les missions du champ jeunesse, education populaire et vie associative / Ministere de la jeunesse et des solidarites actives. – Access mode : circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2010/10/cir_31926.pdf.

20. **Dony M.** Apres la reforme de Lisbonne. Les nouveaux traites europeens, editions de l'Universite de Bruxelles / M. Dony. – 2008, 309 p.

21. **Lancement** au siege de l'UNESCO de la publication sur l'indice du developpement de la jeunesse (IDJ). – Access mode : portal.unesco.org/education/fr/files/30823/10843714011Release_IDJfran%E7ais_lan%E7a_mundial_2.pdf/Release%2BIDJfran%E7ais%2Blan%E7a%2Bmundial%2B2.pdf.

22. **Le second** comite interministeriel de la jeunesse du 4 mars 2014 a pris connaissance du premier etat annuel de la jeunesse coordonne par l'Injep / l'Institut national de la jeunesse et de l'education populaire (Injep). – Access mode : www.injep.fr/Le-second-comite-interministeriel.

23. **Nouvelle** strategie europeenne d'action pour la jeunesse – «Investir en faveur de la jeunesse et la mobiliser» / Odile Quintin Directrice generale de la DG Education et Culture Commission europeenne Bruxelles, Belgique. – Access mode : int/t/dg4/youth/Source/Resources/Forum21/Issue_No14/N14_New_EU_strategy_youth_fr.pdf.

24. **Politiques** et programmes de jeunesse / UNESCO. – Access mode : www.unesco.org/new/fr/social-and-human-sciences/themes/youth/policies-and-programmes.

25. **UNESCO.** Sciences sociales et humaines jeunesse. Indicateurs de developpement pour la jeunesse. – Access mode : www.unesco.org/new/fr/social-and-human-sciences/themes/youth/inter-agency-cooperation/global-youth-development-indicators.

Надійшла до редколегії 01.07.14

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 35.085:159.9

Олександр АКІМОВ

Національна служба посередництва і примирення

ПРАВОВІ АСПЕКТИ РОТАЦІЇ КАДРІВ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ В УКРАЇНІ

Досліджуються чинники виникнення корупційних проявів на державній службі. Розглядається правове явище «ротація кадрів» та приклади застосування ротації кадрів в Україні і окремих зарубіжних країнах. Аналізуються думки науковців стосовно вдосконалення ротації кадрів як важливого механізму в боротьбі з корупцією. Обґрунтовується, що ротація кадрів є дієвим механізмом боротьби з корупцією в органах виконавчої влади.

Ключові слова: ротація, кадри, посада, корупція, європейська інтеграція, державне управління, державна служба, органи виконавчої влади.

Александр Акимов. Правовые аспекты ротации кадров на государственной службе в Украине

Исследуются факторы возникновения коррупционных проявлений на государственной службе. Рассматривается правовое явление «ротация кадров» и примеры использования ротации кадров в Украине и отдельных зарубежных странах. Анализируются мысли ученых по отношению усовершенствования ротации кадров как важного механизма в борьбе с коррупцией. Обосновывается, что ротация кадров является действенным механизмом борьбы с коррупцией в органах исполнительной власти.

Ключевые слова: ротация, кадры, должность, коррупция, европейская интеграция, государственное управление, государственная служба, органы исполнительной власти.

Oleksandr Akimov. Legal aspects of rotation of personnel in the civil service in Ukraine

© Акімов О. О., 2014

The article investigates the factors of corruption in the public service. Considered legal phenomenon «rotation of personnel». Researchers analyzed opinions on improvement of rotation of personnel as an important mechanism in the fight against corruption. Examples of the application of the rotation of personnel in Ukraine and some foreign countries. Proved that the rotation of personnel is an effective mechanism to combat corruption in the executive branch.

Key words: rotation, personnel, post, corruption, European integration, public administration, civil service, the executive power.

Забезпечення прав і свобод людини визначає розвиток більшості країн на шляху політичної демократії, економічного прогресу та співробітництва. Це одне з основних завдань процесу реформування українського суспільства, що набуває особливого значення в контексті європейської інтеграції України. Прагнення української держави стати повноцінним членом світового співтовариства спрямоване на зміщення векторів діяльності органів виконавчої влади з метою першочергового забезпечення ними національних конституційних норм та світових стандартів дотримання прав і свобод людини.

Успіх політичних і соціально-економічних реформ, які проводяться в Україні, залежить від багатьох чинників, насамперед від ефективної роботи органів державної виконавчої влади всіх рівнів. Негативний вплив на встановлений законом порядок функціонування державних структур та їх апарату завдає корупція. Вона підриває авторитет держави та її органів, дискредитує їх діяльність. Виявляється корупція в тому, що особа, уповноважена на виконання функцій держави, використовує надані їй повноваження для протиправного одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг на шкоду інтересам держави або громадян, тому серед ефективних заходів проти зловживань державних службовців передбачають їх періодичну ротацію [9].

До проблеми корупції неодноразово зверталися такі вітчизняні вчені та практики, як Д. Г. Заброда, М. І. Мельник, С. С. Рогульський, О. В. Ткаченко, Р. М. Тучак. Дослідження окремих аспектів ротації кадрів як механізму попередження корупційних проявів і способу вдосконалення кадрового потенціалу здійснювало багато дослідників, серед яких: О. В. Антонова, О. В. Лавриненко, К. Ю. Мельник, Е. В. Михайлова, Н. М. Неумивайченко, І. Л. Олійник, С. М. Серьогін, В. В. Солодов, А. Х. Шидов, І. В. Шпекторенко, А. М. Юшко.

Метою статті є дослідження ротації кадрів як правового механізму в боротьбі з корупцією в органах виконавчої влади.

Аналіз кількісних та якісних показників сучасної вітчизняної державної служби свідчить про те, що в нашій країні зберігається,

на жаль, тенденція до збільшення корупційних проявів. Найбільш поширеним видом корупційних злочинів є давання і отримання хабара. Одночасно з вимаганням хабарів активно застосовують ініціативний підкуп. У будь-якому випадку діє механізм двосторонньої угоди, коли посадова особа, що перебуває на державній службі, нелегально надає свої послуги фізичним та юридичним особам, групам осіб (у тому числі організованим злочинним формуванням) за матеріальну винагороду, які отримують можливість використовувати державну структуру у власних цілях [18, с. 38].

Корупція в органах виконавчої влади існує не лише у формі отримання хабарів посадовими особами, а й у вигляді корисливих злочинів, пов'язаних зі зловживанням і перевищенням ними своїх посадових повноважень, незаконним розпорядженням ресурсів, що їм не належать, шляхом прийняття або неприйняття тих або інших рішень [18, с. 38]. Класичним механізмом поширення корупційних практик, характерним для органів виконавчої влади, є формування корумпованих угруповань. Такі угруповання, побудовані за принципом соціальної мережі, стають надзвичайно згуртованими з плином часу і сприяють певній деструктивній соціалізації новачків, залученню їх у корупційні відносини [14]. Одним із найбільш поширених у світовій практиці способів протидії корупції є ротація державних службовців, які займають найбільш корупційно небезпечні посади. У сучасних умовах реформування та підвищення ефективності функціонування системи органів виконавчої влади є одним із державних пріоритетів. При цьому значна увага приділяється запобіганню корупційних практик на державній службі і розвитку кадрового потенціалу та кваліфікації. Ротаційний (від лат. *rotatio* – круговий, обертальний рух) – заснований на принципі обертання окремих деталей [12, с. 448; 13, с. 734]. Ротація – це механізм, який здійснює вплив у двох напрямках [15].

Для глибшого розуміння сутності ротації доцільно здійснити її класифікацію за кількома ознаками. Залежно від траєкторії руху ротацію поділяють: на кільцеву, коли працівник, пройшовши ряд посад за певний період часу, знову повертається на свою посаду; безповоротну, коли переміщення відбувається без вороття на «стартову» посаду; «роківку», за якої два працівники одного рівня міняються місцями [3, с. 39]. За рівнем спеціалізації виділяють ротації: за іншою спеціальністю; суміжною спеціальністю; зі зміною характеру роботи, але за тією ж спеціальністю; коли характер роботи особливо не змінюється. Залежно від того, хто є ініціатором, ротації можуть здійснюватися: з ініціативи адміністрації організації; з ініціативи працівника; з ініціативи відділу управління персоналом.

У державних органах керівники вищої і середньої ланок у переважній більшості випадків переміщуються за першим типом. За власної ініціативи або через незадоволення роботою працівника у великій кількості випадків переміщуються фахівці (робітники). За масштабами переміщень ротації поділяються: на внутрішні – у межах одного підприємства або його підрозділу; зовнішні – між філіями й підрозділами організації, що перебувають в одному регіоні; міжрегіональні – переміщення зі зміною місця проживання в інший регіон на філію або структурний підрозділ організації; міжнародні – застосовуються транснаціональними компаніями, коли працівники переміщуються в інші держави. Залежно від того, застосовується чи не застосовується навчання, ротація буває з навчанням і без нього. За орієнтацією в часі ротація буває плановою й фактичною. Планова ротація – та, що буде здійснена в майбутньому на підставі спеціально розроблених схем. Фактична – результат реалізації планів ротації. За цілями ротації поділяють: на переміщення для підготовки керівних кадрів; зміну умов роботи (коли людина обіймала посаду тривалий час і хоче одержати нові знання, навички на іншому місці); запобігання або вирішення конфліктів; підготовку універсальних фахівців; забезпечення взаємозамінності людей у випадку хвороб, відпусток тощо; пошук працівникові більш відповідної посади, якщо результат на займаній посаді незадовільний; підвищення ступеня згуртованості працівників організації, посилення комунікацій між ними і т. д. Іноді виділяють класифікацію ротацій за вертикальним рухом, її різновидами є посадове підвищення і пониження за посадою. Крім того, деякі автори поділяють ротацію на міжорганізаційну (перехід в іншу організацію) і внутрішньоорганізаційну. При цьому її розуміють як будь-які переміщення людини протягом трудового життя. На наш погляд, така позиція не є правильною. Як уже зазначалося, ротацію кадрів розуміють як горизонтальні переміщення працівників з одного робочого місця на інше, що використовують з метою ознайомлення працівників з різними виробничими завданнями організації. Тобто її особливістю є те, що перестановки здійснюються в межах лише одного ієрархічного рівня, причому одним роботодавцем у межах однієї організації [2, с. 172].

На думку Т. Лузан, «періодична ротація кадрів також сприятиме запобіганню проявам корупції серед державних службовців, особливо на посадах, які за характером виконуваної роботи і наданих повноважень пов'язані з підвищеним ризиком корупції» [4, с. 238]. І. Л. Олійник зазначає: «... при ротації сильно знижується шанс подальшої взаємодії цього службовця з конкретним потенційним

хабародавцем». Причинами цього є те, що, по-перше, потенційний хабародавець не може очікувати відповідних дій від посадової особи, особливо повторюваних, адже їх повторна зустріч у таких умовах майже неможлива; по-друге, потенційний хабародавець до цієї ситуації не мав ніяких справ з конкретним службовцем, а тому не знає, що йому очікувати від нього. Адже поведінку новопризначеного службовця складніше передбачити, ніж поведінку службовця, який постійно перебуває на посаді. Усе це збільшує сумніви, чи доцільно вдаватися до корупційної поведінки [7, с. 15]. Науковець серед переваг механізму ротації щодо зменшення й недопущення корупційних проявів визначив такі: скорочення ризику утворення стійких корупційних угруповань, запобігання конфлікту інтересів (у разі виникнення або загрози виникнення конфлікту інтересів його можна вирішити або йому можна запобігти шляхом грамотно зроблених кадрових перестановок) [7, с. 15].

Визначивши цілі ротації, Н. М. Неумивайченко вважає, що, з одного боку, ротація сприяє запобіганню корупції і застосовується в межах посади, а з іншого – це просування працівника на інші посади [6]. На його думку, ротація кадрів на державній службі є переведенням на іншу посаду. Вона повинна здійснюватися тільки стосовно окремих посад державних службовців за їх згодою. Учений пропонує таке визначення поняття: ротація кадрів – це переведення на іншу посаду чи в інший державний орган на визначений строк державних службовців, які працюють на окремих посадах, у випадках, передбачених законами України [6].

А. М. Юшко, здійснивши аналіз нормативних актів, спрямованих на подолання корупції в державному апараті, та практики проведення ротації на Східній регіональній митниці (м. Харків) і Магістральній митниці (Харківська обл.) у 1998 – 1999 рр., зробив висновок, що «ротація – це особливий вид переведення, який застосовується як протикорупційний захід в інтересах держави і поширюється тільки на певну категорію працівників (державних службовців)» [20]. Ураховуючи мету такого переведення, учений указує на можливість здійснювати його без згоди службовців.

Розглянемо інші бачення ротації науковцями. Ротацію державного службовця доцільно розглядати як призначення на іншу рівнозначну посаду державної служби з урахуванням рівня кваліфікації, професійної освіти та стажу державної служби чи роботи (служби) за спеціальністю в тому самому державному органі або в іншому [15]. Ротацію державного службовця потрібно розглядати як передбачене контрактом і здійснюване в установленому порядку періодичне переміщення (переведення)

службовців, які займають встановлені посади правоохоронної служби, у межах однієї місцевості або в іншу місцевість на плановій, а в окремих встановлених випадках позаплановій основі, на іншу рівнозначну посаду правоохоронної служби з урахуванням рівня кваліфікації, професійної освіти та стажу державної служби чи роботи (служби) за спеціальністю в тому чи в іншому державному органі [14]. Ротація кадрів правоохоронних органів – це планове переведення службовців правоохоронних органів з посад, які вони займають, на інші в межах цього самого органу на визначений строк, з метою підвищення ефективності функціонування правоохоронного органу, а також боротьби з корупцією [5].

Ротація – це особливий вид переведення, який застосовується як антикорупційний захід в інтересах держави і поширюється тільки на певну категорію працівників (державних службовців) і, на думку дослідників, не потребує їх згоди. Негативними сторонами ротації є: якість роботи в період адаптації; «ефект тимчасовості» перебування та усвідомлення відсутності перспективи зростання. На думку вчених, з розвитком державної служби України в довгостроковій перспективі ротація повинна набути рис морально-психологічного заохочення та основи для культурної інтеграції публічних службовців [16, с. 13]. Крім того, необхідно поширити практику періодичної (через 3 – 4 роки) горизонтальної ротації управлінських кадрів як обов'язкової умови набуття досвіду й запобігання ризику корупції в певних сферах діяльності (митна служба, податкова адміністрація та ін.) [16, с. 18].

Узагальнюючи вищенаведені визначення, можна зробити висновок, що під ротацією мають на увазі почергову заміну працівників управлінського апарату як для кадрового оновлення, так і для створення можливостей для професійного зростання, підвищення на посаді. Ротація кадрів є одним із різновидів кадрових технологій, суть якої полягає в послідовній зміні професійних чи посадових обов'язків, почерговому перебуванні працівників на тій чи іншій посаді з метою освоєння різних функцій, специфіки і технології прийняття рішень, у тому числі управлінських, а також боротьби з корупцією і зловживанням службовим становищем [15].

Головна мета ротації кадрів у державних органах як засобу боротьби з корупцією в тому, щоб державний службовець не встигав налагодити корупційні зв'язки. Чіткий механізм періодичного заміщення державних службовців один одного дозволить змінити існуючий застій на посадах у середовищі державних службовців, що створює ситуацію, де бюрократичний апарат стає інструментом особистого збагачення, а не інструментом вирішення соціальних або інших державних проблем. Корупційна поведінка стає нормою,

а такі поняття, як службовий обов'язок і порядність, перестають існувати. Кадрова ротація дозволить зруйнувати принцип сімейності, особистої відданості, який на даний момент панує під час добору і розстановки кадрів на всіх рівнях державного управління. Проте прихильники кадрової ротації вважають, що в переміщенні державних службовців є і зворотний бік: уведення принципу ротації може призвести до зворотного ефекту. Людина, знаючи, що її скоро знімуть з цієї посади, братиме більше, діятиме психологія тимчасового виконавця. Крім того, весь час приходитимуть нові «голодні» люди [16, с. 41].

Відповідно до затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України Концепції ротації кадрів на окремих посадах державних службовців основними причинами ротації є кадровий застій та помилки під час заміщення вакантних посад. У цьому й полягає необхідність ротації – періодичного переміщення працівників як по вертикалі, так і по горизонталі [8]. Ротація кадрів являє собою складову системи роботи з кадрами, а у сфері державної служби – ефективний засіб формування дієвого кадрового резерву. Періодична ротація кадрів спрямована на запобігання проявам корупції серед державних службовців, особливо на посадах, які за характером виконуваної роботи і наданих повноважень пов'язані з підвищеним ризиком корупції [10].

Отже, класифікуючи посади державної служби з метою ротації кадрів, доцільно виділити такі фактори: корупціогенні – загальний, специфічний; фактори професіоналізму – загальний, спеціальний [14]. Є. А. Бовкун, виділяючи напрями, спрямовані на протидію та подолання корупції в органах державної податкової служби, звертає увагу на необхідність «розроблення механізму ротації державних службовців та визначення порядку її проведення, насамперед на керівних посадах» [1]. Необхідно зазначити, що категорія «ротація кадрів» не була закріплена в Законі України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. Водночас цей термін вживають у Законі України «Про державну службу», який має набути чинності з 1 січня 2015 р. Відносини щодо ротації кадрів у державних органах найбільш повно регулює Закон України «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 р. Так, відповідно до ст. 1 цього закону, ротація – це планове заміщення працівників дипломатичної служби в закордонних дипломатичних установах України в порядку, визначеному Міністерством закордонних справ України.

Ротацію як метод протидії корупції розглядають і іноземні дослідники. На сьогодні в російській практиці відбувається визнання значущості ротації. Упровадження в практику механізму ротації державних службовців є одним із першочергових заходів реалізації

Національного плану протидії корупції (підпункт «д» пункту 2 розділу IV). При розробці механізму ротації державних службовців з урахуванням положень законодавства Російської Федерації виділяють дві основні мети ротації державних службовців: протидія корупції, стимулювання антикорупційної поведінки державних службовців; розвиток їх професійного рівня [15]. Н. І. Разуваєва, розглянувши ротацію як внутрішнє джерело підбору кадрів в органах внутрішніх справ, зазначає, що цей механізм є ефективним як для якісного комплектування підрозділів поліції, так і в боротьбі з корупційною складовою. У зв'язку з цим учена пропонує застосовувати на практиці ротацію особового складу в системі МВС Росії за умови доопрацювання нормативної бази у сфері практичного застосування цього механізму [11].

Німецькі вчені вважають, що ротацію можна розглядати як превентивний захід щодо запобігання корупції. У потенційних хабародавців знизиться стимул давати хабар службовцю, бо буде складніше передбачити кінцевий результат. Вірогідність повторної зустрічі саме цього хабародавця із саме цим службовцем мінімальна. Водночас ротація повинна застосовуватися лише як один із елементів запобігання та протидії корупції, і лише в таких умовах може бути досягнутий стійкий позитивний результат [14].

О. Хохряков вважає, що принцип ротації насамперед є важливим інструментом боротьби з корупцією, а вже потім – способом формування кадрового складу. При цьому він виділяє декілька проблем, які потрібно вирішити, уводячи давно задекларований принцип ротації. Першою є проблема добровільності або обов'язковості ротації. На думку О. Хохрякова, ротація повинна бути обов'язковою (для тих посад, які потрапляють до переліку), адже корупціонери добровільно не залишать вигідні посади. Він пропонує передбачити граничний термін перебування на посаді, після закінчення якого обов'язково проводиться ротація (3 – 5 років залежно від корупційної небезпеки). Під час призначення на посаду з переліку необхідно укладати строковий контракт на встановлений термін, в якому повинні бути обумовлені гарантії працевлаштування після його закінчення. Проблемою в цьому випадку є те, які мають бути гарантії. Наприклад, повертати на посаду, яку держслужбовець займав до призначення, недоцільно, бо вийде зачароване коло; якщо на аналогічну посаду в іншому держоргані, то вакантну ще треба знайти. Друга проблема – це забезпечення житлом. Третя – визначення кола посад, що підлягають ротації. На думку вченого, до цього кола мають належати ті держслужбовці, які зобов'язані подавати відомості про свої доходи та доходи членів сім'ї, проте це нереально багато. В ідеалі доцільно було б піддавати ротації всіх службовців категорії «керівники» – їх буде менше, але також багато.

З урахуванням фінансових можливостей ротація швидше торкнеться лише вищих керівників, але чи дасть це значний антикорупційний ефект, ніхто не знає [17].

Цікавою є думка Б. В. Шапки, яка полягає в тому, що запорукою ефективності, стабільності та високого професійного рівня державної служби повинні стати законодавчі гарантії відокремлення політичних і адміністративних функцій у системі органів державної влади, реальне розмежування суспільних, державних та комерційних (приватних) інтересів бізнесу і влади. Саме з цією метою необхідно істотно доопрацювати (прийняти в новій редакції) Закон України «Про державну службу», основна увага в якому повинна бути зосереджена на створенні прозорої системи добору кадрів незалежними комісіями, посуванні по службі на основі об'єктивних критеріїв, упровадженні системи ротації кадрів на посадах, пов'язаних з підвищеними корупційними ризиками, підвищенні рівня соціального захисту, поширенні принципів і вимог державної служби на всіх публічних службовців [19].

У звіті до науково-дослідної роботи «Створення та апробація механізмів ротації державних службовців» зроблено такі висновки: ротація кадрів як механізм протидії корупції може дати позитивний ефект лише за умови застосування її в комплексі з іншими заходами, спрямованими на підвищення якості державної служби; можливості поширення ротації на посадах правоохоронної служби істотно обмежені внаслідок недостатності потенційного антикорупційного ефекту, порівняно з потенційними втратами напрацьованих професійних специфічних знань і досвіду або навіть підвищення потенційного ризику виникнення корупції; у рамках державної служби особливо необхідно виділити діяльність, яка передбачає доступ до відомостей, що становлять державну таємницю. Ці види діяльності можна віднести до корупційно небезпечних. Ротація службовців, які займають вищі посади державної служби, доступ до відомостей, що становлять державну таємницю, може призвести до мультиплікативного ефекту ризиків виникнення корупції. Така особливість державної служби є також істотним обмеженням впровадження механізму ротації. Результати аналізу мають рекомендаційний характер, тобто можуть служити швидше орієнтиром для прийняття рішення про включення посад у так званий ротований перелік, ніж прямою вказівкою, бо фактичне вирішення вимагає наявності інформації, доступної тільки керівникам конкретних підрозділів, які мають достатній досвід кадрової роботи в державному управлінні. Ротація службовців через певний період може перешкодити формуванню стійких корупційних зв'язків лише за умови, що такі зв'язки ще не встановлені.

В іншому випадку застосування ротачії може тільки погіршити ситуацію за рахунок нагромадження і поширення загального корупційного досвіду. Для протидії корупції основне значення має обов'язкова ротачія, оскільки вона дозволяє знизити ризик виникнення корупційних спільнот і мереж. Водночас для професійного зростання більше значення має саме добровільна ротачія, оскільки в даному випадку враховані побажання державного службовця щодо його місця роботи, що посилює мотивацію і дозволяє службовцю розширити свою компетенцію; найважливішою умовою дієвості ротачії як механізму протидії корупції є її нормативне закріплення [14].

Аналізуючи зазначене, ми можемо зробити висновки, що рівень корупції скорочується пропорційно впровадженню механізму ротачії. При більш детальному вивченні дослідники виділили ряд можливих причин отриманого результату: офіційні особи можуть менше піддаватися спокусі отримання подарунків. Завдяки ротачії значно знижується шанс подальшої взаємодії службовця з конкретним потенційним хабародавцем; потенційний хабародавець не може очікувати відповідних дій від офіційної особи, особливо повторюваних. Їх повторна зустріч за таких умов майже неможлива. Якщо потенційний хабародавець не мав справи з конкретним службовцем, він не знає, що йому очікувати від нього. Поведінку цього службовця складніше передбачити, ніж того, який постійно перебуває на даній посаді. Усе це породжує сумнів щодо доцільності вдаватися до корупційної поведінки [14]. І. Л. Олійник пропонує знайти оптимальний термін перебування державного службовця на конкретній посаді, який би дозволив знизити ризик проявів корупції та інших протиправних діянь. На його думку, оптимальний період ротачії державних службовців досягається, коли: по-перше, період зайняття посади не дозволяє сформувати стійкі корупційні зв'язки або очікувана вигода від таких зв'язків, з урахуванням відведеного періоду, відсутня або незначна; по-друге, період зайняття посади дозволяє службовцеві достатньою мірою адаптуватися до умов служби, а також умов життя, якщо ротачія пов'язана з необхідністю зміни фактичного місця проживання державного службовця [7, с. 14].

Отже, можемо зробити висновок про те, що застосування ротачії кадрів як дієвого механізму попередження можливих корупційних проявів у державному управлінні, на нашу думку, потрібно оцінити позитивно, оскільки співробітник буде усвідомлювати, що через певний час (не більше ніж 5 років) він буде переведений на інше місце роботи. А в умовах постійного контролю його діяльності за такий короткий термін буде складно сформувати стійкі корупційні зв'язки. Оскільки механізм ротачії кадрів є мірою запобіжною і

пріоритетною в протидії корупції, тому ротачію слід розглядати як особливий вид переведення на іншу роботу, що здебільшого здійснюється в інтересах держави як антикорупційний захід та поширюється лише на певну категорію працівників – державних службовців. На нашу думку, заходи боротьби з корупцією на державній службі повинні застосовуватись комплексно з антикорупційними заходами соціально-економічного, правового, превентивного, організаційно-управлінського характеру, тому необхідно розробити та внести в установленому порядку пропозиції щодо впровадження в практику механізму ротачії державних службовців.

Список використаних джерел

1. **Бовкун Є. А.** Сутність боротьби з корупцією в органах Державної податкової служби України / Є. А. Бовкун. – Режим доступу : www.archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2011_52.
2. **Кагановська Т. Є.** Кадрове забезпечення державного управління в Україні: монографія / Т. Кагановська. – Х. : Вид-во Харків. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна, 2010. – 330 с.
3. **Комаров Е.** Управление карьерой / Е. Комаров // Упр. персоналом. – 1999. – № 1. – С. 37 – 42.
4. **Лузан Т.** Поняття «ротачія» державних службовців у науковому дискурсі / Тетяна Лузан // Держ. упр. та місц. самоврядування. – 2012. – Вип. 3 (14). – С. 232 – 239.
5. **Мельник К. Ю.** Ротачія кадрів правоохоронних органів / К. Ю. Мельник. – Режим доступу : radnuk.info/statti/565-pranoohor/14772-2011-01-19-02-27-52.html.
6. **Неумивайченко Н. М.** Особливості виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин державних службовців : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Неумивайченко Н. М. – Х., 2002. – 20 с.
7. **Олійник І. Л.** Правовий механізм ротачії кадрів державної служби / І. Л. Олійник // Економіка та право. – 2012. – № 3. – С. 12 – 17.
8. **Побережний В. В.** Сутність та причини корупції в системі органів державної влади / Побережний В. В. – Режим доступу : www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10pvvodv.pdf.
9. **Про засади запобігання і протидії корупції** : Закон України від 7 квіт. 2011 р. № 3206-VI. – Режим доступу : zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3206-17.
10. **Про затвердження Концепції ротачії кадрів на окремих посадах державних службовців** : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 берез. 2002 р. № 144-р. – Режим доступу : www.zakon4.rada.gov.ua.
11. **Разуваева Н. И.** Ротация как один из механизмов подбора кадров в органах внутренних дел / Н. И. Разуваева. – Режим доступа : www.cyberleninka.ru/article/nl.
12. **Словарь иностранных слов.** – М. : Рус. яз., 1989. – 624 с.
13. **Словарь русского языка.** В 4 т. Т. 3 / ред. Е. А. Иванникова. – М. : Рус. яз., 1987. – 752 с.

14. **Создание** и апробация механизмов ротации государственных служащих. Отчет о научно-исследовательской работе. – Режим доступа : www.refdb.ru/look/1003546.html.

15. **Солодов В. В.** Ротация как механизм повышения эффективности правоохранительной службы Российской Федерации / В. В. Солодов, Е. В. Михайлова // Гос. упр. : электрон. вестн. – 2010. – Вып. № 22. – Март. – Режим доступа : www.hse.ru/pubs/lib/data/access/ticket.

16. **Створення** організаційно-правових засад кадрової ротації як одного із дієвих елементів підготовки кадрів та попередження можливих корупційних проявів у державних органах : наук. розробка / С. М. Серьогін, О. В. Антонова, І. В. Шпекторенко [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – К. : НАДУ, 2009. – 60 с.

17. **Хохряков А.** Почему принцип ротации кадров не претворяется в жизнь? / Хохряков Александр. – Режим доступа : www.gosbook.ru/node/6817.

18. **Хромов И. Л.** Коррупционная ситуация в уголовно-исполнительной системе: криминологические и уголовно-правовые проблемы / И. Л. Хромов // Вестн. Владимир. Юрид. ин-та. – 2011. – № (18). – С. 36 – 45. – Режим доступа : www.vui-fsin.ru/vestnik/2011/Vestnik-2011-1.

19. **Шапка Б. В.** Удосконалення антикорупційного законодавства на засадах світових стандартів / Б. В. Шапка. – Режим доступа : www.minjust.gov.ua/31896.

20. **Юшко А. М.** Переведення на іншу роботу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Юшко А. М. – Х., 2002. – 20 с.

List of references

1. **Bovkun Ye. A.** Sutnist borotby z koruptsiieiu v orhanakh Derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy / Ye. A. Bovkun. – Rezhym dostupu : www.archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2011_52.

2. **Kahanovska T. Ye.** Kadrove zabezpechennia derzhavnoho upravlinnia v Ukraini : monohrafiia / T. Kahanovska. – Kh. : Vyd-vo Kharkiv. nats. un-tu im. V. N. Karazina, 2010. – 330 s.

3. **Komarov E.** Upravlenie kareroy / E. Komarov // Upr. personalom. – 1999. – № 1. – S. 37 – 42.

4. **Luzan T.** Poniattia «rotatsiia» derzhavnykh sluzhbovtiv u naukovomu dyskursi / Tetiana Luzan // Derzh. upr. ta mist. samovriaduvannia. – 2012. – Vyp. 3 (14). – S. 232 – 239.

5. **Melnyk K. Yu.** Rotatsiia kadriv pravookhoronnykh orhaniv / K. Yu. Melnyk. – Rezhym dostupu : www.archive.nbuv.gov.ua.

6. **Neumyvachenko N. M.** Osoblyvosti vynykennia, zminy ta pryypynennia trudovykh pravovidnosyn derzhavnykh sluzhbovtiv : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.05 / Neumyvachenko N. M. – Kh., 2002. – 20 s.

7. **Oliinyk I. L.** Pravovyi mekhanizm rotatsii kadriv derzhavnoi sluzhby / I. L. Oliinyk // Ekonomika ta pravo. – 2012. – № 3. – S. 12 – 17.

8. **Poberezhnyi V. V.** Sutnist ta prychny koruptsii v systemi orhaniv derzhavnoi vlady / Poberezhnyi V. V. – Rezhym dostupu : www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10pvdv.pdf.

9. **Pro zasady** zapobihannia i protydii koruptsii : Zakon Ukrainy vid 7 kvit. 2011 r. № 3206-VI. – Rezhym dostupu : zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3206-17.

10. **Pro zatverdzhennia** Kontseptsii rotatsii kadriv na okremykh posadakh derzhavnykh sluzhbovtiv : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18 berez. 2002 r. № 144-r. – Rezhym dostupu : www.zakon4.rada.gov.ua.

11. **Razuvaeva N. I.** Rotatsiya kak odin iz mekhanizmov podbora kadrov v organah vnutrennih del / N. I. Razuvaeva. – Rezhim dostupa : www.cyberleninka.ru/article/nl.

12. **Slovar** inostrannykh slov. – M. : Rus. yaz., 1989. – 624 s.

13. **Slovar** russkogo yazyika. V 4 t. T. 3 / red. E. A. Ivannikova. – M. : Rus. yaz., 1987. – 752 s.

14. **Sozdanie** i aprobatsiya mekhanizmov rotatsii gosudarstvennykh sluzhaschih. Otchet o nauchno-issledovatel'skoy rabote. – Rezhim dostupa : www.refdb.ru/look/1003546.html.

15. **Solodov V. V.** Rotatsiya kak mekhanizm povysheniya effektivnosti pravookhranitel'noy sluzhby Rossiyskoy Federatsii / V. V. Solodov, E. V. Mihaylova // Gos. upr. : elektron. vestn. – 2010. – Vyip. № 22. – Mart. – Rezhim dostupa : www.hse.ru/pubs/lib/data/access/ticket.

16. **Stvorennia** orhanizatsiino-pravovykh zasad kadrovoi rotatsii yak odnogo iz diievykh elementiv pidhotovky kadriv ta poperedzhennia mozhlyvykh koruptsiinykh proiaviv u derzhavnykh orhanakh : nauk. rozrobka / S. M. Serohin, O. V. Antonova, I. V. Shpektorenko [ta in.] ; za zah. red. S. M. Serohina. – K. : NADU, 2009. – 60 s.

17. **Hohryakov A.** Pochemu printsip rotatsii kadriv ne pretvoryaetsya v zhizn? / Hohryakov Aleksandr. – Rezhim dostupa : www.gosbook.ru/node/6817.

18. **Hromov I. L.** Korruptsiionnaya situatsiya v ugodovno-ispolnitel'noy sisteme: kriminologicheskie i ugodovno-pravovyye problemy / I. L. Hromov // Vestn. Vladimir. Yurid. in-ta. – 2011. – № (18). – S. 36 – 45. – Rezhim dostupa : www.vui-fsin.ru/vestnik/2011/Vestnik-2011-1.

19. **Shapka B. V.** Udoskonalennia antykoruptsiinoho zakonodavstva na zasadakh svitovykh standartiv / B. V. Shapka. – Rezhym dostupu : www.minjust.gov.ua/31896.

20. **Yushko A. M.** Perevedennia na inshu robotu : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.05 / Yushko A. M. – Kh., 2002. – 20 s.

Надійшла до редколегії 10.06.14

Сергій ІВАСЕНКО
 Національна академія державного управління
 при Президенті України

УМОВИ ВИНИКНЕННЯ КОРУПЦІЇ СЕРЕД ПРАЦІВНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Аналізуються причини, що обумовлюють підвищення рівня корупції серед працівників правоохоронних органів, тенденції проявів корупції в правоохоронних органах; розглядається механізм психологічного впливу на формування корупційної поведінки. На основі узагальнення результатів соціологічного опитування визначаються причини корупції в правоохоронних органах.

Ключові слова: корупція, державна антикорупційна політика, державне управління, правоохоронні органи, причини корупційної поведінки.

Sergey Ivashenko. Условия возникновения коррупции среди работников правоохранительных органов

Анализируются причины, обуславливающие повышение уровня коррупции среди сотрудников правоохранительных органов, тенденции проявления коррупции в правоохранительных органах; рассматривается механизм психологического воздействия на формирование коррупционного поведения. На основе обобщения результатов социологического опроса определяются причины коррупции в правоохранительных органах.

Ключевые слова: коррупция, государственная антикоррупционная политика, государственное управление, правоохранительные органы, причины коррупционного поведения.

Sergey Ivashenko. The conditions for corruption among law enforcement

The reasons for the increasing level of corruption among law enforcement officials, the trends of corruption in law enforcement are analyzed, the mechanisms of psychological impact on the formation of corrupt behavior is considered. On the basis of summarize the results of a sociological survey the following causes of corruption in law enforcement are determined.

Key words: corruption, government anti-corruption policy, public administration, law enforcement agencies, the reasons for corrupt behavior.

Протидія злочинності, зокрема посадовим злочинам у сфері діяльності органів виконавчої влади, на сучасному етапі розглядається як один із пріоритетних напрямів діяльності державної політики України, спрямованої на захист прав, свобод і законних інтересів громадян. Особливо нетерпимим є поширення корупційних проявів серед особового складу правоохоронних органів. Виникає необхідність аналізу причин, що обумовлюють підвищення рівня корупції серед працівників правоохоронних органів.

Останнім часом у науковій літературі багато уваги приділяється проблемі корупції в правоохоронних органах, хоча висвітлюється головним чином проблема корупції в органах внутрішніх справ (праці С. Алфборова, О. Лунєєва, О. Мартиненка, В. Медведєва, С. Стеценка, О. Ткаченка).

У той самий час, незважаючи на значну кількість наукових праць, у питаннях запобігання і протидії корупції в правоохоронних органах існує дуже багато невирішених проблем. Зокрема, недостатньо вивчено закордонний досвід, досвід і специфіку боротьби з корупцією в інших правоохоронних структурах (крім органів внутрішніх справ (ОВС)). Це обумовило вибір теми дослідження.

Мета статті – висвітлити причини підвищення рівня корупції в правоохоронних органах.

Термін «корупція» у сучасній лексиці застосовується для позначення можливості підкупу (продажності) державних службовців і політичних діячів. «Якщо є доступ до соціальних благ, завжди виникає спокуса використати їх в особистих інтересах» – зазначав Ш. Л. Монтеск'є. У своєму трактаті «Про дух законів» він писав, що будь-яка людина, наділена владою, схильна скористатися нею [3].

За своєю спрямованістю і механізмами реалізації корупційна поведінка працівника ОВС – це різновид девіантної поведінки, сукупність проступків у діях правоохоронця, які стосуються інтересів окремих людей, соціальних груп, соціальних спільнот або суспільства в цілому [2, с. 134]. Механізми реалізації корупційної поведінки працівників правоохоронних органів базуються на психологічних регуляторах як системно-функціональних, формотворчих детермінантах корупційної поведінки.

Структуруючи механізм психологічного впливу на формування корупційної поведінки, О. В. Ванновська пропонує концепцію п'ятирівневої структури корупціогенної особистості: рівень сенсів і цінностей (життєві цілі, прагнення, сенси і ціннісні орієнтації); когнітивно-етичний рівень (етична самосвідомість, настанови етичної поведінки, правосвідомість, структура відповідальності й обов'язку); емоційний рівень (задоволеність життям, задоволеність професією, задоволеність особистим статусом, ставлення до себе); регулятивний рівень (локус контролю, механізми ухвалення рішень); поведінковий рівень (тип реагування). Викладаючи генезу і структуру корупційної поведінки, вона пропонує чотири варіанти вибору в умовах формування корупційної дії:

– ситуація спільної дії провокуючих зовнішніх і внутрішніх чинників;

– ситуація суперечності (конфлікту) протидіючих внутрішніх чинників і провокуючих зовнішніх;

– ситуація суперечності (конфлікту) провокуючих внутрішніх чинників і протидіючих зовнішніх;

– ситуація спільної дії протидіючих зовнішніх і внутрішніх чинників.

Спеціалісти дійшли висновку про існування двох варіантів корупційної поведінки суб'єкта: відхід від антикорупційних норм і власне корупційна поведінка [1, с. 54].

Л. Й. Гуменюк вважає, що на підставі вищевикладеного можна уявити психологічний портрет корупціогенної особистості працівника ОВС. Для нього характерне осмислення життя через придбання матеріальних благ, прагнення до розкоші як показника щастя, неусвідомлена мотивація і недиференційована структура настанов етичної поведінки, низький рівень задоволеністю життям, негативне ставлення до оточення й неадекватна самооцінка, екстернальний локус контролю, імпульсивний тип реагування [2, с. 140]. Кожна з цих характеристик підвищує схильність до корупції, яку можна описати як інтегральний показник. Його слід використовувати під час професійного психологічного відбору на службу в ОВС.

Таким чином, корупційну поведінку працівників правоохоронних органів зумовлюють як внутрішні (психологічні), так і зовнішні (соціально-політичні, соціально-економічні, соціокультурні) регулятори. До психологічних передовсім належать: а) на ціннісному рівні: життєві сенси, цілі, прагнення, ціннісні орієнтації; етична самосвідомість; правосвідомість індивіда; психологічні настанови етичної поведінки (індивідуальні, моральні, соціальні та правові смисли, які особистість вкладає у свої вчинки); структура відповідальності та обов'язку; б) на емоційному рівні: задоволеність життям; задоволеність професією; задоволеність особистим статусом; ставлення до себе; в) на регулятивному рівні: локус контролю; механізми ухвалення рішень; на поведінковому рівні – тип реагування (імпульсивний і рефлексивний). Психологічними регуляторами поведінки особистості на конативному рівні є мотиваційна структура, специфіка сприйняття, вольові якості та особливості темпераменту особистості.

Виявлено, що неадекватна оцінка ставлення особистості до себе активізує комплекс неповноцінності і спонукає до пошуку компенсаторних механізмів у вигляді підвищення особистої значущості за рахунок збільшення матеріальних благ. Провокуючим зовнішнім і внутрішнім чинникам надається перевага порівняно з протидіючими зовнішніми і внутрішніми чинниками. Це активізує

деформуючу дію на правову поведінку особистості, яка отримує протиправну спрямованість.

Аналіз результатів соціологічного опитування щодо корупційних проявів показав, що органи міліції за рівнем корумпованості вийшли на перше місце, розділивши його з державними органами влади і медичними установами. Якщо негативна оцінка влади пояснюється появою великої кількості матеріалів у ЗМІ, пов'язаних із корупційними справами політичних та державних діячів, то міліція є організацією, яка потрапила до основної групи через власний досвід громадян. На питання, де респондентам довелося мати справу з корупцією, 23,1 % опитуваних вказали установи міліції та 20,6 % – Державтоінспекцію. Респонденти стикалися з корупцією при неправомірних діях міліції в 16 %, при неправомірних діях Державтоінспекції – у 21 %. Як установа, що може ефективно боротися з корупцією в Україні, міліція має низьку довіру населення – 7 %, головним чином через власний досвід спілкування з ОВС [4].

Зрозуміло, що корупція в правоохоронних органах несе в собі подвійну загрозу: по-перше, зраджує інститут державної служби та авторитет державного управління серед громадян України, а по-друге – знижує ефективність боротьби з корупцією силами органів міліції як суб'єкта протидії корупції відповідно до ст. 4 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції». Протидія корупції в ОВС передбачає вивчення та ретельний аналіз причин та умов виникнення і поширення цього негативного явища. Одним зі способів вивчення причин та умов учинення корупційних правопорушень є проведення опитування працівників підрозділів, які безпосередньо здійснюють попереджувальну роботу серед персоналу ОВС.

Нещодавно було проведено опитування працівників підрозділів Управління внутрішньої безпеки і розслідувань (УВБіР) ОВС стосовно визначення причин та умов учинення корупційних правопорушень, а також умов попередження корупції в ОВС. Результати опитування показали:

1. Ставлення до корупції та поширення цього явища серед особового складу ОВС в усіх досліджуваних негативне.

2. Усі респонденти зазначили, що виникненню корупції в ОВС України сприяють такі умови:

- корумпованість державного апарату;
- невинувато тривала за часом або занадто висока вартість вирішення питань як у державних, так і в інших структурах;
- залучення спонсорських коштів, призначених для розвитку та нормального функціонування міліції, не за призначенням;

– скрутне матеріальне становище переважної більшості працівників ОВС;

– негативний приклад вищих керівників різних відомств.

Аналіз отриманих відповідей працівників УВБіР УМВС України свідчить, що це неповний перелік. Поряд із зазначеними умовами, наприклад, працівники УВБіР у Запорізькій області вказали на відсутність моральних орієнтирів. Так, корупція – це явище, що деформує не тільки соціальні відносини, але й психологічні та моральні якості особистості. Узагальнення відповідей працівників УВБіР у Криму дозволяє відокремити, поряд із зазначеними умовами, ще цілий ряд чинників:

– відсутність нормальних житлових умов, побутової інфраструктури;

– низьке фінансування територіальних підрозділів МВС України, відсутність необхідного матеріально-технічного забезпечення;

– негативний вплив на психіку населення західної пропаганди через низькопробні фільми про діяльність поліції та низький рівень позитивної пропаганди у вітчизняних ЗМІ;

– відсутність дієвих механізмів соціального захисту працівників ОВС і членів їх сімей;

– психологічні особливості особистості.

На думку працівників УВБіР у м. Києві та Київській області, виникненню корупції в ОВС сприяє наявність таких умов:

– невпевненість у майбутньому;

– соціальна незахищеність працівників ОВС;

– нестабільна соціально-економічна ситуація в країні.

За результатами опитування було виявлено причини, що впливають на збільшення або зменшення рівня корупції серед працівників ОВС:

– якість набору кадрів (низький рівень інтелекту; часта зміна місць роботи; наявність родичів або інших близьких зв'язків серед представників комерційних структур, які дозволяють собі порушувати закон; проходження служби в ОВС у районі, віддаленому від місця постійного проживання);

– відсутність контролю за повсякденною діяльністю працівників міліції (кількість справ, що перебувають у провадженні, передусім оперативних; наявність незареєстрованих матеріалів або таких, з якими невинувато зволікають);

– відсутність контролю за способом життя і зв'язками працівників ОВС поза службою;

– відсутність порядку отримання й оприбуткування спонсорської допомоги;

– несприятливий морально-психологічний клімат у підрозділі;
– уникнення відповідальності за корупційні діяння, створення умов уявного благополуччя.

Працівники УВБіР у м. Київ поряд з наведеними зазначають ще такі причини:

– падіння авторитету працівників ОВС і престижу служби в ОВС;

– правовий нігілізм деяких працівників ОВС;

– низький професійний рівень деяких працівників ОВС.

Усі респонденти вказали на існування безпосереднього зв'язку між грошовим утриманням працівників ОВС і членів їх сімей і корупцією. На своє виправдання правопорушники наводять такі докази: не вистачає коштів на лікування рідних, немає власного помешкання, немає грошей для оплати навчання дітей тощо. Дуже прикро, що серед життєвих цінностей працівників ОВС провідне місце часто посідають такі цінності: добробут родини – 48 %; гроші – 38,9 %; влада – 31,8 %; власний добробут – 29,2 %; корисні зв'язки, кар'єра – 24,68 % [4]. Цінності, пов'язані з трудовою діяльністю, завданнями та змістом службової діяльності, інтересами суспільства, як бачимо, далеко не на першому місці.

У мотиваційній сфері працівників ОВС спостерігається домінування мотивів просоціального та компенсаторного характеру. Так, на першому місці: бажання поліпшити своє матеріальне становище (27,9 %), отримувати повагу людей (27,3 %), бажання мати владні повноваження (25,3 %), прагнення до гострих відчуттів (20,1 %). Друге місце серед мотивів посідає потреба відчувати повагу з боку оточення (40 %). Серед професійних мотивів переважають такі: можливість мати високу платню (26 %), бажання поліпшити своє матеріальне становище (26 %), можливість боротися зі злочинністю (26 %), відчуття влади (21 %), потреба в романтиці, гострих відчуттях (21 %) [4].

Усе це дає підстави стверджувати, що мотиваційна сфера працівників ОВС, які скоїли корупційні діяння, зазнала змін. У них сформувалася гіпертрофована потреба в самоствердженні, бажання підвищити власну самооцінку через демонстрацію владних повноважень.

Труднощі документування корупційних правопорушень зумовлені:

– побоюванням громадян давати будь-які показання проти працівників правоохоронних органів;

– суб'єктивізмом суддів під час визначення складу правопорушень (деякі судді, розглядаючи матеріали стосовно корупції, вимагають винести постанову органом дізнання про

відмову в порушенні кримінальної справи за незначущістю, поставити крапку на хабарництві й лише потім розглядають матеріал про корупційні діяння);

– відсутністю в підрозділах оперативно-технічних засобів фіксації корупційних фактів та порядку їх застосування;

– відсутністю визначення «суб'єкта» правопорушення (якщо корупційні діяння вчиняються через посередників), чи є працівник ОВС державним службовцем, якого він рангу, чи давав присягу державного службовця;

– стислим терміном розгляду справи (відсутній механізм продовження строків у випадку удаваної хвороби, відпустки правопорушника);

– відсутністю системи захисту свідків.

Поряд із зазначеними труднощами під час документування корупції серед працівників ОВС, працівники УВБіР у Миколаївській області зазначили, що до джерел доказу, передбачених ст. 251 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП), не входить документування з використанням аудіо-, відеотехніки, а також інших заходів, згідно із Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність», які б полегшили викриття та документування корупційних діянь.

Отже, на нашу думку, з метою вдосконалення боротьби з корупцією в ОВС необхідно:

– конкретизувати деякі статті Закону України «Про засади запобігання і протидію корупції» та Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність»;

– профінансувати систему Міністерства внутрішніх справ у повному обсязі;

– здійснювати добір кадрів на конкурсній основі;

– використовувати поліграф для проведення службових розслідувань;

– своєчасно та об'єктивно реагувати на скарги та звернення громадян;

– розробити й запровадити профілактичні програми;

– з метою викриття фактів нецільового витрачання державних коштів і спонсорської допомоги здійснювати зустрічні перевірки фінансових звітів;

– отримувати письмове роз'яснення від суддів стосовно винесеного рішення про відсутність у діях правопорушника корупційних діянь;

– увести статистичну звітність за кожним складеним протоколом з визначенням причин відмови суду про притягнення до відповідальності за правопорушення або інших підстав відмови.

Поширення корупції в ОВС, на нашу думку, пов'язане з такими обставинами: 1) ОВС – найчисельніше правоохоронне відомство; 2) сфера діяльності ОВС доволі широка й пов'язана зі здійсненням контролю за дотриманням різноманітних правил і приписів у різних сферах (серед них: безпека дорожнього руху, торгівля, міграція населення, охорона громадського порядку, у тому числі превенція правопорушень), які стосуються найбільш важливих прав і свобод громадян. Питання визначення причин та умов, що зумовлюють корупційні прояви серед працівників ОВС, тісно пов'язане з тими, які характерні для всіх категорій працівників державного апарату.

Список використаних джерел

1. **Ванновская О. В.** Генезис и структура коррупционного поведения государственных служащих / О. В. Ванновская / Надежность деятельности в экстремальных условиях : материалы межвуз. науч.-практ. конф. – СПб. : Санкт-Петербург. акмеолог. акад., 2005. – С. 47 – 59.

2. **Гуменюк Л. Й.** Психологічні регулятори поведінки корупціогенної особистості в системі органів внутрішніх справ України / Л. Й. Гуменюк // Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутр. справ. Серія психологічна. – 2009. – № 2. – С. 131 – 143.

3. **Монтескье Шарль Луи.** Избранные произведения / Шарль Луи Монтескье ; пер. с фр. ; общ. ред. и вступ. ст. М. П. Баскина ; примеч. Р. С. Миндлинной. – М. : Политиздат, 1955. – 587 с.

4. **Погляд громадян на проблему корупції в Україні : аналіт. звіт за результатами соц. дослідж. (загальнонаціональне опитування) / Центр «Імідж-Контроль» для програми «Партнерство за прозоре суспільство».** – К., 2003. – 76 с.

List of references

1. **Vannovskaya O. V.** Genezis i struktura korruptsiionnogo pove-deniya gosudarstvennyih sluzhaschih / O. V. Vannovskaya / Nadezhnost deyatelnosti v ekstremal'nykh usloviyah : materialy mezhvuz. nauch.-prakt. konf. – SPb. : Sankt-Peterburg. akmeolog. akad., 2005. – S. 47 – 59.

2. **Humeniuk L. Y.** Psykholohichni rehulatory povedinky koruptsiohennoi osobystosti v systemi orhaniv vnutrishnikh sprav Ukrainy / L. Y. Humeniuk // Naук. visn. Lviv. derzh. un-tu vnutr. sprav. Seriya psykholohichna. – 2009. – № 2. – S. 131 – 143.

3. **Monteske Charl Lui.** Izbrannyye proizvedeniya / Charl Lui Monteske ; per. s fr. ; obsch. red. i vstup, st. M. P. Baskina ; primech. P. C. Mindlinoy. – M. : Politizdat, 1955. – 587 s.

4. **Pohliad hromadian na problemu koruptsii v Ukraini : analit. zvit za rezultatomy sots. doslidzh. (zahalnonatsionalne opytuvannia) / Tsentr «Imidzh-Kontrol» dlia prohramy «Partnerstvo za prozore suspilstvo».** – K., 2003. – 76 s.

Надійшла до редколегії 09.07.14

Павло КНИШ

Івано-Франківський національний технічний університет нафти й газу

СУЧАСНІ КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ

Розглядається концепція управління людськими ресурсами, що виникла у 80-ті рр. ХХ ст. – HR-менеджмент. Висвітлюються загальні принципи організації державного управління в межах моделі HR-менеджменту. Особлива увага приділяється ефективності використання технік визначення компетентності службовців у сфері державного управління.

Ключові слова: людський ресурс, професійна компетентність, державний службовець, державне управління.

Павел Книш. Современные концептуальные подходы к управлению человеческими ресурсами

Рассматривается концепция управления человеческими ресурсами, которая возникла в 80-е гг. ХХ в. – HR-менеджмент. Освещаются общие принципы организации государственного управления в рамках модели HR-менеджмента. Особое внимание уделяется эффективности использования техник определения компетентности служащих в сфере государственного управления.

Ключевые слова: человеческий ресурс, профессиональная компетентность, государственный служащий, государственное управление.

Pavlo Knys. The modern conceptual approaches to human resource management

The concept of human resources management, appeared in 80-s of XX century – HR-management is considered. Outlines the General principles of organization of state control in the framework of the model of HR-management. Special attention is paid to the efficiency of the use of techniques of definition of the competence of employees in public administration.

Key words: human resources, professional competence, a civil servant, public administration.

До основних системоутворюючих факторів у технологіях управління більшість учених відносять «людський ресурс», або людину з її постійно зростаючими потребами. Саме «людський фактор», його зміни й ускладнення зв'язків з біологічним та технічним середовищем насамперед породили глобальні проблеми. При вирішенні глобальних проблем повинна використовуватися вся сукупність наукових методів. Державна цільова програма розвитку державної служби формує нові засади управління людськими

ресурсами. Сьогодні Україна в процесі поступової інтеграції до правового простору ЄС наполегливо реформує систему державно-управлінських відносин.

Філософія та методологія управління демократичною державою, створення єдиної системи управлінських структур у сучасній Україні передбачають реалізацію ефективної кадрової політики та вирішення проблем професійної компетентності державних службовців. З позицій розуміння професійної компетентності на даному етапі, насамперед управлінського професіоналізму керівних кадрів і працівників органів державного управління, слід зазначити, що вона має включати певну сукупність суспільних вимог до суто професійних знань та вмінь відповідно до вимог HR-менеджменту.

Теорії державного управління й регулюванню найважливіших суспільних процесів приділяли значну увагу такі вітчизняні та зарубіжні вчені: В. Бакуменко, Т. Бутирська, І. Онищук, В. Панкратов, В. Патрушев, П. Петровський, М. Пірен, Л. Приходченко, О. Руденко та ін.

Дослідженню теоретико-методологічних засад та вдосконаленню практики застосування управлінських технологій у сучасних умовах розвитку суспільства присвячені роботи таких українських та зарубіжних учених: Г. Бертуччі, А. Зайцева, В. Іванова, І. Калачева, М. Кляйманна, О. Крутій, К. Манхейма, К. Оганяна, С. Онищук, Д. Осборна, Ю. Сурміна, В. Толкованова та ін.

Основним завданням, поставленим у науковому дослідженні, є розгляд концептуальних підходів до управління людськими ресурсами. Доцільно застосовувати комплексний підхід до управління персоналом – урахувати організаційно-економічні, техніко-технологічні, соціально-психологічні, правові та інші фактори в усій сукупності, які впливають на поведінку працівників у процесі трудової діяльності [6, с. 37].

Розглянемо концепцію управління людськими ресурсами, що виникла у 80-ті рр. ХХ ст. – HRM (Human Resource Management), або HR-менеджмент. У 90-ті рр. ХХ ст. відбувся перегляд концепції управління персоналом. По-перше, на зміну складним взаємовідносинам між працедавцем та найманими працівниками середини ХХ ст., за яких у робочій обстановці організації домінувала жорстка регламентація процедур взаємодії з працівниками, прийшла атмосфера співпраці, основу якої утворюють невеликі робочі групи, орієнтовані на задоволення споживачів і навчання на робочому місці. Ключові аспекти нової концепції такі: внесок персоналу, задоволеного роботою, у досягнення корпоративних завдань – таких як лояльність споживачів, економія витрат та висока рентабельність,

тобто більше уваги тепер приділяється бізнес-цілям. По-друге, важливим процесом стало залучення персоналу у послідовне досягнення цих цілей. Централізація втрачає свою актуальність, відбувається істотне розшарування організаційних ієрархічних структур, відповідальність делегується лідерам робочих груп. Одночасно зовнішнє середовище організації стає все більш конкурентним. Тому значення набувають не лише потреби клієнтів, але й дії конкурентів.

Існують різноманітні визначення HR-менеджменту та його основних завдань. Н. Корнеліус наводить, наприклад, такі визначення, запропоновані сучасними західними дослідниками:

1. З метою підтримки стратегічних цілей організації основним завданням HR-менеджменту є приведення у відповідність формальної структури і систем трудових ресурсів (відбір, оцінка, винагорода і розвиток) – Фобрум, Тиші (1984 р.) та ін.

2. Основні виміри HR-менеджменту пов'язані з поняттями інтеграції, прихильності персоналу, забезпечення гнучкості та якості – Гест (1987 р.).

3. HR-менеджмент головним чином спрямований на забезпечення і використання управлінських потреб у сфері трудових ресурсів (не обов'язково – потреб персоналу). Акцентується передусім на плануванні, моніторингу, контролі – Торрінгтон і Холл (1987 р.).

4. Діапазон значень терміна (за Джоном Сторі):

– HR-менеджмент як стратегічна ініціатива спрямована на забезпечення відданості співробітників і розвиток їх потенціалу;

– HR-менеджмент як стратегічна ініціатива покликана забезпечити повне використання трудових ресурсів;

– HR-менеджмент як ще один термін для позначення управління персоналом [4, с. 11].

HR-менеджмент як концепція соціально-економічної діяльності – це стратегічний і цілісний підхід до управління найбільш цінними активами організації, а саме людьми, які роблять свій внесок задля досягнення цілей організації [8, с. 14].

Загальні принципи організації державного управління в межах моделі HR-менеджменту були сформульовані відомими ідеологами і практиками Д. Осборном і Т. Геблером, які назвали їх принципами оновлення сучасних систем державного управління, а саме:

– розвиток конкуренції між провайдерами (виробниками, постачальниками) управлінських послуг;

– розширення прав громадян шляхом передачі контролю за діяльністю урядових установ із рук чиновників-бюрократів безпосередньо громадам;

– оцінювання роботи установ не за витратами, а за результатами;

– керування цілями (місією), а не законами і правилами;
– перетворення клієнтів на вільних споживачів, надаючи їм вибір – між школами, навчальними програмами, варіантами надання житла тощо. Переосмислення самого поняття «клієнт державної організації»;

– запобігання виникненню проблем;
– досягнення переваги прибутку над витратами;
– децентралізація управління, внесення в роботу духу співпраці та взаємодопомоги;

– надання переваги ринковим механізмам перед бюрократичними;
– зосередження не стільки на наданні послуг, скільки на стимулюванні (каталізі) вирішення проблем, що виникають у суспільстві, усіма секторами – державним, приватним і некомерційним [12, с. 318].

HR-менеджмент орієнтований на реалізацію профілів професійної компетентності, досягнення максимального внеску працівників у продуктивність організації, тому підвищення ефективності та мотивації за допомогою різних форм залучення є пріоритетним напрямом діяльності. Делегування повноважень працівникам вимагає від керівників вироблення певних навичок, більшої гнучкості, ніж застосування звичайних командних методів управління. Але, зрештою, це позитивно позначається на ефективності діяльності організації.

За висновками експертів сфери державного управління, у межах еволюційного процесу уряди ряду країн сьогодні ведуть пошук нового синтезу принципів щодо управління персоналом на державній службі. Цей еволюційний ланцюжок створюють: доктрини, побудовані на традиційній «теорії бюрократії за Вебером»; парадигми «нового державного менеджменту» та принципи «теорії чутливого врядування». Експерти констатують, що сучасні уряди надають перевагу такій стратегії управління людськими ресурсами, яка поєднує старі й нові підходи. «Розвиваючись в умовах поміркованого традиціоналізму й нового бачення лідерства з боку урядів і вищих посадовців, управління людськими ресурсами в державному секторі наразі набуває таких ознак:

– відбір персоналу на основі професійних заслуг, знань і досвіду;

– запровадження заходів, що забезпечили б відповідність персоналу державної служби демографічному складу суспільства, з обов'язковим дотриманням принципу призначень за професійними заслугами;

– визнання необхідного існування правил та інституційної пам'яті;

– зосередженість на дієвості, впливовості та результатах роботи державної служби;

- заохочення лояльності та розширення бази підзвітності;
- нове формування цінностей та етики державної служби;
- інвестування в розвиток людських ресурсів» [1, с. 146].

Ідея професійної компетентності посади державної служби найбільше розвинулась у Великій Британії. Там взяли на озброєння компетентнісний підхід як інтегральну систему вимог до посад, що описуються поведінковими характеристиками. У 2003 р. був затверджений комплекс PSG (Professional Skills for Government), який визначає перелік навичок державних службовців усіх рівнів — від міністрів до рядових чиновників на місцях. Саме він є основоположним як для кадрових служб державних органів, так і для самих державних службовців, дає змогу визначити не лише систему вимог до конкретної посади, а й індивідуальний потенціал кар'єрного просування. Цей комплекс включає такі кластери навичок: управління іншими людьми (підлеглими, персоналом), фінансовий менеджмент, клієнтський менеджмент, проектний менеджмент, стратегічне мислення; особлива роль належить навичкам у сфері роботи з інформацією. Сюди віднесені такі кластери, як ефективна комунікація, інформаційна безпека, аналіз відомостей і даних, IT-навички [7].

Аналіз наукових джерел свідчить, що нове формування цінностей та етики державної служби та інвестування в розвиток людських ресурсів – два основних аспекти компетенцій – виявляються як опис робочих завдань або очікуваних результатів (походять від національних систем навчання: National Scottish Vocational Qualifications і Management Charter Initiative) та як опис поведінки (спеціалізація у сфері ефективного управління). Перші визначають компетенції як здатність менеджера діяти відповідно до стандартів, прийнятих в організації, а другі – різні варіації визначення компетенції як основної характеристики особистості, здатної досягти високих результатів у роботі [10, с. 3].

Компетенції розрізняють за видами: загальні, ключові (однаково важливі для всіх); специфічні (вирізняються за посадою та стосуються технічних аспектів роботи). Перелік видів компетенцій досить великий: власні, професійні, універсальні, базові, особистісні, корпоративні, спільні, виключні, стрижневі, традиційні, унікальні, випереджальні, технічні, необхідні, надлишкові, інформаційні, комунікативні, маркетингові, організаційні, управлінські/менеджерські тощо.

Еволюційним кроком у застосуванні компетенцій стали профілі. Наприклад, профілі компетенцій лідерства в системі державної служби України, розроблені відповідно до пріоритетних напрямів раціоналізації управління державною службою, є інструментом, який:

- фіксує відмінності між політичними й адміністративними посадами шляхом визначення очікуваних вимог до державних службовців на адміністративних посадах;

- розподіляється за рівнями керівників (вищий, середній, базовий);

- свідчить про наявність ключових, однаково важливих для всіх груп, компетенцій лідерства – аналітичне мислення, досягнення результатів – орієнтація на результат, управління людськими ресурсами, ефективна комунікація [9].

У зарубіжних країнах з метою підвищення ефективності діяльності корпусу державних службовців було запроваджено так звані рамкові компетенції. Рамкові компетенції являють собою набір компетенцій, які відіграють важливу роль для відомства в цілому, але також можуть використовуватись як інструмент для оцінювання та вимірювання компетенцій керівництва відомства.

Одним з ефективних підходів до визначення компетентності службовців системи органів державного управління є застосування сучасних технологій відбору та підготовки. Проте їх застосування має бути всебічно обґрунтованим, ретельно підготовленим і професійно здійснюваним. Це передбачає дотримання принципу системності кадрової політики, згідно з яким ці методи та технології повинні застосовуватися не як самоціль, а як один із компонентів цілісної системи добору, розстановки і використання кадрів. Ця політика має включати також ретельне вивчення можливостей і особистісного потенціалу кожного працівника, створення належних умов для успішної реалізації цього потенціалу, зокрема шляхом створення розвиненої системи заходів з організації кадрового замовлення у вищих закладах освіти, системи цільової підготовки та перепідготовки кадрів і регулярного підвищення їх професійної, загальнокультурної та управлінської кваліфікації. Водночас вона повинна враховувати якість професійної підготовки працівника, рівень розвитку його особистісних рис, їх характеристики та відповідність вимогам тієї посади, яку той посідає, та функцій, які йому доводиться виконувати [5].

Ефективність використання технік визначення компетентності службовців у сфері державного управління (тести, опитування, експеримент) залежить від двох важливих моментів: наявності спеціалістів-психологів, що будуть займатися діагностикою, та дотримання ними етики психодіагностування. У дослідженнях зарубіжних авторів розглядаються окремі етичні проблеми психодіагностування:

1. Хоча сьогодні існує значна кількість психодіагностичних тестів, усі вони обов'язково повинні відповідати вимогам, чітко

визначеним «Стандартами для психологічних та освітніх тестів» і досить повно описаним у цих стандартах.

2. Практична діяльність кожного психолога має регулюватися спеціальними етичними стандартами і кодексом поведінки психолога.

3. Кожний користувач будь-якого тесту повинен володіти інформацією стосовно його валідності, надійності і обмежень, пов'язаних із його застосуванням.

4. Кожен психолог повинен приділяти значну увагу відбору психодіагностичних тестів, а також інтерпретації отриманих за його допомогою результатів. При цьому будь-який із використовуваних тестів має відповідати цілям дослідження і своєму призначенню.

5. Професійні психологічні інструменти повинні бути недоступними для будь-кого з непрофесіоналів, які б бажали їх використовувати. Вільне поширення психодіагностичного інструментарію і можливість його застосування будь-якою особою призводить до втрати цим інструментарієм своєї валідності.

6. За кордоном, насамперед у США, особливі вимоги висуваються до роботи з комп'ютеризованими тестами, оскільки тут завжди є ризик отримання неточних, а то й недостовірних результатів. Тому кожен практичний фахівець повинен пам'ятати, що комп'ютерне психодіагностичне тестування не може розглядатися як цілком автоматизована процедура. Іншими словами, воно ніколи не може здійснюватися безпосередньо самими досліджуваними, без участі професійного психолога.

7. Одним із найважливіших положень етичних стандартів і кодексів поведінки психолога вважається збереження конфіденційності результатів психодіагностування [2, с. 201].

У сучасних умовах розвитку ринку праці, підвищення вимог роботодавців до компетенцій працівників, демографічного старіння робочої сили і зростання частки осіб, які здобули професійну освіту кілька десятиліть тому, унаслідок чого їх компетенції не відповідають сучасним вимогам, розвитку існуючих і появи нових технологій, що потребує нових знань та вмінь працівників, кадрова політика в країні повинна зазнати значних змін. Кадрові процеси і служби мають спиратися на обґрунтовані програми розвитку організації, галузі та відповідні цільові кадрові програми, що враховують короткостроковий та середньостроковий прогнози потреби в кадрах, розвитку кадрової ситуації; володіти засобами для впливу на неї.

Подальше реформування державного управління може бути успішним лише в тому разі, якщо воно буде реалізовуватися комплексно, таким чином, щоб перетворення в одній сфері,

наприклад економічній, стимулювали перетворення в соціальній сфері, а вони, у свою чергу, – у політичній сфері й навпаки. Комплексні перетворення неможливі без застосування комунікативних технологій. Держава без вироблення певного образу майбутнього, а також схвалені суспільством стратегічної моделі поведінки приречена на кризи [11].

Ураховуючи вищевикладене, можна зробити певні висновки. Кадрова робота і процеси мають набути системності, яка передбачає наявність, взаємозв'язок і взаємообумовленість усіх аспектів управління персоналом, її безперервність.

На сучасному етапі розвитку державної служби важливо уникнути тільки технічного, ресурсного підходу до кадрів як до складової фактору виробництва, а ставитись як до соціальної складової діяльності організації, оскільки повноцінне формування й відновлення трудового потенціалу залежить від соціального середовища. Тому здійснюючи стратегічне планування кадрової роботи, важливо: визначити реальну потребу в кадрах за етапами стратегічного періоду; установити наявність кадрів у розрізі якісних параметрів та можливі прогнозовані їх зміни в стратегічному періоді (вихід на пенсію, вибуття на службу до лав армії, на навчання, міграційне вибуття тощо); виявити нестачу кадрів в аспекті їх якісних параметрів за етапами стратегічного періоду, у тому числі з урахуванням потреби в нових фахівцях відповідно до передбачуваних стратегічних змін на підприємстві (в організації); визначити джерела покриття дефіциту кадрів за роками стратегічного періоду і в аспекті якісно-кваліфікаційних груп (як внутрішні, так і зовнішні джерела).

Докорінної перебудови потребує робота кадрових служб відповідно до вимог ринкової економіки і конкретної кадрової стратегії. Менеджери з персоналу мають пройти спеціальну перепідготовку. А на майбутнє слід підготувати фахівців з управління трудовими ресурсами. Працівники кадрових служб мають добиратися за критеріями наявності задовільних знань принаймні з таких дисциплін, як управління персоналом, економіка і організація виробництва, психологія, соціологія, правознавство, педагогіка; володіти навиками тестування, роботи на комп'ютері тощо. Добір, розстановку і виховання керівних кадрів та спеціалістів слід здійснювати з обов'язковим дотриманням таких принципів: добирати кадри за діловими (компетентність, професіоналізм, організаторські здібності), морально-психологічними і політичними якостями, на демократичній основі, з поєднанням досвідчених і молодих працівників, систематично оновлювати і закріплювати кадри, працювати з резервом.

Загалом система професійної освіти і навчання повинна мати відкритий характер і бути здатною до саморозвитку на основі нових принципів, орієнтованих на ринок праці, децентралізацію та соціальне партнерство. Патріотизм, професіоналізм, порядність – саме в такій послідовності принципів має здійснюватися підбір кадрів з урахуванням вимог та умов, що включають у себе послідовне здійснення ряду науково-дослідних, організаційно-управлінських, політичних та законодавчих дій. Зокрема, відбір і розстановка повинні впроваджуватись відповідно до зазначених вище принципів; відбір за діловими, політичними і морально-психологічними якостями має обов'язково доповнюватися оцінкою результатів роботи на попередній посаді, з урахуванням морально-психологічних характеристик; необхідно проводити відбір і розстановку таким чином, щоб тип особистості максимально відповідав типу середовища, яке очікується, більше враховуючи людський фактор; потрібно відпрацювати порядок просування по службі кадрів усіх категорій, у тому числі й масових професій, для стимулювання творчості, самовдосконалення, підвищення продуктивності і якості праці [3, с. 53].

Отже, розвиток людських ресурсів належить до такого типу технологій управління, як формування управлінської і соціально-технологічної культури сучасного зразка. Управлінська культура може бути представлена як єдність управлінських знань, почуттів, цінностей, управлінських та організаційних відносин на даному етапі і творчої управлінської діяльності.

Список використаних джерел

1. **Бертухчі Г.** Розкриття людського потенціалу задля підвищення ефективності державного сектору: міркування щодо головних висновків Всесвітньої доповіді UNDESA'S 2005 про стан державного сектору / Г. Бертухчі // Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки: матеріали XVIII Міжнар. конгресу з підготовки вищих держ. службовців, Україна, Київ, 15 – 17 черв. 2005 р. / уклад. С. В. Соколик. – К. : К.І.С., 2005. – С. 146.
2. **Бабаєв В. М.** Психодіагностика у системі державного управління і місцевого самоврядування / В. М. Бабаєв, О. С. Пономарьов, О. Г. Романовський. – Х. : Фоліо, 2006. – 416 с.
3. **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. – С. 53 – 54.
4. **Корнелиус Н.** HR-менеджмент: поиск, подбор, тренинг, адаптация, мотивация, дисциплина, этика : пер. с англ. / Н. Корнелиус. – Д. : Баланс Бизнес-Бук, 2005. – 520 с.

5. **Крутії О. М.** Інноваційні технології підготовки державних службовців в Україні / О. М. Крутії // Державне управління та місцеве самоврядування: історія та сучасність : зб. тез наук.-практ. конф. за підсумками стажування слухачів, 21 верес. 2011 р. – Х. : Магістр, 2011. – С. 152 – 153.
6. **Никифоренко В. Г.** Управління персоналом : навч. посіб. / В. Г. Никифоренко. – 2-ге вид., виправл. та доп. – О. : Атлант, 2013. – 275 с.
7. **Онищук С. В.** Профілі професійної компетентності: наукове забезпечення та кращі практики / С. В. Онищук. – Режим доступу : nads.gov.ua/sub/data/upload/publication/.../2012.pdf.
8. **Руденко О. М.** Система і стратегія HR-менеджменту для державного управління : навч. посіб. / О. М. Руденко, Л. М. Усаченко, С. В. Штурхецький. – К. : Інтерсервіс, 2013. – 133 с.
9. **Сіоніхіна З. М.** Сутність і особливості професійної діяльності керівних кадрів ЦОВВ як джерело вимог до їхніх професійних компетенцій / З. М. Сіоніхіна. – Режим доступу : irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/.../cgiirbis_64.exe?.
10. **Уиддет С.** Руководство по компетенциям : пер. с англ. / Стив Уиддет, Сара Холлифорд. – М. : Изд-во ГИППО, 2008. – 228 с.
11. **Юрченко В. Е.** Комунікативні технології як механізми взаємодії громадянського суспільства та державної влади / В. Е. Юрченко. – Режим доступу : www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-1/doc/4/06.pdf? .
12. **Osborne D.** Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector / David Osborne, Ted Gaebler. — Reading, Mass. : Addison-Wesley Pub. Co., 1992. – 405 p.

List of references

1. **Bertuchchi H.** Rozkryttia liudskoho potentsialu zadlia pidvyshchennia efektyvnosti derzhavnoho sektoru: mirkuvannia shchodo holovnykh vysnovkiv Vsesvitnoi dopovidi UNDESAS 2005 pro stan derzhavnoho sektoru / H. Bertuchchi // Demokratychnyi rozvytok: vyshchi derzhavni sluzhbovtsi ta polityko-administratyvni stosunki: materialy XVIII Mizhnar. konhresu z pidhotovky vyshchykh derzh. sluzhbovtsiv, Ukraina, Kyiv, 15 – 17 cherv. 2005 r. / ukklad. S. V. Sokolyk. – K. : K.I.S., 2005. – S. 146.
2. **Babaiev V. M.** Psykhodiahnostyka u systemi derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia / V. M. Babaiev, O. S. Ponomarov, O. H. Romanovskiy. – Kh. : Folio, 2006. – 416 s.
3. **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.]. – K. : NADU, 2012. – S. 53 – 54.
4. **Kornelius N.** HR-menedzhment: poisk, podbor, trening, adaptatsiya, motivatsiya, distsiplina, etika : per. s angl. / N. Kornelius. – D. : Balans Biznes-Buk, 2005. – 520 s.
5. **Krutii O. M.** Innovatsiini tekhnolohii pidhotovky derzhavnykh

sluzhbovtziv v Ukraini / O. M. Krutii // Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia: istoriia ta suchasnist : zb. tez nauk.-prakt. konf. za pidsumkamy stazhuvannia slukhachiv, 21 veresnia 2011 r. – Kh. : Mahistr, 2011. – S. 152 – 153.

6. **Nykyforenko V. H.** Upravlinnia personalom : navch. posib. / V. H. Nykyforenko. – 2-he vyd., vypravl. ta dop. – O. : Atlant, 2013. – 275 c.

7. **Onyshchuk S. V.** Profili profesiinoi kompetentnosti : naukove zabezpechennia ta krashchi praktyky / S. V. Onyshchuk. – Rezhym dostupu : nads.gov.ua/sub/data/upload/publication/.../2012.pdf.

8. **Rudenko O. M.** Systema i stratehiia HR-menedzhmentu dlia derzhavnoho upravlinnia : navch. posib. / O. M. Rudenko, L. M. Usachenko, S. V. Shturkhetskyi. – K. : Interservis, 2013. – 133 c.

9. **Sionikhina Z. M.** Sutnist i osoblyvosti profesiinoi diialnosti kerivnykh kadriv TsOVV yak dzherelo vymoh do yikhnikh profesiinykh kompetentsii / Z. M. Sionikhina. – Rezhym dostupu : irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/.../cgirbis_64.exe?.

10. **Uiddet S.** Rukovodstvo po kompetentsiyam : per. s angl. / Stiv Uiddet, Sara Holliford. – M. : Izd-vo GIPPO, 2008. – 228 c.

11. **Yurchenko V. E.** Komunikatyvni tekhnolohii yak mekhanizmy vzaiemodii hromadianskoho suspilstva ta derzhavnoi vlady / V. E. Yurchenko. – Rezhym dostupu : www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-1/doc/4/06.pdf?.

12. **Osborne D.** Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector / David Osborne, Ted Gaebler. – Reading, Mass. : Addison-Wesley Pub. Co., 1992. – 405 p.

Ндійшла до редколегії 25.07.14

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.9:346.2: 332.02(330.15)

Ігор ГУРНЯК, Олександра ЯРЕМЧУК

Львівський національний університет імені Івана Франка

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК СУБ'ЄКТ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Розглядаються погляди науковців на проблематику управління ресурсами групою людей. Досліджується функціонування територіальної громади як суб'єкта господарювання в Україні. Виявляються перешкоди та можливості розвитку спільного управління обмеженими ресурсами громади.

Ключові слова: інституційна теорія, обмежений ресурс, розвиток, спільна власність, територіальна громада.

Игорь Гурняк, Александра Яремчук. Территориальное общество как субъект хозяйствования

Рассматриваются взгляды ученых на проблематику управления ресурсами группой людей. Исследуется функционирование территориального общества как субъекта хозяйствования в Украине. Выявляются препятствия и возможности развития совместного управления ограниченными ресурсами общины.

Ключевые слова: институциональная теория, ограниченный ресурс, развитие, общая собственность, территориальная община.

Ihor Hurniak, Oleksandra Yaremchuk. Local community as a business entity

The survey of the views of scholars on issues of resource management group of people was made. Based on institutional theory was studied the functioning of the community as the subject of a local entity in Ukraine. The barriers and

© Гурняк І. Л., Яремчук О. І., 2014

opportunities were identified for the co-management development of limited communities' resources.

Key words: institutional theory, limited resources, development, joint ownership, local entity.

На сучасному етапі розвитку держави важливим постає питання визнання територіальної громади як суб'єкта господарювання. Це спричинено використанням майна громад України без їх участі. Зважаючи на досвід інших держав та можливості економічного розвитку, актуальним на сьогодні є саме зародження та функціонування територіальної громади як цілісної інституційної одиниці.

Ураховуючи зацікавленість у дослідженні проблематики, можна стверджувати про різноманітність поглядів науковців. Г. Хардін у «Трагедії громад» описав деградацію суспільства внаслідок використання спільною людей обмежених ресурсів [5]. Він стверджує, що управління спільною власністю є неефективним унаслідок наявності проблеми фрірайдера (безбілетника). До появи тези Г. Хардіна стосовно спільної власності висловлювався й Арістотель у праці «Політика». Він вважав, що людині важлива лише її індивідуальна власність, а до спільної вона ставиться недбало. Відповідно до теорії Гоббса люди, намагаючись максимально збагатитись, починають ворожнечу та протистояння між собою. Деякі теоретики прав власності апріорно вважають, що комунальне володіння має такі небажані результати:

– фізичне знищення, адже нікого не можна виключити з процесу користування ресурсною системою, і відповідно фрірайдер постійно порушуватиме правила користування;

– надто великі затрати на переговори з метою встановлення правил щодо доступу до ресурсів, навіть у випадку досягнення згоди щодо обмеженого доступу.

Для порівняння наведемо думку економістів-інституціоналістів, дещо перефразувавши теорему Коуза: якщо права власності (у цьому випадку комунальної) чітко визначені, ефектом масштабу можна знехтувати, а трансакційні витрати дорівнюють нулю, то проблему зовнішніх екстерналій можна вирішити без втручання держави, зокрема без втручання держави. Отже, залишилось дати відповідь на питання щодо розміру трансакційних витрат, природи зовнішніх екстерналій, визначеності права власності на спільний ресурс.

Інші загрози комунального володіння, на яких наголошують науковці:

- важкість умов комунікації в групі;
- лояльність до викривлень у зовнішніх органах влади;
- викривлена система стимулів, створена центральними органами влади.

Щодо ймовірного (чи гарантованого рядом авторів) фізичного знищення об'єкта комунальної власності є два висновки, що заслуговують на увагу:

1. Р. Неттінг вважає, що комунальне землеволодіння винагороджує все суспільство результатами діяльності зі збереження ресурсів від можливого знищення [7]. Наприклад, 3 млн га в Японії надалі залишаються в комунальній власності. Це в державі, де земля під авто подекуди дорожча за саме авто.

2. М. Маккейн на основі ряду досліджень не виявила жодного прикладу комунальної землі, яка б страждала від екологічних проблем [6]. Очевидно, що територія України з відсутністю чіткого визначення та захисту права власності, зокрема комунального, дослідником до уваги не бралася.

Метою статті є оцінка можливостей успішного функціонування та розвитку територіальних громад України як суб'єкта господарювання в сучасних реаліях.

У своїй книзі «Керуючи спільною колективною діяльністю» Е. Остром заперечила тези теоретиків успішними прикладами з практики [2]. Наведемо найбільш цікаві приклади з її дослідження.

Вилів риби в Аланьї (Туреччина) [2, с. 273]. Після десяти років спроб і помилок рибалки визначають черговість ділянок для виліву риби шляхом жеребкування. Перелік віддається на зберігання меру та жандарму. Правила модифіковані учасниками, які самі й здійснюють нагляд. Право на використання чітко визначене.

Випас худоби та лісокористування в Тьорбелі (Швейцарія) [2, с. 275]. Жоден житель – член громади не може посилати на альпійські луки громади більше корів, ніж він може прогодувати протягом зими. Деревя для будівництва та обігріву помічаються офіційною особою громади, групуються в лоти й розподіляються за групами домашніх господарств.

Е. Остром виділяє такі принципи проектування інститутів спільного ресурсу:

1. Чітко визначені межі.
2. Відповідність між правилами присвоєння чи забезпечення пропозиції та місцевими реаліями.
3. Наявність домовленостей колективного вибору – більшість бере участь у зміні правил.
4. Нагляд зі сторони присвоювачів.
5. Відкаліброваність санкцій (тяжкість покарання відповідає тяжкості проступку чи злочину та їх контексту).
6. Доступний механізм вирішення конфліктів: легкий доступ до низькозатратних площадок їх вирішення.
7. Мінімальне визнання права на організацію: права

присвоювачів на проектування й створення власних інститутів не заперечуються зовнішніми органами державної влади.

8. Існує система вбудованих організацій. Діяльність із присвоєння, забезпечення, нагляду здійснюється на різних рівнях організацій, убудованих одна в одну [2, с. 178].

Також, на думку Е. Остром щодо інститутів спільного ресурсу, необхідно розглядати такі питання з погляду економіки: скільки учасників процесу, яка структура групи присвоювачів, хто є ініціаторами дій із використання спільного ресурсу, хто покривав затрати на здійснені заходи, якою інформацією володіли учасники, у чому полягали ризики й зобов'язання різних учасників і які інститути більш широкого характеру використовували учасники, установлюючи нові правила [2, с. 200]. На основі вибірки із 56 територіальних громад України, створених як юридична особа-власник та розміщених на території 12 різних областей, дамо оцінку можливості їх тривалого та успішного функціонування на базі принципів, запропонованих Е. Остром:

1. Територіальна громада використовує власні ресурси: ліс, землю, водні об'єкти, комунальне майно в межах адміністративно-територіальної одиниці. Такі межі встановлено під час її створення і можна отримати в архіві. Жодного поділу на землі в межах та за межами населеного пункту в рамках Конституції України не передбачено, тому така ідентифікація є чіткою та однозначною.

2. Місцеві реалії в умовах України стосовно відповідності між правилами присвоєння чи забезпечення пропозиції та місцевими реаліями є досить різними. Спостерігаємо ситуацію в Краковці, де відсутність можливості користуватися ставком для вилову риби з любительською та спортивною метою, купання не викликало в місцевих жителів жодного спротиву протягом 30 років, хоч це є очевидним порушенням орендарем Водного кодексу України. Сьогодні кожна наступна спільна риболовля налічує вдвічі більше людей, ніж попередній раз. Спільне використання ресурсу дозволяє захиститись від впливу неформальних інститутів та інституційних пасток. Проте протягом цього тривалого періоду не знаходилося у громаді людей для перевірки незаконної оренди. Водночас у селі Чайківка один став громадою зарибнено самостійно, два інших здано в оренду на п'ять та п'ятнадцять років відповідно. На Хмельниччині з метою вилучення з незаконної оренди жителями сіл проводяться вже зазначені вище так звані спільні риболовлі, коли на таку акцію на знак протесту виходить усе село. У селі Недайвода після участі у зборах, на яких було створено громаду як юридичну особу публічного права, орендар одразу перестав незаконно брати платежі з жителів села за користування орендованою ним водоймою.

Очевидно, що після встановлення права власності громади на її ж майно, поведінка людей, можливості та ефективність використання власності будуть суттєво іншими.

3. Відповідно до вимоги Цивільного кодексу України і постанови Верховної Ради України про збори громадян за місцем проживання у створенні територіальних громад та прийнятті їх рішень обов'язково мають брати участь більше ніж половина жителів громади [3; 4]. Переважно жителі беруть участь безпосередньо або через громадських представників, чий повноваження підтверджені протоколом менших зборів. Громада має можливість як прийняти рішення з будь-якого питання місцевого значення щодо використання свого ресурсу, так і відмінити чи призупинити рішення своїх органів.

4. Відповідні комітети створюють громади на загальних зборах у тих ділянках, які мають для громади значення. Проте нагляд здійснюється не лише комітетами, а й окремими жителями. Спроба незаконного вивозу піску чи землі, будівництва штучних водних об'єктів у с. Руда Львівської області одразу зупинялись окремими жителями одночасно з викликом оперативної групи МВС у районі та подавались заяви про кримінальне правопорушення. Також у цьому самому селі було заблоковано автомобілями членів громади незаконну вирубку лісу. Громаді було обіцяно компенсацію у вигляді конкретної кількості кубів лісу, які найвірогідніше попередньо були викрадені самим лісовим господарством-порушником. На сьогодні громада домоглася не лише припинення всіх вирубок лісу на своїй території, але й відкриття кримінального провадження та суду над прокурором, що покривав ці незаконні дії. Громади кількох сіл у цьому самому Кам'янка-Бузькому районі створили комісію довіри, що присутня на кожному із судових засідань районного суду.

Тому, на відміну від прикладів Е. Остром, контроль в українських громадах більше стосується не контролю один одного, а контролю незаконного використання майна громади ззовні та незаконного втручання держави чи втручання державних органів у місцеве самоврядування.

5. Суди громади чи копні суди завжди були особливістю українських громад. Саме недовіра до офіційного районного суду й спонукала громаду с. Недайводи створити на зборах комітет громадських засідателів, основне завдання якого жителі вбачали у вирішенні питання захисту доброго імені та дрібних побутових суперечок. Дія такого типу інституцій прослідковувалась в Оженині на зборах громади, де місцева самооборона порушників громадського порядку вивела за межі зборів та провела з ними профілактичну бесіду. Іноді додаткові правила встановлюються

статутом. Наприклад, в одному із сіл під Львовом були прийняті правила поведінки забудовника.

6. Окрім описаного вище комітету присяжних засідателів можлива процедура вирішення конфліктної ситуації на загальних зборах. У такому випадку кожному члену громади слід зібрати 5 – 10 % підписів залежно від вимог статуту для ініціювання загальних зборів. Цікавим є досвід Польщі, у якій достатньо 10 % для ініціативи референдуму гміни. Після цього необхідно переконати раду гміни, щоб вона ухвалила рішення про проведення референдуму. Громадівські механізми є більш дружніми та доступнішими для користувача.

7. Можливість використання спільного ресурсу громадою-власником гарантується в Україні ст. 140 – 143 Конституції України [1]. Фактично це конституційне право, позбавити якого громаду не має права жоден орган державної влади чи навіть суд. Водночас в Україні перешкоди безпосередньому управлінню громади чинять усі органи державної влади та переважно органи місцевого самоврядування. Розглянемо приклад Львівської обласної юстиції. У суді певним чином виявилось, що Львівська обласна юстиція не є юридичною особою, а тому не володіє деліктоздатністю. При цьому міська юстиція, як переконували учасників суду, є юридичною особою. Цікавим є статус районних відділів юстиції, а також відповідно їй виконавчої служби чи реєстраційної служби, які покликані реєструвати статuti юридичних осіб чи навіть вилучати в окремих випадках (на їх думку навіть без рішення суду) майно громадян. На Київщині реєстрація статуту громади нагадує анекдотичну історію. Перша вимога: затвердити статут на сесії сільської ради – представницького органу громади. Проте виявилось, що громада такого органу-юридичної особи ніколи не створювала, а ця юридична особа створена фізичною особою – засновником. Друга вимога: відмінити зареєстрований наявний статут. Проте це неможливо, адже громада його не приймала. Водночас існує статут, прийнятий незрозумілою групою осіб, кожен з яких є представником жителів села, незважаючи на факт не існування органу-сільської ради, у який їх обрали на законодавчому рівні. Отже, головою районної юстиції було визнано право громади подати власний статут на реєстрацію безпосередньо. Оскільки реєстр є власністю територіальних громад району, очевидно, що реєстрація в ньому, а також його використання, є прерогативою громад району. Третя вимога: необхідність подання статуту на реєстрацію в період до трьох місяців після його прийняття на загальних зборах. Така вимога є порушенням Цивільного кодексу України та перевищенням повноважень, як злочин, передбачений кримінальним судочинством.

Ще одним прикладом перешкоджання існуванню територіальних громад є відмова в реєстрації статуту без будь-яких пояснень у с. Чайківці на Житомирщині. Отже, представницький орган, що готовий служити громаді-власнику, затвердив і визнав прийнятий зборами статут, а орган юстиції незрозумілого походження та незрозумілого статусу реєстрації не провів.

Якщо в інституційній теорії прийнято говорити про неформальні та формальні інститути, в Україні можна говорити також про формальні та неформальні інституції. Наприклад, Міністерство доходів та зборів без зареєстрованого положення з'ясовувало чи зареєстрована у 1994 р. юридична особа – Львівська міська рада як представницький орган територіальної громади, коли Україна ще була державою рад, а не громад, зазначеного реєстру не існувало та не існувало відповідного закону про місцеve самоврядування, на основі якого цей орган мав функціонувати. Останні з'являться лише в 1996 – 1997 рр. відповідно. Ще цікавішим є досвід виникнення Донецької міської ради в один день із прийняттям закону про місцеve самоврядування на основі розпорядчого акта – Закону України «Про місцеve самоврядування». Цікаво, що закон раптом став розпорядчим актом. Така сама ситуація виникнення Калуської міської ради та Калуського міськвиконкому в один день ще в 1992 р. Тому визнання громадянами цих незаконних структур протягом такого довгого періоду наводить на сумну думку про функціонування саме неформальних інституцій, з існуванням яких громадяни погодились де-факто, а також з їх незаконними рішеннями, що можна вважати черговою інституційною пасткою в межах теорії інституціоналізму.

У Польщі є аналог Фонду держмайна України – це юридична особа «Скарб паньства», якій польська держава передала на керування всі свої корпоративні права. Водночас у нас юридичними особами із незрозумілими засновниками, іноді без розпорядчого акта, де це необхідно, є майже всі органи виконавчої влади. Навіщо? Адже статус юридичної особи необхідний для того, щоб володіти, користуватись та розпоряджатись власністю. А навіщо органу бути власником? Те саме питання виникає сьогодні до авторів змін Конституції України: що це за цікаві нові власники – районні та обласні ради.

8. Система вбудованих організацій на теренах України має викривлений характер, адже власник-громада як юридична особа за зразком будь-якої держави ЄС в Україні, за винятком кількох десятків адміністративно-територіальних одиниць, майже відсутня. Наприклад, у Польщі громада (гміна) є юридичною особою, а вїт та рада гміни є її органами і відповідно такої правосуб'єктності не

мають. В Україні згідно з вимогами Конституції України, Цивільного кодексу України, Європейської хартії місцевого самоврядування має бути аналогічно. Як має бути на основі формальних інститутів в Україні? Перший рівень – загальні збори. Другий рівень – представницький (рада, комітети з окремих питань) та виконавчий орган громади. Громада здійснює свої функції або безпосередньо, або через свої органи. Третій можливий рівень – органи самоорганізації населення. Цікавим є використання інтернет-платформи, коли виникає абсолютно доступна можливість ініціативи від будь-якого члена громади, яка в найкоротші терміни у випадку її злободенності потрапляє на розгляд загальних зборів.

Відповіді на питання Е. Остром до українських громад із погляду економіки можуть бути такими:

1. Учасниками процесу є більшість членів громади. Існує можливість безпосередньої присутності або присутності громадського представника. Водночас спілкування з громадським представником теж є циклічним процесом. У випадку неадекватних дій він втрачає свій статус.

2. Структура групи присвоювачів (чи краще сказати користувачів спільного ресурсу) – населення адміністративно-територіальної одиниці. Важливо зазначити, що рада як інституція раніше у своїй практиці мала дуже обмежений ресурс для синергії порівняно з громадою. У членів громади з'являється стимул для залучення допоміжного ресурсу, а саме родичів, людей із професійного середовища в загальну роботу громади як зовнішніх експертів.

3. Ініціаторами дій з використання спільного ресурсу є диференційовані середовища. У селах це переважно середовище мікро-бізнесу, учителі та відставні офіцери. У містах – різні протестні групи, профспілки, молодіжні середовища, що бажають брати участь у процесі прийняття рішення місцевого значення безпосередньо, а не лише делегувати це право раз на п'ять років депутату – представнику партійного проекту.

4. Затрати на здійснювані заходи розподіляються порівну між членами громади чи членами ініціативної групи громади. Водночас вони є незначними. На цей час майже всі виконавчі функції здійснюються членами громади на громадських засадах. У майбутньому громада як власник бюджету зможе оплачувати роботу залучених фахівців.

5. Щодо прав власності на спільні ресурси, то потрібно відзначити поінформованість усіх членів громад, починаючи з перших зборів. Наступним етапом було доручення комітету громадських представників розпочати роботу з формування реєстру

власності. Комітет уповноважений для кожного об'єкта спільної власності за допомогою системи запитів зібрати інформацію про відповідні угоди та договори, сторін цих угод, розпорядження та ухвали, на основі яких використовується майно громади. Усі процеси відбуваються абсолютно прозоро, а інформація для громади є у вільному доступі.

6. Ризики різних членів громади є очевидно різними. Зокрема, громадяни, що брали участь у незаконному розподілі колишнього колгоспного майна, використовували в незаконний спосіб непереоформлені паї, отримували земельні ділянки значної площі за рішенням райдержадміністрації чи сільської ради, мають ризик втрати цього майна. Очевидно, що пакт чи угода про соціальне примирення в громаді передбачатиме певний оцінний поріг таких рішень, які будуть переглядатися, і залежно від якості використання та користі громади такому набувачу буде запропоновано або доплатити громаді за незаконно набутий ресурс, або його буде вилучено рішенням загальних зборів. Такий набувач зможе звернутися до суду, якщо документально доведе, що майно громади набуто у приватну власність у законний спосіб. Такі правила узаконення власності мають бути єдині для всіх та чітко прописані.

7. Прописуючи умови та правила користування спільним ресурсом, громада користується та керується Конституцією України, статутом громади, законами України.

Отже, з огляду на підходи представників інституційної економіки можемо стверджувати, що використання територіальними громадами спільних ресурсів є стабільним довготривалим ефективним процесом або існують усі передумови для того, щоб це відбулось саме так. Логічно доповнити сучасний інституційний аналіз такою базовою інституцією, як територіальна громада, а також розглядати не лише формальні та неформальні інститути, а й формальні та неформальні інституції (у значенні організації).

Проаналізувавши наявні умови функціонування територіальних громад України, необхідно відзначити складність інституційного середовища, яка проявляється в постійних перешкоджаннях із боку влади. Проте активність громадськості, її бажання змін, поліпшення умов існування сприятимуть розвитку територіальної громади як суб'єкта господарювання.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.

2. Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности : пер. с англ. / Элино́р Остро́м. – М. : ИРИСЭН : Мысль, 2010. – 447 с.

3. **Про затвердження** Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні : Постанова Верховної Ради України від 17 груд. 1993 р. № 3748-ХІІ // Відом. Верховної Ради України. – 1993. – 30 с.
4. **Цивільний** кодекс України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2003. – № 40 – 41. – 356 с.
5. **Hardin G.** The Tragedy of the Commons / G. Hardin. – Washington : Science, 1968. – P. 1243 – 1248.
6. **McKean M. A.** Management of Traditional Common Lands (Iriaichi) in Japan. In Proceedings of the Conference on Common Property Resource Management / M. A. McKean. – Washington, D.C. : National Academy Press, 1986. – P. 533 – 589.
7. **Netting R. McC.** What Alpine Peasants Have in Common: Observations on Communal Tenure in a Swiss Village / R. McC. Netting // Human Ecology. – 1976. – P. 135 – 146.

List of references

1. **Konstytutsiia** Ukrainy vid 28 cherv. 1996 r. № 254k/96-VR // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1996. – № 30. – S. 141.
2. **Ostrom E.** Upravlyaya obschim: evolyutsiya institutov kollektivnoy deyatelnosti : per. s angl. / Elinor Ostrom. – M. : IRISEN : Myisl, 2010. – 447 s.
3. **Pro zatverdzhennia** Polozhennia pro zahalni zbory hromadian za mistsem prozhyvannia v Ukraini : Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 17 hrud. 1993 r. № 3748-ХІІ // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1993. – 30 s.
4. **Tsyvilnyi** kodeks Ukrainy vid 16 sich. 2003 r. № 435-IV // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2003. – № 40 – 41. – 356 s.
5. **Hardin G.** The Tragedy of the Commons / G. Hardin. – Washington : Science, 1968. – P. 1243 – 1248.
6. **McKean M. A.** Management of Traditional Common Lands (Iriaichi) in Japan. In Proceedings of the Conference on Common Property Resource Management / M. A. McKean. – Washington, D.C. : National Academy Press, 1986. – P. 533 – 589.
7. **Netting R. McC.** What Alpine Peasants Have in Common: Observations on Communal Tenure in a Swiss Village / R. McC. Netting // Human Ecology. – 1976. – P. 135 – 146.

Надійшла до редколегії 07.08.14

УДК 352:614.2

Галина ІГНАТЬЄВА

Управління Національного банку в Дніпропетровській області

УДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я НА ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ РІВНІ

Вивчається питання зміни функцій і методів управління органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я в умовах розмежування функцій замовника і постачальника медичних послуг та запровадження контрактних відносин між ними. Порівнюються функції суспільно-солідарних систем керованої медичної допомоги (лікарняних кас), які існують у незалежній Україні, із функціями замовника і постачальника.

Ключові слова: органи місцевого самоуправління, охорона здоров'я, медичні заклади, договірні відносини, ефективна система медичного забезпечення.

Галина Ігнат'єва. Усовершенствование функций органов местного самоуправления в сфере здравоохранения на территориальном уровне

Изучается вопрос изменения функций и методов управления органов местного самоуправления в сфере здравоохранения в условиях разграничения функций заказчика и поставщика медицинских услуг и введения контрактных отношений между ними. Сравняются функции общественно-солидарных систем управляемой медицинской помощи (больничных касс), которые существуют в независимой Украине, с функциями заказчика и поставщика.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, здравоохранение, медицинские учреждения, договорные отношения, эффективная система медицинского обеспечения.

Halyna Ihnatieva. The improvement of functions of local government authorities in the sphere of health care on community-based level

The question of change of functions and methods of management of organs of local government of the health care in the conditions of differentiating of functions of customer and provider of medical services and introduction of contract relations between them is studied. The functions of the public systems of the guided medicare (the hospital cashdesks), in independent Ukraine and functions of customer and provider are compared.

Key words: organs of local self-government, health protection, medical establishments, contractual relations, effective system of the medical providing.

Дотепер в Україні організація діяльності органів місцевого самоврядування (ОМС) у сфері охорони здоров'я базується на традиційній пострадянській моделі, для якої характерні фінансування закладів охорони здоров'я на принципах постатейного

кошторису, відсутність економічних механізмів підвищення доступності та якості медичної допомоги й відповідальності за стан здоров'я територіальних громад [8]. Недостатня прозорість діяльності ОМС, обмежене та нераціональне фінансування потреб громади, діяльність місцевих органів влади та місцевого самоврядування, що базується на одночасному управлінні та фінансуванні інфраструктури системи охорони здоров'я, не відповідає суспільним потребам територіальних громад.

Із запровадженням в Україні курсу реформ в усіх сферах господарювання значно посилилось прагнення регіонів до економічної і політичної самостійності, зокрема підвищення ролі ОМС у розв'язанні територіальних проблем, пов'язаних з охороною здоров'я і забезпеченням населення якісною і доступною медичною допомогою. Це потребує від ОМС зміни функцій і методів управління у сфері охорони здоров'я. З одного боку, ці зміни покликані розмежувати функції замовника та постачальника медичних послуг, а також сприяти запровадженню контрактних відносин між ними, з іншого – активізувати роботу із залучення до цього громадських організацій та безпосередньо населення.

Оскільки суспільно-солідарні системи керованої медичної допомоги (лікарняні каси) мають досвід організації ефективної системи медичного забезпечення населення певної території, зокрема забезпечення зв'язку між фінансуванням та кількістю і якістю медичних послуг, а також встановлення договірних відносин з медичними закладами – постачальниками медичних послуг, актуальним є розгляд питання щодо вивчення цього досвіду та використання ОМС, які мають виконувати функцію замовника медичних послуг для населення певної території.

Проблемі шляхів удосконалення управління охороною здоров'я на регіональному і місцевому рівнях присвячені роботи вітчизняних учених З. С. Гладуна, Л. І. Жаліло, Д. В. Карамішева, І. В. Рожкової, І. М. Солоненка, О. М. Торбаса, І. І. Хожило, А. Ф. Шипка та інших дослідників. Практичний досвід роботи суспільно-солідарних систем охорони здоров'я (місцевих лікарняних кас), що функціонують в окремих містах України, висвітлювався в наукових працях С. А. Батечка, В. С. Бірюкова, О. С. Руднева, О. А. Скрипника, Н. В. Тарасова, В. Д. Парія та ін.

Управлінська діяльність ОМС забезпечується на основі інтегрованого застосування делегованих, власних та факультативних функцій, що передбачають реалізацію ними представницької, нормотворчої, установчої, кадрової, організаційно-розпорядчої, контрольної, економічної, соціокультурної, екологічної, політичної, фінансово-бюджетної, правоохоронної та соціально-захисної

функції. Водночас в умовах децентралізації державного управління та радикального реформування всіх секторів суспільного життя на особливу увагу заслуговує виконання ОМС соціально-захисної функції. Ця функція реалізується в різних сферах, однією з яких є сфера охорони здоров'я, яка сьогодні зазнає активних організаційних змін. При цьому аналіз наукових праць вітчизняних дослідників показує, що порівняльний аналіз функцій ОМС як замовників медичних послуг у сфері охорони здоров'я зі зміною традиційної моделі управління на ринкову дотепер здійснювали лише окремі дослідники в аспектному форматі.

Мета статті полягає в тому, щоб дослідити, яких змін потребуватимуть функції і методи управління з боку ОМС у сфері охорони здоров'я задля розмежування функцій замовника і постачальника медичних послуг у процесі запровадження контрактних відносин між ними.

Система охорони здоров'я належить до тих галузей, які визначають загалом рівень благополуччя населення і рівень його соціальної захищеності, є своєрідним індикатором існуючої соціально-економічної ситуації в суспільстві. Тому необхідна організація надання якісної та доступної медичної допомоги населенню, яка неможлива без докорінної організаційної реструктуризації мережі закладів охорони здоров'я, системи фінансування, господарського механізму і технологічних зв'язків, тобто формування системи, у межах якої здійснюється управління витратами надання медичної допомоги, її якістю і доступністю – системи керованої медичної допомоги.

На сьогодні система охорони здоров'я України потребує збільшення фінансування. Проте гострота цього питання визначається більшою мірою тим, наскільки ефективно використані кошти і наскільки збільшені грошові потоки впливають на обсяги і якість медичної допомоги для населення, її доступність і остаточний результат.

Як зазначає Д. Карамішев, немає сенсу нарощувати нові джерела фінансування без реорганізації базису. Тільки після введення нових форм організації можна зрозуміти, звідки візьмуться додаткові джерела фінансування та можна буде ефективно їх використовувати [2].

Згідно з Рекомендаціями щодо реорганізації системи охорони здоров'я в Україні, наданими Європейською комісією, структурна реорганізація галузі повинна передбачати:

– створення в структурі районних державних адміністрацій відділів охорони здоров'я, що виконуватимуть функцію замовника в договорах про державні закупівлі медичних послуг, необхідних для забезпечення населення безоплатною медичною допомогою;

– запровадження механізму державних контрактних закупівель медичних послуг за бюджетні кошти на основі чітко визначених

потреб у тих чи інших видах послуг; при цьому відділи/управління охорони здоров'я будуть у ролі замовників медичних послуг, а медичні заклади – у ролі постачальників цих послуг;

– відокремлення первинної медико-санітарної медичної допомоги (ПМСД) від вторинної медико-санітарної медичної допомоги (ВМСД);

– зміну організаційно-правового статусу місцевих закладів охорони здоров'я (шляхом їх реорганізації з бюджетних установ у комунальні некомерційні підприємства);

– оптимізацію наявної мережі закладів ПМСД та ВМСД шляхом диференціації закладів ВМСД, урахування інтенсивності медичної допомоги та перерозподіл їх функцій, упорядкування інфраструктури та ліжкового фонду;

– запровадження чіткої системи напрямлень між різними рівнями медичних закладів, особливо до високоспеціалізованої медичної допомоги;

– створення міжтериторіальних комунальних некомерційних господарських об'єднань лікарень (МГОЛ) на базі об'єднання лікувальних закладів декількох районів та перерозподілу функцій між ними [4].

Проведення зазначених заходів структурної реорганізації не вимагає значного додаткового бюджетного фінансування і може здійснюватися в межах тих обсягів бюджетних коштів, які виділяються нині на галузь охорони здоров'я. Більш того, проведення заходів структурної реформи дозволить підвищити ефективність використання наявних фінансових, матеріально-технічних та людських ресурсів таким чином, що за тих самих обсягів фінансування з'явиться можливість підвищити якість медичних послуг, які надаватимуться в медичних закладах вторинного рівня [4]. Незначні обсяги додаткового бюджетного фінансування під час проведення структурної реформи пов'язані лише зі створенням у структурі районних адміністрацій відділів охорони здоров'я, які виконуватимуть функцію замовника під час проведення державних закупівель медичних послуг, необхідних для забезпечення населення безоплатною медичною допомогою [4].

Розмежування функцій між замовниками та надавачами медичних послуг і запровадження контрактних відносин між ними надає змогу покупцеві використовувати свою фінансову владу для надання громадянам якісної і ефективної медичної допомоги [3].

Завдання щодо забезпечення якості медичної допомоги пов'язано з розвитком матеріально-технічної бази медичних закладів, рівнем кваліфікації персоналу, технологіями лікувально-діагностичного процесу, що використовуються в роботі, етичними

та деонтологічними нормами та правилами, стандартами в системі охорони здоров'я, наявними ресурсами охорони здоров'я, ставленням персоналу до пацієнтів тощо. Система управління якістю медичної допомоги складається з таких блоків:

– формування умов для підвищення якості медичної допомоги;

– формування системи контролю якості медичної допомоги;

– прийняття управлінських рішень, спрямованих на підвищення ефективності та якості медичної допомоги [2].

Як зазначають І. В. Рожкова, І. М. Солоненко та Л. І. Жаліло, органи місцевої виконавчої влади або місцевого самоврядування, будучи в ролі платника чи замовника, практично є посередником між споживачами й надавачами медичної допомоги, який контролює діяльність надавачів з метою оптимізації витрат, відповідає за управління фінансовим ризиком, пов'язаним із купівлею медичних послуг [3]. Окрім органів місцевої виконавчої влади або місцевого самоврядування, організаціями, що акумулюють фінансові ресурси системи охорони здоров'я, можуть бути такі суб'єкти: окремо створені державні, громадські, благодійні, комерційні, спеціалізовані некомерційні, страхові та інші організації та їх об'єднання [7].

Зазначені органи затверджують рішення щодо кількості автономних постачальників медичних послуг, з якими замовник послуг укладатиме договори про закупівлю медичних послуг. У формуванні необхідних обсягів медичної допомоги на територіальному рівні важливе значення мають показники динаміки захворюваності населення, екологічний стан території, структура виробництва, демографічні особливості тощо [5].

Крім того, внутрішня організація державного замовника, яким на територіальному рівні є ОМС, повинна охоплювати такі процеси:

– реєстрацію мешканців;

– інформування мешканців про їх права на отримання безоплатних послуг у сфері охорони здоров'я;

– обробку та перевірку вимог;

– планування й організацію медичних послуг;

– відбір і ведення переговорів з постачальником;

– підтвердження рахунків щодо їх відповідності регулятивним нормам за контрактом і щодо укладання контракту з постачальником;

– розвиток клінічної інформаційної системи,

– моніторинг постачальників медичних послуг;

– адміністрування персоналу, навчання, розвиток і організацію штату;

– фінансове управління і планування;

– облік;

– статистичний аналіз діяльності й використання інформації.

Замовник також має контролювати виконання зобов'язань постачальником відповідно до стандартів і керівних принципів первинного і вторинного рівня надання медичних послуг та проводити інспекційні перевірки постачальників медичних послуг. У процесі розвитку внутрішньої структури і визначення адміністративних завдань необхідно враховувати: потреби мешканців, місцеві обставини, існуючу інфраструктуру і місцеві політичні структури, підвищення ефективності і стримування вартості, мотивацію і кваліфікацію штату [6].

ОМС повинен прийняти нове розуміння своєї ролі. Він має діяти не тільки як державна служба, але й як інституція з обслуговування своїх громадян, у якій споживач відіграє ключову роль [6].

Щоб створити відповідну адміністративну інфраструктуру, необхідно провести підготовчу роботу з навчання штату та організації структур і процесів. Для виконання своїх завдань державний замовник має забезпечити різні сфери своєї діяльності фахівцями відповідних спеціальностей: економістом, медичним експертом, бухгалтером, юристом тощо.

Оскільки знання та вміння фахівців ОМС, які мають виконувати роль замовника (платника) медичної допомоги для населення певної території повинні відрізнятися від тих, що існували за колишньої радянської моделі централізованого управління системою охорони здоров'я, доцільним є запозичення ОМС досвіду, який напрацювали в незалежній Україні суспільно-солідарні системи керованої медичної допомоги (лікарняні каси) в частині організації ефективної системи медичного забезпечення населення окремих територій та встановлення договірних відносин з медичними закладами – постачальниками медичних послуг [1].

Ефективність застосування такого досвіду насамперед ґрунтується на ряді вихідних принципів щодо формування новітніх (ринково орієнтованих) соціальних функцій місцевого самоврядування в процесі децентралізації управління територіальною системою охорони здоров'я:

– група принципів, на основі яких утворюється нова система управління (роздержавлення і приватизація державних та комунальних закладів охорони здоров'я; правова регламентація кола об'єктів, що не підлягають приватизації; створення інфраструктури територіальної системи охорони здоров'я ринкового типу);

– група принципів, на основі яких функціонує новостворена територіальна система охорони здоров'я (структурна трансформація закладів охорони здоров'я; забезпечення механізмів «здорової» конкуренції на територіальному ринку медичних послуг тощо);

– група принципів, на основі яких забезпечується ефективна

взаємодія органів місцевої влади та громади у сфері охорони здоров'я (визначення і реалізація пріоритетів інноваційного розвитку територіальної системи охорони здоров'я, забезпечення якості надання медичних послуг населенню, участь представників громади в управлінні системою охорони здоров'я тощо).

Ураховуючи вищевикладене, можна зробити певні висновки. У період реалізації завдань щодо реформування галузі охорони здоров'я в Україні ОМС відіграють надзвичайне велике значення. А тому наука «Державне управління» покликана теоретично обґрунтовувати зміну ролі та змісту соціальних функцій місцевого самоврядування, створювати міцний теоретичний базис для проведення успішної соціально-економічної політики на рівні територіальної громади. Водночас коло проблемних питань щодо організаційно-правових засад трансформації функцій місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я населення не можна вважати остаточно дослідженим, що вимагає здійснення подальших наукових розвідок у цьому напрямі.

Перспективою подальших наукових досліджень є вивчення питання про необхідність використання у сфері охорони здоров'я автоматизованої системи управління, яка зможе об'єднати в єдиному інформаційному полі і медичні заклади, і органи управління охороною здоров'я різних рівнів та надасть змогу побудувати систему керованої медичної допомоги, інтегрувати роботу медичних закладів в єдиний медичний і фінансовий простір з поділом обов'язків і загальною відповідальністю за остаточний результат.

Список використаних джерел

1. **Ігнат'єва Г. Ф.** Роль органів місцевого самоврядування в управлінні медичним забезпеченням населення в монофункціональних містах України / Ігнат'єва Г. Ф., Хожило І. І. // Держава та регіони. Сер. : «Державне управління». – 2009. – № 3. – С. 94 – 99.

2. **Карамишев Д. В.** Стратегічне управління інноваційними процесами в системі охорони здоров'я: державні механізми : монографія / Д. В. Карамишев. – Х. : Магістр, 2006. – 224 с.

3. **Організація** діяльності органів місцевого самоврядування у сфері охорони громадського здоров'я : метод. рек. / авт. кол. : І. М. Солоненко, І. В. Рожкова, Л. І. Жаліло [та ін.] ; за ред. І. М. Солоненка. – К. : НАДУ, 2012. – 60 с.

4. **Рекомендації** щодо реорганізації системи охорони здоров'я в Україні: базова проблематика і варіанти рішень : посіб. в рамках проекту Європейського Союзу «Сприяння реформі вторинної медичної допомоги в Україні». – К. : Представництво Європейської Комісії в Україні, 2009. – С. 15 – 17.

5. **Солоненко І.** Розвиток діяльності місцевих органів влади у сфері охорони здоров'я на рівні адміністративного району / І. Солоненко,

Н. Солоненко, О. Торбас // Вісн. НАДУ. – К. : НАДУ, 2012 – № 1-31. – С. 250 – 258.

6. **Торбас О. М.** Еволюція ролі органів місцевого самоврядування щодо покращення послуг територіальній громаді з охорони здоров'я / О. М. Торбас, І. В. Рожкова, І. М. Солоненко. – Режим доступу : www.academy.gov.ua/ej/ej5/txts/07tomgoz.htm.

7. **Управління** охороною здоров'я територіальної громади : монографія / авт. кол. : І. В. Рожкова, Л. І. Жаліло, Ю. В. Давидова [та ін.] ; за ред. В. М. Вакулєнка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2009. – 152 с.

8. **Шипко А. Ф.** Модернізація функцій суб'єктів управління охороною здоров'я на місцевому рівні в умовах реструктуризації галузі / А. Ф. Шипко // Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ. – 2009. – № 3 (4). – С. 274 – 282.

List of references

1. **Ihnatieva H. F.** Rol orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v upravlinni medychnym zabezpechenniam naselennia v monofunktsionalnykh mistakh Ukrainy / Ihnatieva H. F., Khozhylo I. I. // Derzhava ta rehiony. Ser. : «Derzhavne upravlinnia». – 2009. – № 3. – С. 94 – 99.

2. **Karamyshev D. V.** Stratehichne upravlinnia innovatsiinymy protsesamy v systemi okhorony zdorovia: derzhavni mekhanizmy : monohrafiia / D. V. Karamyshev. – Kh. : Mahistr, 2006. – 224 s.

3. **Orhanizatsiia** diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia u sferi okhorony hromadskoho zdorovia : metod. rek. / avt. kol. : І. М. Солоненко, І. В. Розжкова, Л. І. Жаліло [та ін.] ; за ред. І. М. Солоненка. – К. : НАДУ, 2012. – 60 с.

4. **Рекомендация** shchodo reorhanizatsii systemy okhorony zdorovia v Ukraini: bazova problematika i varianty rishen : posib. v ramkakh proektu Yevropeiskoho Soiuzu «Spryiannia reformi vtorynnoi medychnoi dopomohy v Ukraini». – К. : Predstavnytstvo Yevropeiskoi Komisii v Ukraini, 2009. – С. 15 – 17.

5. **Solonenko I.** Rozvytok diialnosti mistsevykh orhaniv vlady u sferi okhorony zdorovia na rivni administrativnoho raionu / I. Solonenko, N. Solonenko, O. Torbas // Visn. NADU. – К. : NADU, 2012. – № 1 – 31. – С. 250 – 258.

6. **Torbas O. M.** Evoliutsiia roli orhaniv mistsevoho samovriaduvannia shchodo pokrashchennia posluh terytorialnii hromadi z okhorony zdorovia / O. M. Torbas, I. V. Rozhkova, I. M. Solonenko. – Rezhym dostupu : www.academy.gov.ua/ej/ej5/txts/07tomgoz.htm.

7. **Управління** окороною здорovia terytorialnoi hromady : monohrafiia / avt. kol. : І. В. Рожкова, Л. І. Жаліло, Ю. В. Давидова [та ін.] ; за ред. В. М. Вакулєнка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2009. – 152 с.

8. **Shypko A. F.** Modernizatsiia funktsii subiektiv upravlinnia okhoronoiu zdorovia na mistsevomu rivni v umovakh restrukturyzatsii haluzi / A. F. Shypko // Derzh. upr. ta mists. samovriaduvannia : zb. nauk. pr. – Д. : DRIDU NADU, 2009. – № 3 (4). – С. 274 – 282.

Надійшла до редколегії 08.08.14

УДК 352.07

Людмила САЛІЖЕНКО

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ФОРМУВАННЯ ДІЄДАТНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Аналізується вітчизняний та зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування. Розробляються пропозиції щодо формування дієдатних громад.

Ключові слова: територіальна громада, місцеве самоврядування, територіальна організація влади, реформа місцевого самоврядування, дієдатна громада.

Людмила Салиженко. Формирование дееспособных территориальных обществ: отечественный и зарубежный опыт

Анализируется отечественный и зарубежный опыт реформирования местного самоуправления. Разрабатываются предложения по формированию дееспособных обществ.

Ключевые слова: территориальное общество, местное самоуправление, территориальная организация власти, реформа местного самоуправления, дееспособное общество.

Liudmyla Salizhenko. Formation of active territorial communities: home and foreign experience

Home and foreign experience of local self-government reforming is analyzed. Propositions as to formation of active communities are developed.

Key words: territorial community, local self-government, territorial organization of power, local self-government reforming, active community.

Суспільно-політичні процеси, що охопили Україну наприкінці 2013 – на початку 2014 рр., показали політичну неспроможність існуючої системи публічної влади, її нездатність реагувати на сучасні політичні, економічні, соціальні та зовнішньополітичні виклики. Усе це засвідчило необхідність та першочерговість зміни конституційних основ здійснення публічної влади. Важливими складовими проголошеної у 2014 р. конституційної перебудови мають стати децентралізація державної влади, реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади, створення дієдатних самодостатніх громад.

Актуальні питання розвитку територіальних громад досліджують численні вітчизняні науковці – правознавці, політологи, економісти, фахівці з державного управління. Серед них

слід виокремити таких: В. Бабаєв, М. Баймуратов, О. Батанов, В. Кампо, І. Козюра, В. Кравченко, В. Куйбіда, О. Лазор, В. Мамонова та ін. При цьому проблемам удосконалення адміністративно-територіального устрою України як основи проведення реформи місцевого самоврядування присвячені дослідження Ю. Карпинського, М. Пухтинського, С. Телешуна, О. Чернюк, І. Шумляєвої, В. Яцуби та ін. Водночас існує багато практичних питань, пов'язаних із формуванням дієздатних самодостатніх громад як базової складової місцевого самоврядування в Україні.

Мета статті – проаналізувати вітчизняний та зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади щодо формування дієздатних громад та розробити відповідні рекомендації.

Питання реформування місцевого самоврядування не є новими для вітчизняної державно-управлінської науки та практики. Майже від самого початку становлення вітчизняної системи місцевого самоврядування, законодавчим закріпленням якої стало прийняття Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування», фахівці з питань державного будівництва, представники державно-управлінської, правової та політичної наук ведуть дискусії щодо пошуку шляхів її вдосконалення. Це й не дивно, оскільки прийнята в Україні модель місцевого самоврядування, з одного боку, є громадянською за своєю суттю (Конституція України визнає право самостійно вирішувати питання місцевого значення лише за первинними територіальними громадами – жителями «природних» адміністративно-територіальних одиниць, тобто поселень або населених пунктів [4]), а з іншого – містить у собі достатню кількість складових, успадкованих від радянської моделі управління (формування системи місцевого самоврядування на основі адміністративно-територіального устрою, що сформувався ще за СРСР, призводить до існування великої кількості територіальних громад, які є економічно та фінансово неспроможними виконувати функції та повноваження, покладені на них законом [12]).

Про реформування та вдосконалення вітчизняної системи місцевого самоврядування ідеться не лише серед науковців, а й серед законодавців. Більшість існуючих до 2004 р. пропозицій щодо внесення змін до Конституції України мали фрагментарний або косметичний характер, стосуючись, наприклад, лише термінів обрання депутатського корпусу місцевого самоврядування, або корекції розділу XI Конституції України як термінологічного, так і змістовного характеру [12].

Цього самого стосувалася і конституційна реформа 2004 р., що

призвело до ще більшої заплутаності у вітчизняній моделі місцевого самоврядування. У 2005 р. був прийнятий проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України», але далі нормопроекування справа не пішла [1, с. 213]. Подібний результат мала і активізація законопроектної роботи щодо реформування місцевого самоврядування у 2008 – 2009 рр., важливим напрямом якої було формування дієздатних та самодостатніх громад саме на базовому, первинному та районному рівнях (зокрема, відповідно до Концепції реформи місцевого самоврядування, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування», в Україні мали бути сформовані 1 400 громад та 100 – 120 районів [9]).

Проблеми реформування в останні роки свідчать, що перед Україною стоїть невідкладне стратегічне завдання суттєво модернізувати систему публічної влади взагалі та місцевого самоврядування зокрема. Саме на цьому наголошують науковці, експерти, практики [11]. Важливими кроками реформування місцевого самоврядування є заходи уряду 2012 – 2014 рр., втіленням яких стала підготовка та схвалення ним проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у квітні 2013р. [8], а також на початку 2014 р. – проекту Закону України «Про право територіальних громад на об'єднання» [7].

У той самий час політична криза початку 2014 р. показала нагальність та першочерговість здійснення конституційної реформи щодо децентралізації влади в Україні, логічним втіленням чого стало схвалення Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. За основу були взяті напрацювання ще з 2009 р. Основна ідея концепції – децентралізація влади в країні і суттєве розширення повноважень територіальних громад. Саме на рівні громад можливо максимально забезпечити надання якісних та доступних адміністративних, соціальних та інших послуг, становлення інститутів демократії, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [10]. Основними законопроектами, що мають бути розроблені та схвалені в контексті здійснення конституційної реформи, мають стати проекти законів України «Про об'єднання територіальних громад» і «Про співробітництво територіальних громад».

Слід зазначити, що важливим аспектом реформування діючої системи місцевого самоврядування в Україні та відповідно територіальної організації влади як територіальної основи його

здійснення є євроінтеграційні прагнення нашої держави, перспективи політичного, правового та економічного входження до європейського політико-правового простору. Усе це вимагає врахування ряду важливих положень, що стосуються права та реальної здатності здійснення місцевого самоврядування, насамперед на базовому, найнижчому рівні місцевого самоврядування – рівні територіальної громади саме в контексті європейської традиції організації публічного управління.

Як свідчить європейський досвід реформування публічної влади, однією із важливих складових такого реформування має стати підвищення дієздатності територіальних громад, максимальне використання їх матеріальних та людських ресурсів для підвищення якості надання адміністративних та соціальних послуг населенню. Вирішити це завдання можна декількома шляхами: укрупнення територіальних громад або їх подрібнення, посилення регіонального самоуправління, муніципального співробітництва, формування неформальних міжмуніципальних структур та ін. [3]. Причому розгортання реформування в кожному напрямі може відбуватися як паралельно, так і послідовно або із пріоритетом одного зі шляхів посилення дієздатності громад.

Розглянемо деякі з напрямів реформування більш детально. Зокрема, проблема виникнення великої кількості дрібних територіальних громад з невеликим ступенем їх спроможності у виконанні покладених функцій і завдань є актуальною не лише для України. У сучасній Центральній та Східній Європі є країни з великою кількістю органів місцевого самоврядування (Чехія, Словаччина, Угорщина, Латвія, меншою мірою Естонія), країни, територіальна система яких є висококонсолідованою (Литва, Югославія, Болгарія, Польща) та декілька країн із середнім рівнем показників (Македонія, Албанія, Словенія, Хорватія, Румунія) [3].

Існує цікава статистика: муніципалітети, у яких проживає менше ніж 500 громадян, становлять майже 60 % основних одиниць у Чехії, більше ніж 40 % – у Словаччині, та близько 15 % – в Угорщині. У таких країнах, як Болгарія та Польща відсутні муніципалітети, які б нараховували менше ніж 1 тис. громадян і дуже мало таких, що нараховують менше ніж 2 тис. [3]. Для порівняння в Україні майже 50 % територіальних громад мають менш як 1 тис. осіб, а 11 % – менш як 500 осіб. При цьому 92 % сільських територіальних громадах налічують менше ніж 3 000 жителів [6].

Цікаво, що для укрупнення муніципалітетів використовуються два основних методи: стимулювання добровільного об'єднання муніципалітетів та адміністративне укрупнення. Причому є держави, які надають перевагу лише одному з таких методів, тоді як деякі

застосовують їх на альтернативній основі. Так, політика добровільного об'єднання муніципалітетів була обрана Чехією, але відчутних результатів вона поки що не надала. Лише адміністративного характеру укрупнення були застосовані в Данії, Швеції, Норвегії, Польщі, Болгарії. У Латвії поетапно застосовувалися обидва методи [3].

Слід зазначити, що політика укрупнення базових територіальних громад має свої як переваги, так і недоліки. Серед найбільш очевидних позитивних моментів є: посилення гарантій місцевого самоврядування, підвищення його ролі у вирішенні питань місцевого значення; формування дієздатних територіальних громад, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, оперативне та якісне надання їм базових соціальних та адміністративних послуг, поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій, більш ефективного використання бюджетних коштів та інших ресурсів; створення передумов для вдосконалення системи органів місцевого самоврядування на відповідній територіальній основі.

Недоліки політики укрупнення базових територіальних громад стосуються насамперед сільських громад, які зазвичай утворюються на основі декількох населених пунктів із невеликою кількістю жителів, що не мають відповідної інфраструктури, а доступ до спільної інфраструктури, створеної на базі об'єднаної громади, є ускладненим через віддаленість населених пунктів один від одного, їх соціально-демографічну специфіку (переважна більшість населення – пенсіонери, соціально незахищені верстви населення), труднощі в транспортному забезпеченні тощо, навіть коли укрупнення відбувається з урахуванням усіх необхідних критеріїв.

На сьогодні 10 278 сільських рад представляють інтереси 284 451 сільських населених пунктів. У разі здійснення запланованого укрупнення територіальних громад збільшиться кількість населених пунктів (а це і відповідна територія, яку необхідно облаштувати, і населення, що має свої специфічні потреби, особливості яких досить часто мають відповідну територіальну детермінацію), інтереси яких буде представляти кожна сільська рада.

Досить часто населений пункт, що має статус адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, отримує більше потенційних можливостей для розвитку, аніж ті населені пункти, які потрапляють на периферію. Саме тому вирішальну роль в об'єднанні територіальних громад мають відігравати критерії такого об'єднання, які часто формулюються досить нечітко.

Зарубіжний досвід свідчить, що основою визначення критеріїв

укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць є:

- територія і чисельність населення;
- функції (завдання, компетенція), які виконують органи влади різного територіального рівня;
- ступінь політичної та фінансової автономії територіальних органів;
- механізм надання публічних послуг (через державні або муніципальні служби або із залученням приватного сектору) [3].

Слід зазначити, що в країнах зі значною територією і чисельністю населення держава змушена миритися з відносно великою кількістю низових територіальних одиниць [3], а також уводити один або декілька проміжних рівнів територіальної організації публічної влади, у нашому випадку – це регіональний (область) та субрегіональний (район) рівні. Відповідно на рівень базових територіальних громад у таких країнах може бути перерозподілено менше функцій, адже частина з них закріплюється за органами регіонального та субрегіонального рівня.

Для нашої держави триступенева система територіального управління є традиційною. Вона сформувалась у 20 – 30-ті рр. ХХ ст., коли дослідним шляхом у ході ряду реформ було створено оптимальну структуру територіального управління [14]. У той самий час, наприклад, для Польщі створення триступеневої системи управління територіальними одиницями стало однією зі складових реформи (до існуючої двоступеневої системи територіальних одиниць (гміна і воєводство) було введено ще один ступінь – повіт) [5, с. 5].

Слід зазначити, що питання укрупнення територіальних громад як важливий вектор здійснення реформи місцевого самоврядування в Україні належить і до такого субрегіонального рівня управління, як районний. У ході проведення децентралізації в Україні планується не лише принципово змінити організацію публічного управління на районному та обласному рівнях, а й зменшити кількість органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси жителів територіальних громад району (а отже, й адміністративно-територіальну структуру України) з 490 майже до 100, тобто фактично у 5 разів. Натомість існуючий історичний досвід проведення укрупнень на районному рівні свідчить, що не завжди такі об'єднання приносять очікуваний позитивний результат. Слід ураховувати і можливі негативні наслідки, які можуть полягати в економічному занепаді територій, що опиняться на периферії району.

Слід ураховувати й інші приклади проведення адміністративно-територіальних змін, що мали негативне значення для більшості населення. Вітчизняний дослідник О. Андрощук на основі аналізу

архівних матеріалів 40 – 60-х рр. ХХ ст. робить висновок про значну поширеність подібних ситуацій [2]. Зокрема, він описує ситуацію, що утворилася після укрупнення районів Калинінського та Літинського районів Вінницької області у 1962 р., коли декілька сіл колишнього Літинського району виявилися занадто віддаленими від нового районного центру, до якого, до того ж, необхідно було діставатися через обласний центр. У результаті у 1966 р. було відновлено Літинський район [2, с. 190]. Подібні ситуації були і в Запорізькій, Кіровоградській, Хмельницькій та інших областях [2, с. 188 – 191]. Таким чином, дослідник констатує «поширеність ситуації нехтування інтересами населення в ім'я реалізації волюнтаристських планів та впровадження поспішних реформ» [2, с. 191].

Отже, політика об'єднання територіальних громад має враховувати й існуючий історичний досвід проведення подібних реформ. Останні з них мали місце у 40 – 60-х рр. ХХ ст. Саме на цей період і припало завершення адміністративного структурування території України, що визначило адміністративно-територіальну побудову нашої держави аж до сьогодні.

Викликає певні сумніви й акцент на добровільності проведення укрупнення громад. У Чехії подібна політика не дала очікуваних результатів – ця країна до сьогодні залишається однією з європейських країн з найвищим ступенем подрібненості муніципалітетів (близько 80 % муніципалітетів нараховує менше ніж 1 000 осіб), було зроблено кроки правового характеру щодо створення муніципальних союзів, які є об'єднаннями міжмуніципальної кооперації («мікрорегіонами») [3]. У Латвії також добровільне об'єднання муніципалітетів відбувалося досить повільно, що було компенсовано рішенням уряду про примусове об'єднання [3]. В Естонії ж узагалі процес реалізації реформи був призупинений. Концепція реорганізації адміністративно-територіального устрою, схвалена урядом ще у 2001 р., передбачала скорочення кількості муніципалітетів майже удвічі. Свої пропозиції щодо об'єднання мали подати муніципалітети, але більше ніж половина з них відмовилася від пропозиції про об'єднання, майже 30 % висунули свої вимоги щодо об'єднання і лише 12 % підтримали ідею укрупнення. Такі результати показали різко негативне ставлення муніципальних властей до реформи, що загальмувало процес її реалізації [3] і підкреслило актуальність такої важливої складової будь-якого реформування, як забезпечення підтримки громадськості та робота щодо формування суспільної свідомості.

На жаль, в Україні цим питанням також не надається належної уваги. Рівень самосвідомості більшості пересічних жителів

територіальних громад, особливо в сільській місцевості, залишається на досить низькому рівні. Це виявляється і в залученні громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення, і в переважно декларативному характері функціонування органів самоорганізації населення, і в низькому рівні підтримки влади громадськістю.

Ураховуючи всі названі недоліки політики тотального адміністративного укрупнення, доцільним вбачається пошук альтернативних шляхів посилення дієздатності територіальних громад, а також їх поєднання з уже виголошеними векторами реформи місцевого самоврядування. Це, зокрема, неадміністративне об'єднання базових одиниць з метою виконання завдань економічного розвитку, планування та обліку, унаслідок якого, як правило, не утворюється спеціальних органів публічного управління. Ідеться про встановлення міжмуніципального співробітництва та формування спеціалізованих округів, які надають муніципалітетам певні послуги, у декількох чи в якійсь одній сферах. Подібний досвід міжмуніципальної взаємодії існує у Франції ще з ХІХ ст. внаслідок намагання об'єднати зусилля комун у виконанні окремих, однієї або декількох, функцій. Їх називають міжкомунальними об'єднаннями. На сьогодні їх нараховують майже 13 тис. І зараз у межах реформ, спрямованих на укрупнення муніципалітетів, передбачається можливість формування об'єднань міжмуніципальної кооперації [3]. Подібний шлях до підвищення дієздатності та спроможності територіальних громад передбачений і Концепцією реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, втіленням чого має стати схвалений урядом Проект Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [13].

Водночас за проголошеним курсом на укрупнення громад не слід забувати, що іншим, не менш дієвим методом підвищення ефективності функціонування територіальних громад, який, до речі, також відображений у муніципальних реформах європейських країн, є формування більш дрібних субмуніципальних одиниць. Це пов'язано насамперед із забезпеченням представництва інтересів окремих поселень в об'єднаному муніципалітеті, а також забезпеченням субсидіарності в механізмі управління, наближенням системи надання публічних послуг до пересічного жителя. Адже за останні роки у зв'язку з об'єднанням муніципалітетів міська чи окружна адміністрація стає не набагато ближчою до населення, ніж державна. Це зумовило необхідність демократизації та децентралізації механізму муніципальної влади, розвитку реального самоврядування на субмуніципальному рівні, на рівні окремих

поселень, структурних одиниць територіальної організації великих міст. Тому в багатьох країнах формуються органи громадського самоврядування без власних повноважень і бюджетів на мікрорівні, усередині муніципальних утворень (наприклад, парафії у Великобританії, сільради в німецьких землях, підради Болгарії, сянюнайтії Литви) [3]. У Польщі, наприклад, для ефективного виконання публічних завдань гміни можуть утворювати у своєму складі допоміжні одиниці. Прикладом такої одиниці є солецтво на чолі з обраним мешканцем села солтисом, який виконує цю функцію на суспільних засадах [5].

Таким чином, аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо реформування місцевого самоврядування та формування дієздатних громад свідчить що, з одного боку, політика на укрупнення територіальних громад базового, первинного та районного рівнів є одним із важливих кроків до формування належного ресурсного потенціалу місцевого самоврядування. З іншого – заходи щодо стимулювання співпраці територіальних громад, формування міжмуніципальних неформальних об'єднань, а також подрібнення територіальних громад шляхом формування самоврядних одиниць на субмуніципальному рівні також забезпечують дотримання принципу субсидіарності, наближення адміністративних та соціальних послуг до жителів територіальної громади. Усе це дозволяє говорити про необхідність застосування виваженого підходу до політики об'єднання територіальних громад базового та районного рівнів, критичного аналізу критеріїв укрупнення та оцінки прогнозованих наслідків.

Список використаних джерел

1. **Адміністративна** реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д. : Монолит, 2009. – 384 с.
2. **Андрощук О.** Адміністративно-територіальні реформи 40-х – 60-х рр. ХХ ст.: владні рішення та суспільні реакції / О. Андрощук. – Режим доступу : histans.com/JournALL/regions/2/13.pdf.
3. **Бодрова І. І.** Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою / І. І. Бодрова. – Режим доступу : cau.in.ua/ua/activities/analytics/id/jevropijskij-dosvid-udoskonalennja-administrativno-teritorialnog-481/.
4. **Кравченко В.** До питання про сучасну концепцію місцевого самоврядування / В. Кравченко // Переваги місцевого самоврядування : матеріали міжнар. конф. (29 – 30 трав. 2001 р., м. Ірпінь, Київ. обл.). – К. : Логос, 2001. – С. 147 – 157.
5. **Куспись П.** Реформа адміністративної системи у Польщі / П. Куспись // Доля А., Куспись П., Гришин О. Добрі практики впровадження засад

«Доброго врядування» в діяльність органів місцевого самоврядування в Східній Україні. – Донецьк, 2008. – 74 с.

6. **Презентація** Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні. – Режим доступу: municipal.gov.ua/upload/usr/Konceptsia_reformuvannya_MS.pdf.

7. **Про право** територіальних громад на об'єднання : проект Закону України від 8 січ. 2014 р. № 3849. – Режим доступу: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49447.

8. **Проект** Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. – Режим доступу: minregion.gov.ua/discussion/proekt-ukazu-prezidenta-ukrayini-pro-zatverdzhennya-konceptsiyi-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi.

9. **Про схвалення** Концепції реформи місцевого самоврядування : розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 лип. 2009 р. № 900-р. – Режим доступу: zakon4.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-p.

10. **Про схвалення** Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу: minregion.gov.ua/konceptsiya-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-333230/rozporjadzhennya-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-01-04-2014-r---n-333-r-pro-shvalennya-konceptsiyi-reformuvannya-miscevogo-samovry-669451.

11. **Пухтинський М.** Проблеми трансформації територіальної організації влади та місцевого самоврядування в контексті розвитку конституційного процесу в Україні / М. Пухтинський // Юрид. журн. – 2012. – № 7. – Режим доступу: justinian.com.ua/article.php?id=3853.

12. **Удосконалення** конституційних засад системи місцевого самоврядування в Україні : аналіт. зап. – Режим доступу: www.niss.gov.ua.

13. **Уряд** схвалив перший законопроект щодо реформи місцевого самоврядування. – Режим доступу: www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?sessionid=E948CFA1CBBAF69F76FD62E0F1F74897&cat_id=244274160.

14. **Шумляєва І. Д.** Реформування територіального устрою в Україні як чинник удосконалення організації влади на місцевому рівні / Ірина Шумляєва // Держ. упр. та місц. самоврядування. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 2(9). – С. 227 – 235.

List of references

1. **Административна** реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективу : монографія / за заг. ред. N. R. Nyzhnyk, N. T. Honcharuk. – Д. : Monolyt, 2009. – 384 с.

2. **Androshchuk O.** Administratyvno-terytorialni reformy 40-kh – 60-kh rr. XX st.: vladni rishennia ta suspilni reaktsii / O. Androshchuk. – Rezhym dostupu : histans.com/JournALL/regions/2/13.pdf.

3. **Bodrova I. I.** Yevropeyskiy dosvid udoskonalennia administratyvno-

terytorialnoho ustroiu / I. I. Bodrova. – Rezhym dostupu : cau.in.ua/ua/activities/analytics/id/jevropejskij-dosvid-udoskonalennja-administrativno-teritorialnog-481/.

4. **Kravchenko V.** Do pytannia pro suchasnu kontseptsiyu mistsevoho samovriaduvannya / V. Kravchenko // Perevahy mistsevoho samovriaduvannya : materialy mizhnar. konf. (29 – 30 trav. 2001 r., m. Irpin, Kyiv. obl.). – K. : Lohos, 2001. – S. 147 – 157.

5. **Kuspys P.** Reforma administratyvnoi systemy u Polshchi / P. Kuspys // Dolia A., Kuspys P., Hryshyn O. Dobri praktyky vprovadzhennia zasad «Dobroho vriaduvannya» v diialnist orhaniv mistsevoho samovriaduvannya v Skhidnii Ukraini. – Donetsk, 2008. – 74 s.

6. **Prezentatsiia** Kontseptsii reformuvannya mistsevoho samovriaduvannya ta terytorialnoi vlady v Ukraini. – Rezhym dostupu : municipal.gov.ua/upload/usr/Konceptsia_reformuvannya_MS.pdf.

7. **Pro pravo** terytorialnykh hromad na obiednannia : proekt Zakonu Ukrainy vid 8 sich. 2014 r. № 3849. – Rezhym dostupu : w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49447.

8. **Proekt** Kontseptsii reformuvannya mistsevoho samovriaduvannya ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini. – Rezhym dostupu : minregion.gov.ua/discussion/proekt-ukazu-prezidenta-ukrayini-pro-zatverdzhennya-konceptsiyi-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi.

9. **Pro skhvalennia** Kontseptsii reformy mistsevoho samovriaduvannya : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 29 lyp. 2009 r. № 900-r. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-r.

10. **Pro skhvalennia** Kontseptsii reformuvannya mistsevoho samovriaduvannya ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvit. 2014 r. № 333-r. – Rezhym dostupu : minregion.gov.ua/konceptsiya-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-333230/rozporjadzhennya-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-01-04-2014-r---n-333-r-pro-shvalennya-konceptsiyi-reformuvannya-miscevogo-samovry-669451.

11. **Pukhtynskiy M.** Problemy transformatsii terytorialnoi orhanizatsii vlady ta mistsevoho samovriaduvannya v konteksti rozvytku konstytutsiinoho protsesu v Ukraini / M. Pukhtynskiy // Yuryd. zhurn. – 2012. – № 7. – Rezhym dostupu : justinian.com.ua/article.php?id=3853.

12. **Udoskonalennia** konstytutsiinykh zasad systemy mistsevoho samovriaduvannya v Ukraini : analit. zap. – Rezhym dostupu : www.niss.gov.ua.

13. **Uriad** skhvalyv pershyi zakonoproekt shchodo reformy mistsevoho samovriaduvannya. – Rezhym dostupu : www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?sessionid=E948CFA1CBBAF69F76FD62E0F1F74897&cat_id=244274160.

14. **Shumliaieva I. D.** Reformuvannya terytorialnoho ustroiu v Ukraini yak chynnyk udoskonalennia orhanizatsii vlady na mistsevomu rivni / Iryna Shumliaieva // Derzh. upr. ta mists. samovriaduvannya. – Д. : DRIDU NADU, 2011. – Vyp. 2(9). – С. 227 – 235.

Надійшла до редколегії 19.06.14
УДК 352.07

Вікторія СИСОЄВА
Національна академія державного управління
при Президенті України

Львівський регіональний інститут державного управління

ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА РОЗВИТОК ПРОЦЕСІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ РІВНЕНСЬКОЇ ОБЛАСТІ

Аналізується динаміка та результативність громадських організацій у Рівненській області. Доводиться, що значна кількість громадських організацій області не має реального впливу на вирішення місцевих проблем. Обґрунтовується висновок щодо низького рівня самоорганізації населення області та незадовільності динаміки даного процесу.

Ключові слова: об'єднання громадян, громадська організація, самоорганізація населення, місцеві проблеми, громадянська активність.

Викторія Сисоева. Общественные организации и развитие процессов самоорганизации населения Ровенской области

Анализируется динамика и результативность общественных организаций в Ровенской области. Доказывается, что значительное количество общественных организаций области не имеет реального влияния на решение местных проблем. Обосновывается вывод относительно низкого уровня самоорганизации населения области и неудовлетворительности динамики данного процесса.

Ключевые слова: объединение граждан, общественная организация, самоорганизация населения, местные проблемы, гражданская активность.

Viktoriia Sysoieva. Civic organizations and development of processes of self-organization of population of Rivne region

The dynamics and effectiveness of civic organizations in Rivne region have been analyzed. The significant number of civic organizations in the region has no real relation to the impact on solving local problems has been shown. The conclusion regarding the low level of self-organization and population dynamics of this process unsatisfactory has been grounded.

Key words: civic associations, civic organizations, self-organization, local problems, civic activity.

Розвиток процесів самоорганізації населення на місцевому рівні є одним із найбільш важливих завдань державного управління, оскільки дозволить домогтися суттєвої активізації участі жителів громад у вирішенні місцевих проблем.

У Законі України «Про громадські об'єднання» визначено, що базовими принципами утворення та діяльності громадських об'єднань

є добровільність та самоврядність [16]. Із поданих принципів можна зробити висновок, що законом передбачається самостійне формування об'єднань громадян без примусу з метою реалізації спільних інтересів. Отже, об'єднання громадян, у тому числі й громадські організації, можуть розглядатися як прояв процесів самоорганізації населення. Тому логічно використати їх діяльність як індикатор рівня процесів самоорганізації територіальних громад.

Однак існує проблема формальності значної кількості громадських організацій. Багато з них існують лише «на папері», ніяк не впливаючи на вирішення проблем громади чи суспільства в цілому. Відповідно загальна динаміка громадських організацій може мати слабкий зв'язок із реальними процесами самоорганізації населення, його активністю щодо вирішення місцевих проблем. Тому для оцінки рівня процесів самоорганізації населення потрібно проводити поглиблений аналіз діяльності громадських організацій та інших об'єднань громадян.

Науковці, які досліджують діяльність громадських організацій, здебільшого розглядають їх як інститут громадянського суспільства, причому основні акценти ставляться на політичній складовій їх діяльності [12; 14].

Стан та динаміка неурядових організацій у 2002 – 2009 рр. досліджені Л. Паливодою та Л. Голотою [16]. Однак при цьому були використані формальні показники динаміки та структури. Проблема реальності їх функціонування не проаналізована, тому результати не можуть бути використані для оцінки рівня самоорганізації населення. Спроба оцінки ефективності діяльності громадських організацій зроблена С. Коваль [10], проте запропоновані критерії оцінки характеризують сприйняття громадських організацій суспільством, а не результати їх функціонування в контексті впливу на вирішення місцевих чи загальносуспільних проблем.

Водночас науковці порушують проблему формальності значної кількості громадських організацій в Україні також. Зокрема, В. Головенько зазначає, що 74 % громадських організацій не можна знайти за реєстраційними адресами і додаткові відомості про їх місце знаходження невідомі, тобто їх логічно вважати «паперовими», або формально зареєстрованими, а не такими, що діють реально [2, с. 149]. П. Дігтяр також підкреслює, що лише менша частина з легалізованих громадських організацій постійно й активно працює, а «більшість же існує формально і не робить істотного внеску в розвиток громадянського суспільства (забезпечення прав і свобод людини, інформованості та політичної освіти громадян, залучення громадськості до вирішення соціальних проблем на місцевому і регіональному рівнях тощо)»

[8, с.198]. Однак зазначені автори не розглядають громадські організації як індикатор самоорганізації населення. Отже, проблема розгляду громадських організацій як індикатора процесів самоорганізації населення ще не знайшла належного висвітлення у фаховій літературі.

Метою статті є аналіз рівня самоорганізації населення Рівненської області для вирішення місцевих проблем, використовуючи як індикатори кількісні та результативні аспекти діяльності громадських організацій регіону.

Якщо проаналізувати темпи зростання кількості громадських організацій у Рівненській області, то можна зробити висновок про зміну тенденцій (табл. 1). Так, кількість громадських організацій, зареєстрованих на території області в аналізованому періоді (2010 – 2012 рр.), зросла на 6 %, осередків – на 5 %. Зросла і загальна кількість членів громадських організацій, зареєстрованих в області (на 34,6 %). Проте одночасно спостерігається і негативна тенденція: кількість членів громадських організацій – жителів області суттєво зменшилась (на 31,4 %). Отже, значна кількість новостворюваних громадських організацій, зареєстрованих у Рівненській області, є не місцевого спрямування, вони здійснюють діяльність в усій країні.

Таблиця 1

Динаміка громадських організацій у Рівненській області

Показник	2010 р.	2011 р.	Відносно до попереднього року, %	2012 р.	Відносно до попереднього року, %	у відношенні 2012/2010
Усього організацій	830	843	101,6	880	104,389	106,0
Первинних	15	15	100,0	15	100,000	100,0
Регіональних осередків	4 786	4 392	91,8	5 045	114,868	105,4
Усього членів організацій, осіб	91 277	100 569	110,2	122 842	122,147	134,6
Членів організацій – жителів області, осіб	5 788	3 959	68,4	3 969	100,253	68,6

Якщо припустити, що високому рівню самоорганізації місцевих жителів відповідає 200 громадських організацій на 10 000 жителів [11, с. 6], то потрібно зазначити, що кількість громадських організацій в області, навіть враховуючи регіональні осередки, досить далека від наведеного показника (рис. 1) [4 – 6; 13].

Аналізуючи наведені дані, можемо зробити висновок про розрив між фактичним значенням та показником, який з огляду на світову практику умовно можна взяти за високий рівень громадянської активності. Зазначений розрив становить близько 80 %.

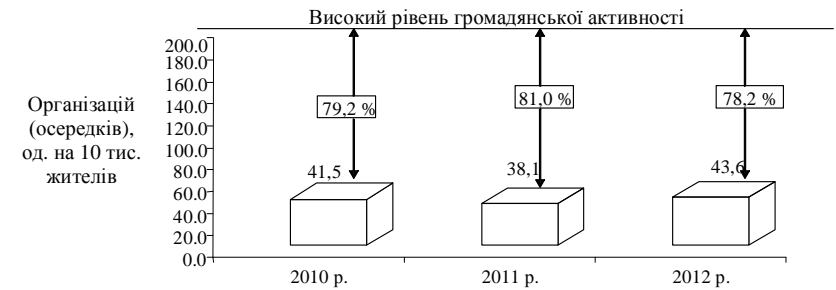


Рис.1. Динаміка кількості громадських організацій (разом з регіональними осередками) на 10 тис. жителів у Рівненській області

У 2012 р. його зростання становило в абсолютному вираженні 5,5 організацій на 10 тис. населення. Навіть якщо припустити, що тенденція до збільшення цього індикатора продовжиться в майбутньому, рівень 200 організацій на 10 тис. населення буде досягнутий приблизно за 28 років. З наведеного можна зробити висновок, що незадовільним є не тільки рівень самоорганізації населення в області, але й темпи інтенсифікації даного процесу.

Проаналізувавши кількісні аспекти динаміки функціонування громадських організацій, визначимо їх результативність. Згідно з практикою діяльності громадських організацій у демократичних західноєвропейських державах найбільш поширеними формами їх діяльності є інформування громадськості, консультації з громадськістю, громадські дорадчі комітети, «круглі столи», опитування громадської думки, фокус-групи, громадський моніторинг, громадські слухання, громадська просвіта, організація громади, створення громадських коаліцій тощо [1].

Аналізуючи структуру заходів, проведених громадськими організаціями області в 2010 – 2012 рр., потрібно відзначити наявність суттєвих змін. У 2010 – 2011 рр. активні дії громадських організацій Рівненщини полягали в проведенні лекцій та зустрічей. У 2012 р. питома вага такого виду заходів значно зменшилася, натомість зросла питома вага конференцій та зборів, а також інших масових заходів (табл. 2) [4 – 6].

Отже, можемо зробити висновок, що діяльність громадських організацій сконцентрована у сфері громадської просвіти та інформування громадськості. Це важливі напрями функціонування громадських організацій, але вони мають слабкий зв'язок з реальним вирішенням нагальних місцевих проблем.

Таблиця 2

**Заходи, проведені громадськими організаціями
Рівненської області за 2010 – 2012 рр.**

Заходи	2010		2011		2012	
	одиниць	питома вага в загальній кількості, %	одиниць	питома вага в загальній кількості, %	одиниць	питома вага в загальній кількості, %
Мітинги	31	0,19	38	0,28	52	0,91
Виставки	74	0,45	99	0,72	104	1,82
Конференції, збори	1 318	8,04	969	7,03	1 029	18,05
Заходи із залучення коштів	157	0,96	234	1,70	150	2,63
Лекції, зустрічі	12 423	75,82	10 897	79,02	1 349	23,66
Семінари	411	2,51	331	2,40	429	7,52
Інші масові заходи	1 971	12,03	1 223	8,87	2 588	45,40
Усього	16 385	100,00	13 791	100,00	5 701	100,00

На низький рівень зв'язку громадських організацій області з процесами в територіальних громадах вказує якісний та кількісний склад громадських організацій Рівненської області (табл. 3), де згруповано громадські організації області, які мають більше ніж 100 членів (у зазначеній таблиці подано найбільш значущі групи) [7].

Таблиця 3

Найчисельніші громадські організації Рівненської області

Об'єднання громадян	Кількість об'єднань, од.	Кількість членів, осіб	Питома вага в загальній кількості членів об'єднань громадян, %
Організації ветеранів	5	218 796	74,3
Організації інвалідів	5	20 381	6,9
Організації українського козацтва	4	10 420	3,5
Обласне об'єднання «Просвіта»	2	7 367	2,5
Об'єднання, пов'язані з організацією дозвілля	4	6 695	2,3
Федерація профспілок	1	5 867	2,0
Молодіжні організації	5	2 845	1,0

Зазначимо, що найбільш значущими за чисельністю є організації ветеранів та інвалідів. Не заперечуючи можливість участі такого роду громадських об'єднань у вирішенні місцевих проблем, зазначимо, що головним напрямом їх діяльності є захист інтересів своїх членів (членів відповідних соціальних груп).

Значний потенціал щодо участі у вирішенні місцевих проблем області мають організації «Просвіта» та козацькі організації (Волинський козацький округ Всеукраїнської громадської організації «Українське реєстрове козацтво»; Рівненська обласна організація «Українське вільне козацтво» ім. С. Наливайка; Рівненське обласне козацьке товариство Всеукраїнської громадської організації «Українське Реєстрове Козацтво» та Підрозділ Українського Козацтва «Волинська Січ»). Загалом переважна більшість громадських організацій області не мають на меті вирішення проблем місцевого рівня. Це підтверджує негативну оцінку експертами ролі громадських організацій у стимулюванні розвитку публічної влади та налагодження її взаємодії з громадянами. Громадські організації сприймаються експертами та представниками органів місцевого самоврядування не як канали зворотного зв'язку, а як самоорганізація проблемних категорій громадян [9]. За результатами проведених досліджень, на сьогодні найактивнішими залишаються об'єднання ветеранів, воїнів-інтернаціоналістів, чорнобильців та багатодітних сімей [9].

Згідно з офіційною інформацією щодо членів громадських організацій області, наданою обласною радою [7], в області діє 508 об'єднань громадян, тоді як зареєстровано 880. Майже 300 об'єднань (37 %) зареєстровані формально, реальної діяльності не здійснюють. Серед діючих понад 500 об'єднань лише 17 мають більше ніж 1 000 членів, ще 33 – більше ніж 100 членів, натомість 320 – менше ніж 20 членів, а з них 240 – менше ніж десять. Більше ніж половина об'єднань громадян в області не є реальними осередками самоорганізації населення – їх чисельність становить декілька осіб. Отже, серед значної кількості громадських організацій реальну активність виявляють лише одиниці. Це вказує на низьку роль існуючих в області громадських організацій у соціально-економічних та політичних процесах на всіх рівнях. Ураховуючи зроблене вище зауваження щодо невеликого відсотка громадських організацій, спрямованих на вирішення місцевих проблем, можемо зробити висновок, що за таким індикатором, як кількість громадських організацій процеси самоорганізації населення для вирішення проблем місцевого рівня в області перебувають на даний момент у зародковому стані.

Важливим напрямом роботи громадських організацій визнається виконання посередницької ролі між бізнесом та місцевим самоврядуванням. Така роль полягає в залученні благодійних та спонсорських коштів для вирішення місцевих проблем. Проте динаміка залучення благодійних коштів громадськими організаціями Рівненської області вказує, що в даному напрямі їх функціонування існують значні проблеми (рис. 2) [4 – 6].

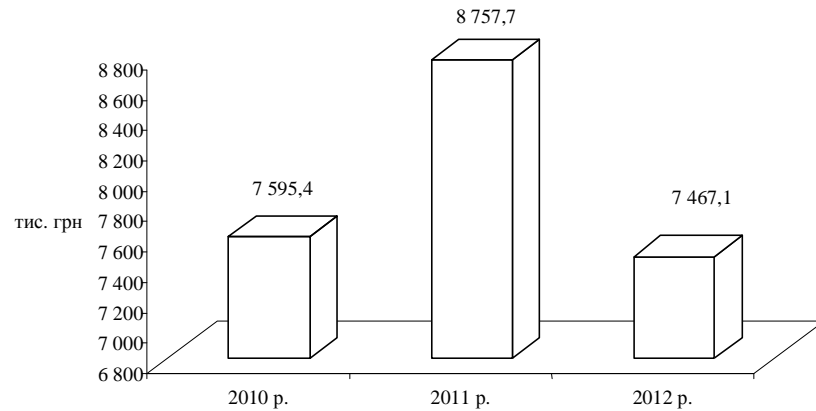


Рис. 2. залучення благодійних коштів громадськими організаціями Рівненської області у 2010 – 2012 рр.

Аналізуючи дані, наведені на рис. 2, можемо зробити висновок, що у 2012 р. було залучено благодійних коштів менше, ніж у 2010 та 2011 рр. З табл. 2 видно, що і заходів із залучення коштів громадськими організаціями області у 2012 р. було проведено менше, ніж у попередні роки. Таким чином, роль посередника між бізнесом та місцевим самоврядуванням громадські організації області виконують вкрай неефективно.

Потрібно зазначити, що діяльність громадських організацій як активних суб'єктів громадського моніторингу області представлено лише декількома організаціями загальнодержавного рівня. До них належить Всеукраїнський благодійний фонд «Коаліція ВІЛ-сервісних організацій», який з 2013 р. здійснює громадський моніторинг державних закупівель у сфері охорони здоров'я. На сайті фонду є рубрика в розділі новин «Громадський моніторинг державних закупівель у Рівненській області» [3].

Також у межах проекту «Створення методики, яка дозволить громадськості аналізувати діяльність тендерних комітетів у освітянській сфері», який реалізує Центр політичних студій та аналітики за підтримки Міжнародного фонду «Відродження», здійснювався моніторинг тендерних закупівель міськими та районними управліннями освіти у 2011 р. (його результати наведено в мережі Інтернет [17]).

Однак із наведених прикладів можна зробити висновок, що громадський моніторинг здійснюється для захисту інтересів

окремих соціальних груп, а не вирішення проблем місцевого рівня. До того ж такий моніторинг здійснюють громадські організації національного, а не місцевого рівня. Тобто вони не є наслідком процесів самоорганізації населення області. У діяльності громадських організацій області такий напрям роботи, як громадський моніторинг фактично не використовується.

Отже, підсумовуючи результати аналізу діяльності громадських організацій у Рівненській області, можемо зробити висновок, що процеси самоорганізації населення перебувають на початковому етапі свого розвитку, особливо на місцевому рівні. На це вказує невисока порівняно з європейськими країнами кількість громадських організацій у перерахунку на 10 тис. населення; значна кількість фактично недіючих громадських організацій (таких в області 37%), переважання в структурі громадських організацій, таких, що відстоюють інтереси вузьких соціальних та професійних груп, а не інтереси громад; значна кількість громадських організацій, які налічують менше ніж 10 членів. До наведеного потрібно додати і негативну тенденцію в діяльності громадських організацій області із залучення благодійних коштів. Водночас потрібно зазначити, що в культурно-дозвільній сфері активність процесів самоорганізації серед населення області є дещо вищою, ніж в інших. Про це свідчить висока частка громадських організацій, діяльність яких пов'язана з культурою, спортом, дозвіллям, а також переважання просвітницької та інформаційної діяльності в структурі заходів, здійснюваних громадськими організаціями.

Таким чином, необхідним є стимулювання обома гілками влади процесів самоорганізації в територіальних громадах, спрямованих на вирішення місцевих проблем та максимальне підвищення і використання громадської активності місцевих жителів у вирішенні проблем місцевого рівня.

Список використаних джерел

1. Арабаджисв Д. Ю. Громадянська активність та її роль у проведенні громадського моніторингу / Д. Ю. Арабаджиев // Грані. – 2012. – № 12. – С. 106 – 109.
2. Головенько В. Взаємодія органів влади та громадських організацій як необхідний чинник розбудови в Україні громадянського суспільства / В. Головенько // Український соціум. – 2010. – № 1. – С. 145 – 156.
3. Громадський моніторинг державних закупівель в Рівненській області. – Режим доступу : www.hiv.org.ua/news/content?id=829.
4. Громадські організації в Україні у 2010 році : стат. бюл. / Державна служба статистики України. – К., 2011. – 152 с.
5. Громадські організації в Україні у 2011 році : стат. бюл. / Державна служба статистики України. – К., 2012. – 157 с.

6. **Громадські** організації в Україні у 2012 році : стат. бюл. / Державна служба статистики України. – К., 2013. – 152 с.

7. **Громадські** організації, об'єднання, спілки. – Режим доступу : oblrada.rv.ua/mistseve_samovryaduvannya/pasport_oblasti/potencial/index.php?SECTION_ID=87&ELEMENT_ID=4665.

8. **Дігтяр П. А.** Громадські організації в суспільно-політичній системі сучасної України: стан і перспективи розвитку / П. А. Дігтяр // Сторінки історії. – 2010. – Вип. 31 – С. 190 – 204.

9. **Ефективність** діяльності органів місцевого самоврядування: взаємодія та відповідальність / Регіональний філіал Національного інституту стратегічних досліджень у місті Донецьку. – Донецьк : Цифрова типографія, 2012. – 64 с.

10. **Коваль С. В.** Критерії оцінки ефективності діяльності неурядових громадських організацій в умовах демократизації / С. В. Коваль // Перспективи. – 2011. – № 2. – С. 77 – 82.

11. **Лациба М. В.** Чому нам потрібен новий закон «Про громадські організації» / М. Лациба, О. Вінніков, М. Слюсаревський. – К. : Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2008. – 40 с.

12. **Матвійчук А. В.** Громадські організації як чинник становлення громадського суспільства : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Матвійчук А. В. ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2008. – 20 с.

13. **Населення** (1995 – 2012 рр.) / Матеріали Управління статистики в Рівненській області. – Режим доступу : www.rv.ukrstat.gov.ua.

14. **Новохацький В. Д.** Неурядові організації як фактор розбудови громадського суспільства в Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Новохацький В. Д. ; Дніпропетр. нац. ун-т. – Д., 2005. – 16 с.

15. **Паливода Л.** Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України в 2002 – 2009 роки / Л. Паливода, С. Голота. – К. : КуПол, 2010. – 112 с.

16. **Про громадські** об'єднання : Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17.

17. **Тендерні** закупівлі в галузі освіти по-рівненському: результати моніторингу і перспективи удосконалення. – Режим доступу : np.org.ua/2011/12/tenderni-zakupivli-v-haluzi-osvity-po-rivnenskomu-rezultaty-monitorynhu-i-perspektyvy-udoskonalennya.

List of references

1. **Arabadzhyiev D. Yu.** Hromadianska aktyvnist ta yii rol u provedenni hromadskoho monitorynhu / D. Yu. Arabadzhyiev // Hrani. – 2012. – № 12. – С. 106 – 109.

2. **Holovenko V.** Vzaiemodiia orhaniv vlady ta hromadskykh orhanizatsii yak neobkhidnyi chynnyk rozbudovy v Ukraini hromadianskoho suspilstva / V. Holovenko // Ukrainskyi sotsium. – 2010. – № 1. – С. 145 – 156.

3. **Hromadskiyi** monitorynh derzhavnykh zakupivel v Rivnenskkii oblasti. – Rezhym dostupu : www.hiv.org.ua/news/content?id=829.

4. **Hromadski** orhanizatsii v Ukraini u 2010 rotsi : stat. biul. / Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy. – К., 2011. – 152 с.

5. **Hromadski** orhanizatsii v Ukraini u 2011 rotsi : stat. biul. / Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy. – К., 2012. – 157 с.

6. **Hromadski** orhanizatsii v Ukraini u 2012 rotsi : stat. biul. / Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy. – К., 2013. – 152 с.

7. **Hromadski** orhanizatsii, obiednannia, spilky. – Rezhym dostupu : oblrada.rv.ua/mistseve_samovryaduvannya/pasport_oblasti/potencial/index.php?SECTION_ID=87&ELEMENT_ID=4665.

8. **Dihtiar P. A.** Hromadski orhanizatsii v suspilno-politychnii systemi suchasnoi Ukrainy: stan i perspektyvy rozvytku / P. A. Dihtiar // Storinky istorii. – 2010. – Vyp. 31 – S. 190 – 204.

9. **Efektynnist** diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannya: vzaiemodiia ta vidpovidalnist / Rehionalnyi filial Natsionalnoho instytutu stratehichnykh doslidzhen u misti Donetsku. – Donetsk : Tsyfrovaia typohrafiya, 2012. – 64 s.

10. **Koval S. V.** Kryterii otsinky efektyvnosti diialnosti neuriadovykh hromadskykh orhanizatsii v umovakh demokratyzatsii / S. V. Koval // Perspektyvy. – 2011. – № 2. – S. 77 – 82.

11. **Latsyba M. V.** Chomu nam potriben novyi zakon «Pro hromadski orhanizatsii» / M. Latsyba, O. Vinnikov, M. Sliusarevskiyi. – К. : Ukr. nezalezh. tsentr polit. doslidzh., 2008. – 40 s.

12. **Matviichuk A. V.** Hromadski orhanizatsii yak chynnyk stanovlennia hromadskoho suspilstva : avtoref. dys. ... kand. polit. nauk : 23.00.02 / Matviichuk A. V. ; Kyiv. nats. un-t im. T. Shevchenka. – К., 2008. – 20 s.

13. **Naseleння** (1995 – 2012 rr.) / Materialy Upravlinnia statystyky v Rivnenskkii oblasti. – Rezhym dostupu : www.rv.ukrstat.gov.ua.

14. **Novokhatskyi V. D.** Neuriadovi orhanizatsii yak faktor rozbudovy hromadskoho suspilstva v Ukraini : avtoref. dys. ... kand. polit. nauk : 23.00.02 / Novokhatskyi V. D. ; Dniropetr. nats. un-t. – D., 2005. – 16 s.

15. **Palyvoda L.** Stan ta dynamika rozvytku neuriadovykh orhanizatsii Ukrainy v 2002 – 2009 roky / L. Palyvoda, S. Holota. – К. : KuPol, 2010. – 112 s.

16. **Pro hromadski** obiednannia : Zakon Ukrainy vid 22 berez. 2012 r. № 4572-VI. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17.

17. **Tenderni** zakupivli v haluzi osvity po-rivnenskomu: rezultaty monitorynhu i perspektyvy udoskonalennia. – Rezhym dostupu : np.org.ua/2011/12/tenderni-zakupivli-v-haluzi-osvity-po-rivnenskomu-rezultaty-monitorynhu-i-perspektyvy-udoskonalennia.

Надійшла до редколегії 06.08.14

Ірина ЯРОВА

Академія митної служби України

НАПРЯМИ ТА ІНСТРУМЕНТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АНТИКРИЗОВОЇ СПРЯМОВАНОСТІ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЄЮ

Розкриваються сутність і напрями забезпечення антикризового характеру стратегічного управління територією з урахуванням ризиків виникнення кризи території та застосування інструментарію управління проектами.

Ключові слова: криза території, стратегічне управління, антикризове управління, критичні ризики, управління проектами.

Ірина Ярова. Направления и инструменты обеспечения антикризисной направленности стратегического управления территорией

Раскрываются сущность и направления обеспечения антикризисного характера стратегического управления территорией с учетом рисков возникновения кризиса территории и применения инструментария управления проектами.

Ключевые слова: кризис территории, стратегическое управление, антикризисное управление, критические риски, управление проектами.

Iryna Yarova. Directions and tools for providing of anti-crisis targeting of territorial management

The content and directions for providing of anti-crisis targeting of strategic management are showed taking into account risks of the territory's crisis and implementation of the project management.

Key words: territory's crisis, strategic management, anti-crisis management, critical risks, project management.

Підвищена самостійність органів публічної влади на територіях, прагнення до чого є сьогодні очевидним, зумовлює перегляд традиційних схем управління. Будь-який розвиток спричиняє зміни, унаслідок чого можуть виникати кризові явища, що потребує спеціального управлінського втручання в ситуацію. Антикризове управління розвитком територій останнім часом набуває все більшого розвитку, хоча перебуває на етапі початкового становлення. Особливий інтерес становить розгляд антикризової спрямованості стратегічного управління, яке разом з проектним підходом на сьогоднішній день усе більшою мірою перетворюється на реальний інструмент управління територіями. Така спрямованість передбачає перш за все «гру на випередження», змістом чого є проактивне визначення потенційних ризиків реалізації стратегії та

попередження виникнення кризових явищ на засадах інтеграції інструментарію стратегічного, поточного, антикризового та проектного управління.

Як слушно зазначає С. Газарян, «...проблема управління в кризових ситуаціях ніколи не залишається поза увагою. Сьогодні значній кількості українських регіонів є притаманними ті чи інші проблеми кризового характеру, які потребують негайного вирішення» [3]. Питання кризи та антикризового управління, зокрема в публічній сфері, досліджували такі зарубіжні та вітчизняні науковці: З. Айвазян, З. Авдошина, О. Бобровська, Я. Жаліло, С. Грязнова, Н. Драгомирецька, М. Ломсадзе, Т. Пахомова, А. Якубовський, В. Зотов, А. Ілларіонов, О. Кузнєцова, Т. Морозова, А. Мельник, Г. Монастирський, С. Оборська, И. Остріна, Л. Ситник, І. Чикаренко, Д. Шарков, Ю. Шаров, В. Шарий, З. Шершнева та ін. Інтегруючи численні визначення кризи території, можна вважати, що її розуміють як певний критичний стан території, виниклий через виявлення різних ризиків і порушення внутрішньосистемних зв'язків, виявлення суперечностей у системі управління, появу системних дисбалансів у зв'язках і елементах, наслідком чого є негативна динаміка показників, радикальне погіршення умов життєдіяльності суб'єктів господарювання й населення території [2 – 4; 8 – 12; 14]. Погоджуючись з поданим вище ключовим змістом кризи території, автор вважає за доцільне додати таку важливу ознаку кризи, як тимчасову (або тривалу) неспроможність системи управління досягати встановлених цілей.

Важливим для визначення предметної області антикризового управління є питання щодо співвідношення антикризового управління на конкретному об'єкті з управлінням в умовах зовнішньої кризи. Можна навести багато прикладів, коли за часів загальної (економічної) кризи окремі підприємства перебувають у стані зростання або розвитку виробництва (тобто управління у такий період нелогічно називати «антикризовим»). Водночас за умов загального підйому ринку є підприємства, які перебувають у стані кризи й потребують застосування інструментарію антикризового управління. Отже, визначати антикризовий характер управління, з огляду на зовнішні обставини, не є коректним, адже антикризове управління – це насамперед діяльність стосовно певного об'єкта управління, який незалежно від кризової чи нормальної ситуації зовнішнього середовища може або перебувати в стані кризи, або нормально функціонувати. Тобто акцентуємо, що предметом антикризового управління є криза об'єкта управління.

Ураховуючи існування значного й цілком природного «простору перетину» антикризового та стратегічного управління [15],

доцільним буде визначити співвідношення зазначених понять у застосуванні до управління територією та з урахуванням категорії «ризик», а також з'ясувати шляхи набуття стратегічним управлінням антикризового характеру й можливості використання інструментарію проектного управління для реалізації антикризових заходів.

Метою статті є дослідження шляхів та інструментів забезпечення антикризового характеру стратегічного управління територією з урахуванням потенційних критичних ризиків.

В авторському тлумаченні під кризою території можна розуміти такий її стан, що протягом певного часу характеризується стійким невиконанням завдань державної політики та соціально-економічного розвитку території, відчутним погіршенням рівня та якості життя громадян, обмеженими можливостями суб'єкта управління (органу місцевої влади) досягати встановлених цілей.

Перманентна криза може закінчитися катастрофою, яку розуміють як незворотну проблемну ситуацію, що призводить до руйнування об'єкта управління. Якщо своєчасно не здійснюються заходи з подолання кризи, об'єкт управління неминуче рухається до катастрофи. З огляду на це можна стверджувати, що час, який реально існує на подолання кризи, це час переходу організації від кризового становища до катастрофи. Очевидно, що стосовно території як об'єкта антикризового управління та суб'єкта управління нею (органу місцевої влади) існує певна специфіка негативного завершення кризової ситуації: катастрофа не відбувається через руйнування об'єкта та суб'єкта управління (як у бізнесі при банкрутстві та ліквідації підприємства), а в більшості випадків державою здійснюються антикризові заходи: адміністративні (зміна керівництва), політичні (перевибори представницького органу місцевої влади), фінансово-економічне оздоровлення території тощо.

Важливою категорією, яка сутнісно визначає предметну область антикризового управління, є ризик, зокрема ризик виникнення кризи – вірогідна можливість виникнення обставин, за яких існуючі засоби досягнення цілей стають неадекватними ситуації, тобто втрачається можливість руху до визначених цілей. Саме ідентифікація цього ризику і діяльність із запобігання йому є превентивною функцією антикризового управління. Проте зазначимо, що реалізація не кожного з ризиків призводить до кризи, що підтверджується відомою в ризик-менеджменті класифікацією ризиків на допустимий, критичний та катастрофічний [5]. Стосовно управління територією: допустимий ризик – це ризик такого погіршення результатів діяльності об'єкта управління (соціально-економічного та суспільно-

політичного стану території), коли ключові показники перебувають на рівні, який відповідає зоні системного комфорту (області стійкого розвитку та уваги) (рис. 1); критичний ризик – це ризик радикального погіршення результатів діяльності об'єкта управління та його перебування в зоні системного дискомфорту, тобто це потрапляння й перебування протягом певного часу (тимчасове чи тривале) у передкризовій та кризовій областях, що може призвести до подальшої катастрофи; катастрофічний ризик – це ризик виходу за межі простору екзистентності об'єкта управління й потрапляння в катастрофу (з адміністративно-управлінськими, політичними чи економічними наслідками).

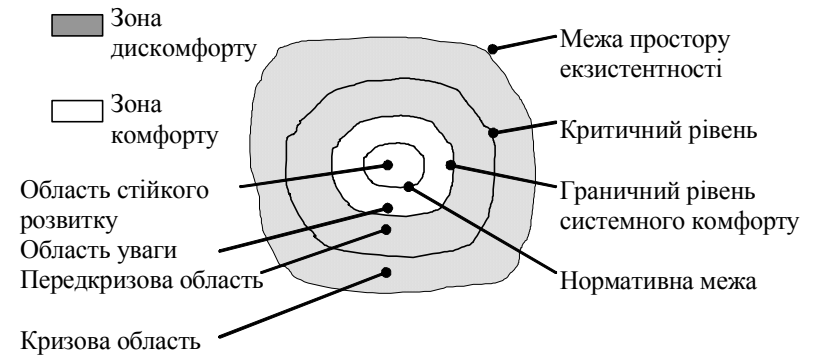


Рис. 1. Межі екзистентності системи

Отже, у подальшому під ризиками виникнення кризи будемо мати на увазі критичні ризики, що мають наслідками потрапляння до передкризової та кризової областей, а під кризою території – такий стан об'єкта управління (території), за якого ключові показники характеризуються рівнем, що відповідає простору дискомфорту, де очевидно виявляється нездатність системи досягати цілей, що відповідають стійкому розвитку території.

Антикризове управління розглядається органічною частиною загальної системи управління будь-яким об'єктом (зокрема територією), а для його реалізації використовуються як специфічні антикризові інструменти та заходи, так і інструментарій та заходи інших складових цієї системи (поточного і стратегічного управління). Тобто ідея полягає в тому, що антикризове управління не виникає разом з кризою, а є відповіддю на виклики численних ризиків потенційного виникнення кризи і антикризова складова завжди має бути присутньою в системі управління.

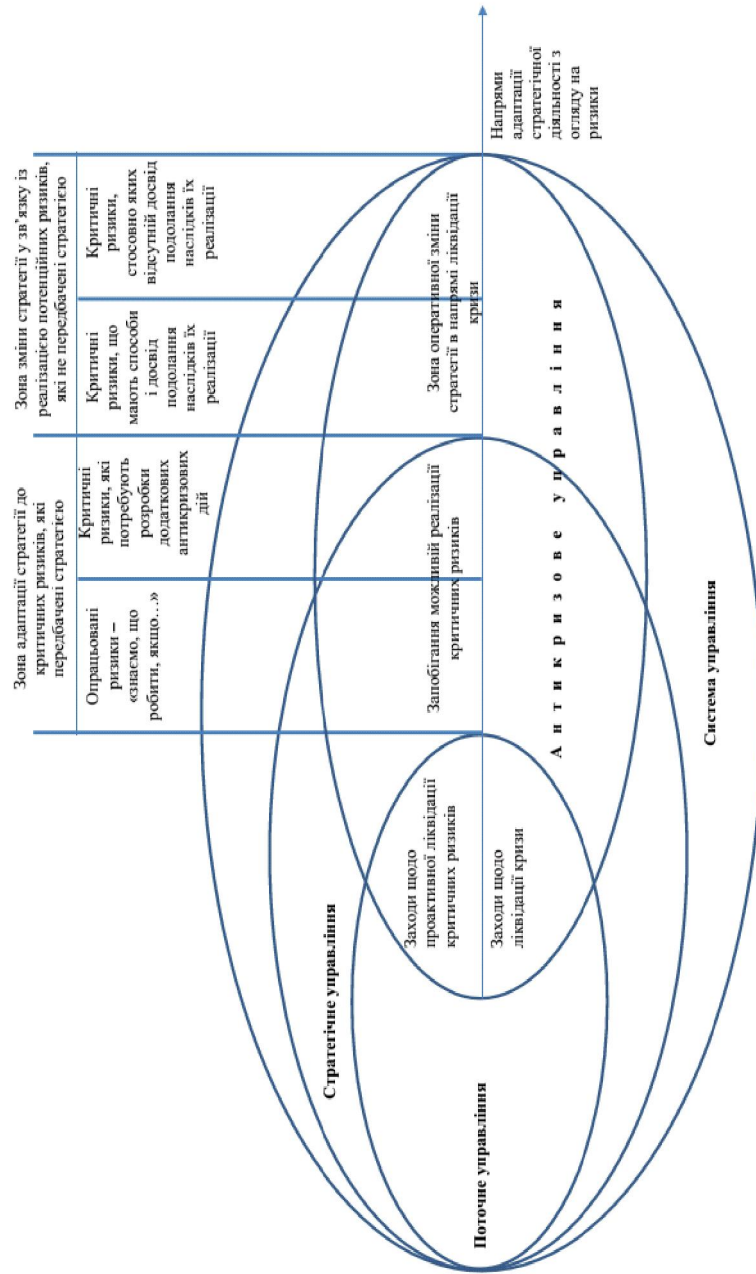


Рис. 2. Антикризове управління в загальній системі управління

Система управління організації являє собою сукупність формальних і неформальних правил і процедур, якими регламентується вся діяльність організації, а саме: умови й порядок організованої діяльності персоналу та структурних підрозділів, порядок цілепокладання та зміни цілей, реалізації планів, контролю діяльності. Антикризове управління виконує в межах цієї системи властиві тільки йому функції та визначає порядок планування, реалізації та контролю діяльності, пов'язаної із запобіганням кризи або виходом з неї, зокрема порядок формування рекомендацій щодо зміни стратегічних та поточних цілей діяльності у зв'язку з їх невідповідністю кризовому стану організації.

Стратегічне управління в контексті статті розглядається з позицій школи стратегії конфігурації [6], а саме як система дій, спрямованих на адаптивні зміни внутрішнього середовища об'єкта стратегічного управління з метою забезпечення його стратегічної стійкості відповідно до найбільш вірогідних напрямів розвитку зовнішнього середовища. Тобто йдеться про забезпечення здатності об'єкта стратегічного управління виживати й розвиватися відповідно до його системи цілей. При цьому стратегічне управління повністю охоплює поточне управління, яке є його складовою, і забезпечує відповідність поточної діяльності заданим стратегічним цілям.

Зауважимо ще раз, що стратегічне управління концентрується, переважно, на найбільш вірогідних напрямках розвитку зовнішнього середовища. Це означає, що воно має забезпечувати підконтрольність стратегічної діяльності у випадках реалізації найбільш вірогідних ризиків потрапляння об'єкта управління в кризу. У той самий час антикризове управління має забезпечувати стратегічну стійкість об'єкта управління у випадках реалізації будь-яких критичних ризиків кризи: і тих, що розглядалися як вірогідні під час формування стратегії та прийняття певних стратегічних рішень, і тих, що з різних причин опинилися поза межами розгляду на етапі формування стратегії та не були враховані в ній.

Ідеальним варіантом є випадок, коли функціональні простори стратегічного та антикризового управління повністю збігаються, чим повністю охоплюється питання щодо адекватного управління об'єктом у випадку будь-якої кризи, що виникла внаслідок реалізації як врахованих, так і не врахованих заздалегідь ризиків. Але на практиці в сучасному турбулентному середовищі є нереальним (і економічно невиправданим) урахування в стратегії всіх можливих варіантів розвитку зовнішнього середовища, а частіше за все обраховується обмежена кількість варіантів майбутніх умов функціонування об'єкта управління (песимістичний, оптимістичний, найбільш вірогідний). Отже, нереальність досягнення повної

передбачуваності ризиків і кризи є ключовим підґрунтям необхідності виокремлення специфічної сфери антикризового управління. Проте в системі управління має бути забезпечений органічний функціональний зв'язок стратегічного й антикризового управління. Простір антикризового управління охоплює сферу управлінської діяльності, пов'язану з адаптацією стратегії до можливих (або вже існуючих) криз (див. рис. 2). При цьому якщо в межах спільного простору стратегічного та антикризового управління здійснюється підготовка до потенційних криз, ризики виникнення яких були передбачені заздалегідь (тобто йдеться про адаптацію стратегії до змін і можливої кризи), то в межах антикризового управління (поза межами стратегічного управління) йдеться вже про вимушену зміну стратегії.

В антикризовій діяльності можна виокремити такі змістовні блоки: поточна діяльність з ліквідації кризи; проактивне усунення критичних ризиків, що можуть викликати кризу; запобігання реалізації критичних ризиків; оперативна зміна стратегії під впливом кризи.

Поточна діяльність з ліквідації кризи здійснюється в спільному просторі «стратегічне-поточне-антикризове управління». Ця діяльність є проекцією стратегічного та антикризового управління на поточну ситуацію і спрямована на стабілізацію діяльності та повернення здатності системи управління досягати поставлених цілей. Не існує загальноприйнятої технології виходу з кризи, це залежить від особливостей об'єкта управління, характеру та причин кризи, від реакції зовнішнього середовища. Проактивне усунення критичних ризиків можливої кризи здійснюється в тому самому просторі, що й заходи, спрямовані або на ухилення від потенційних критичних ризиків, або на їх послаблення й підготовку заходів виходу з кризи. Спрямованість на ігнорування факторів зовнішнього середовища (або послаблення їх) передбачає наявність можливостей впливу на середовище, що є малореальним, хоча й можливим (наприклад, лобювання для послаблення законодавчих ризиків). Спрямованість на ризики потенційної кризи у внутрішньому середовищі передбачає діяльність з формування певних ключових компетентностей персоналу і організації в цілому (наприклад, з ризик-менеджменту).

Запобігання можливій реалізації критичних ризиків здійснюється у спільному просторі стратегічного й антикризового управління. Зазначені ризики передбачені під час формування стратегії, тому в ході її реалізації здійснюється моніторинг ситуації і відстеження факторів ризиків, а у випадку їх настання застосовуються заздалегідь сформовані у складі проектів і програм плани реагування на ризики. Такі плани можуть передбачати:

– ухилення від ризиків (часткова зміна цілей або відмова від деяких із них, певна зміна змісту проекту, перегляд графіків та бюджету, поліпшення комунікацій із зацікавленими сторонами та уточнення вимог, іноді відмова від проекту за умови наявності серйозних ризиків);

– страхування ризиків або їх переадресацію іншій стороні з відповідною компенсацією відповідальності за ризик, зокрема шляхом переукладання контрактів;

– послаблення ризиків (зменшення вірогідності їх настання та наслідків до прийнятних меж, зниження складності запланованих способів досягнення мети, тобто підвищення надійності рішень);

– прийняття ризиків у разі недоцільності змін у стратегії, неможливості усунення або послаблення ризиків та формування резервів на можливі втрати.

Оперативні зміни стратегії з огляду на непередбачені ризики є найбільш невизначеною і, відповідно, найбільш складною діяльністю в антикризовому управлінні. Така діяльність часто має інноваційний характер, а відповідний досвід відсутній. Тому ще раз зазначимо важливість формування необхідних для антикризової діяльності ключових компетентностей персоналу стосовно готовності до змін, використання інструментарію бенчмаркінгу та передового досвіду, а також креативного володіння зазначеними вище способами реакції на ризики.

Акцентуємо на важливішій інструментальній складовій антикризового управління, під якою маємо на увазі проектний підхід. Два аспекти цього підходу мають особливе значення для антикризової діяльності. По-перше, сучасна методологія формування стратегій передбачає використання проектів як засобів реалізації стратегічних пріоритетів. Згідно з технологією управління проектами її обов'язковою складовою є управління ризиками проекту, що безумовно підвищує ризикоорієнтований характер стратегії і є антикризовим засобом, який підсилює надійність отримання запланованого результату. По-друге, оскільки кожна криза – це унікальне явище, яке вимагає специфічного підходу, діяльність щодо виходу з кризи доцільно здійснювати як проектну. Підтвердженням правомірності цієї тези є наявність у ситуації виходу з кризи ключових ознак проекту: цілеспрямований характер діяльності з реалізації координованого комплексу робіт в умовах невизначеності, часових та ресурсних обмежень, інноваційність та унікальність ситуації. При цьому цілеспрямованість полягає в прагненні досягти стабільності операційної діяльності на основі отримання продукту проекту у вигляді соціотехнічної системи, здатної досягати поставлених перед нею цілей. Очевидною є

ресурсна обмеженість виходу з кризи, при цьому обмеженість у часі часто є вирішальною в проекті виходу з кризи. Інноваційність пов'язана з тим, що діяльність з виходу з кризи є кожного разу унікальною з огляду на неповторність умов кризи, а здійснюється для даної системи вперше, хоча є певні можливості використання досвіду аналогів.

Таким чином, за результатами дослідження логічного простору «поточне-стратегічне-антикризове управління» в загальній системі управління територіями розкрито шляхи надання антикризової спрямованості стратегіям розвитку територій на основі виявлення сфер і факторів виникнення можливих критичних ризиків реалізації стратегій. Показана доцільність використання в зазначеному просторі технологій управління проектами як провідного програмно-цілового інструменту, яким забезпечується, по-перше, системний і результативний вихід з кризи у випадку її настання, а по-друге – управління проектними ризиками під час реалізації стратегії, що підвищує антикризову спрямованість стратегії. Зазначене дає підстави вважати компетентність персоналу органів управління територією з володіння технологіями управління проектами одною з ключових у моделі поведінки за умов кризи.

Список використаних джерел

1. **Айвазян З.** Антикризисное управление: принятие решений на краю пропасти / З. Айвазян, В. Кириченко // Проблемы теории и практики управления. – 1999. – № 4. – С. 94 – 100.
2. **Антикризисный менеджмент** / под ред. проф. А. Г. Грязновой. – М. : ТАНДЕМ ; изд-во ЭКМОС, 1999. – 368 с.
3. **Газарян С.** Теоретичні основи антикризового управління в регіоні / С. Газарян // Публічне управління: теорія та практика. – 2014. – № 2(14). – С. 56 – 61.
4. **Государственное и муниципальное управление: разработка и реализация стратегии** / под ред. проф. Ю. Н. Лапыгина. – Владимир : ВлГУ, 2005. – 480 с.
5. **Ломсадзе М. Ю.** Идентификация кризиса в социально-экономической системе региона: методический подход : дисс. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Ломсадзе Марина Юрьевна. – Кострома, 2014. – 198 с.
6. **Мазур И. И.** Управление проектами : учеб. пособие / И. И. Мазур, В. Д. Шапиро, Н. Г. Ольдеррогге ; под общ. ред. И. И. Мазура. – 2-е изд. – М. : Омега-Л, 2004. – 664 с.
7. **Минцберг Г.** Школы стратегий. Стратегическое сафари: экскурсия по джунглям стратегий менеджмента / Г. Минцберг, Б. Альстрэнд, Дж. Лэмпел ; под общ. ред. Ю. Каптуревского. – СПб. : Питер, 2002. – 330 с.
8. **Модернізація** суспільного сектору економіки в умовах глобальних змін : монографія / за ред. А. Ф. Мельник. – Т. : ТНЕУ : Екон. думка, 2009 – 528 с.

9. **Основи** упередження кризових явищ в управлінні територіальним розвитком : монографія / О. Ю. Бобровська, Є. І. Бородін, Т. О. Савостенко [та ін.] ; за заг. ред. О. Ю. Бобровської, Т. О. Савостенко. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 296 с.
10. **Ситник Л. С.** Організаційно-економічний механізм антикризового управління підприємством / Л. С. Ситник. – Донецьк : ІЕП НАН України, 2000. – 503 с.
11. **Чикаренко І. А.** Принципи та модель реалізації системи антикризового управління на муніципальному рівні / Ірина Чикаренко // Держ. упр. та місц. самоврядування. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – № 4 (11). – С. 250 – 261.
12. **Шарков Д. Е.** Антикризисное управление муниципальными образованиями Ростовской области: проблемы и необходимость / Д. Е. Шарков, А. В. Буров, Д. А. Корсунов // Местное самоуправление в Российской Федерации. – 2010. – № 1 – 3.
13. **Шаров Ю. П.** Антикризове управління та проектний підхід / Ю. П. Шаров, І. В. Ярова // Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком : матеріали 6-ї регіон. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 23 листоп. 2012 р., м. Дніпропетровськ. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – С. 94 – 96.
14. **Шаров Ю. П.** Антикризові технології в муніципальному управлінні: проектний аспект // Публічне управління: теорія та практика. – Х. : ХарПІ НАДУ, 2010. – Вип. 2. – С. 190 – 193.
15. **Шаров Ю. П.** Управління змінами : навч. посіб. / Ю. П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 76 с.
16. **Ярова І. В.** Особливості антикризового управління в публічному секторі / І. Ярова // Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : Серьогін С. М. (голов. ред.). – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – № 1(16). – С. 138 – 145.

List of references

1. **Ayvazyan Z.** Antikrizisnoe upravlenie: prinyatie resheniy na kryayu propasti / Z. Ayvazyan, V. Kirichenko // Problemyi teorii i praktiki upravleniya. – 1999. – № 4. – S. 94 – 100.
2. **Antikrizisnyiy menedzhment** / pod red. prof. A. G. Gryaznovoy. – M. : TANDEM ; izd-vo EKMOS, 1999. – 368 s.
3. **Hazarian S.** Teoreticheskiye osnovy antykrizovogo upravleniya v reghionii / S. Hazarian // Publichnoe upravleniia: teoriia ta praktyka. – 2014. – № 2(14). – S. 56 – 61.
4. **Gosudarstvennoe i munitsipalnoe upravlenie: razrabotka i realizatsiya strategii** / pod red. prof. Yu. N. Lapygina. – Vladimir : VIGU, 2005. – 480 s.
5. **Lomsadze M. Yu.** Identifikatsiya krizisa v sotsialno-ekonomicheskoy sisteme regiona: metodicheskiy podhod : diss. ... kand. ekon. nauk : 08.00.05 / Lomsadze Marina Yurevna. – Kostroma, 2014. – 198 s.
6. **Mazur I. I.** Upravlenie proektami : ucheb. posobie / I. I. Mazur,

V. D. Shapiro, N. G. Olderrogge ; pod obsch. red. I. I. Mazura. – 2-e izd. – M. : Omega-L, 2004. – 664 s.

7. **Mintzberg G.** Shkolyi strategiy. Strategicheskoe safari: ekskursiya po debryam strategiy menedzhmenta / G. Mintzberg, B. Alstrend, Dzh. Lempel ; pod obsch. red. Yu. Kapturevskogo. – SPb. : Piter, 2002. – 330 s.

8. **Modernizatsiia** suspilnoho sektoru ekonomiky v umovakh hlobalnykh zmin : monohrafiia / za red. A. F. Melnyk. – T. : TNEU : Ekon. dumka, 2009 – 528 s.

9. **Osnovy** uperedzhennia kryzovykh yavlyshch v upravlinni terytorialnym rozvytkom : monohrafiia / O. Yu. Bobrovska, Ye. I. Borodin, T. O. Savostenko [ta in.] ; za zah. red. O. Yu. Bobrovskoi, T. O. Savostenko. – D. : DRIDU NADU, 2011. – 296 s.

10. **Sytnyk L. S.** Orhanizatsiino-ekonomichnyi mekhanizm antykryzovoho upravlinnia pidpriemstvom / L. S. Sytnyk. – Donetsk : IEP NAN Ukrainy, 2000. – 503 s.

11. **Chykarenko I. I.** Pryntsypy ta model realizatsii systemy antykryzovoho upravlinnia na munitsypalnomu rivni / Iryna Chykarenko // Derzh. upr. ta mists. samovriaduvannia : zb. nauk. pr. – D. : DRIDU NADU, 2011. – № 4(11). – S. 250 – 261.

12. **Sharkov D. E.** Antikrizisnoe upravlenie munitsipalnymi obrazovaniyami Rostovskoy oblasti: problemy i neobhodimost / D. E. Sharkov, A. V. Burov, D. A. Korsunov // Mestnoe samoupravlenie v Rossiyskoy Federatsii. – 2010. – № 1 – 3.

13. **Sharov Yu. P.** Antykryzove upravlinnia ta proektnyi pidkhd / Yu. P. Sharov, I. V. Yarova // Problemy upravlinnia sotsialnym i humanitarnym rozvytkom : materialy 6-i rehion. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu, 23 lystop. 2012 r., m. Dnipropetrovsk. – D. : DRIDU NADU, 2012. – S. 94 – 96.

14. **Sharov Yu. P.** Antykryzovi tekhnolohii v munitsypalnomu upravlinni: proektnyi aspekt / Yu. P. Sharov // Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka. – Kh. : KharRI NADU, 2010. – Vyp. 2. – S. 190 – 193.

15. **Sharov Yu. P.** Upravlinnia zminamy : navch. posib. / Yu. P. Sharov. – K. : Vyd-vo UADU, 1997. – 76 s.

16. **Yarova I. V.** Osoblyvosti antykryzovoho upravlinnia v publichnomu sektori / Iryna Yarova // Derzh. upr. ta mists. samovriaduvannia : zb. nauk. pr. / redkol. : Serohin S. M. (holov. red.). – D. : DRIDU NADU, 2013. – № 1(16). – S. 138 – 145.

Надійшла до редколегії 18.09.14

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

АКИМОВ Олександр Олексійович,
канд. наук з держ. упр., заст. нач. відділу правового забезпечення Нац. служби посередництва і примирення

АЛЕКСЄЄВ Валерій Марленович,
д-р наук з держ. упр.,
Апарат Верховної Ради України

ВАРАНИЦЯ Антон Сергійович,
аспірант ДРІДУ НАДУ

ГАНЦЮК Тетяна Дмитрівна,
аспірант Івано-Франківського нац. техн. ун-ту нафти і газу,
асистент каф. документознавства та інформаційної діяльності
Івано-Франківського нац. техн. ун-ту нафти і газу

ГОЛУБ В'ячеслав Львович,
аспірант НАДУ

ГОЛУБЧИК Ганна Данилівна,
канд. іст. наук, доц.,
докторант ДРІДУ НАДУ

ГУРНЯК Ігор Любомирович,
канд. екон. наук, доц., Львів. нац. ун-т ім. І. Франка

ДІДЕНКО Олег Григорович,
аспірант НАДУ

ЄВТУШЕНКО Вячеслав Вікторович,
здобувач НАДУ

ІВАСЕНКО Сергій Миколайович,
аспірант НАДУ

ІГНАТЬЄВА Галина Феліксівна,
канд. наук з держ. упр., заст. нач. відділу екон. роботи
та грошово-кредитних відносин Управління Національного
банку України в Дніпропетровській обл.

КНИШ Павло Васильович,
здобувач Івано-Франківського нац. техн. ун-ту нафти і газу,
заст. голови Снятинської райдержадміністрації
Івано-Франківської обл.

КОВАЛЕНКО Тетяна Юріївна,
здобувач ДРІДУ НАДУ

КОЖУШКО Наталія Іванівна,
аспірант Ін-ту проблем держ. упр.
та місцевого самоврядування НАДУ

КОРНІЄВСЬКИЙ Сергій Володимирович,
аспірант ДРІДУ НАДУ

КРАВЧЕНКО Сергій Олександрович,
д-р наук з держ. упр., доц.,
проф. каф. упр. суспільним розвитком НАДУ

МАТВЕЙЧУК Людмила Олександрівна,
канд. екон. наук, докторант НАДУ

МАШНЕНКОВ Костянтин Анатолійович,
канд. екон. наук, докторант ДонДУУ

МЕЛЬНИЧЕНКО Олександр Анатолійович,
д-р держ. упр., проф., проф. каф. економічної політики
та менеджменту ХарРІ НАДУ

ОВДІН Олександр Володимирович,
канд. іст. наук, доц., докторант ДРІДУ НАДУ

ОЛЬМЕЗОВ Владислав Олександрович,
здобувач ДонДУУ

ОНИЦУК Світлана Васиївна,
канд. наук з держ. упр., доц., здобувач НАДУ

ПАВЛУН Юрій Іванович,
канд. філос. наук, доц. каф. філософії,
соціології держ. упр. ДРІДУ НАДУ

ПИСЬМЕННИЙ Ігор Володимирович,
д-р наук з держ. упр., доц.,
декан ф-ту держ. упр. ДРІДУ НАДУ

САЛІЖЕНКО Людмила Миколаївна,
аспірант ДРІДУ НАДУ, голова Солонянської райради

САМОФАЛОВА Оксана Юріївна,
аспірант Київського нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка

СИСОЄВА Вікторія Григорівна,
аспірант ЛРІДУ НАДУ, консультант
організаційного відділу виконавчого апарату
Рівненської обласної ради

ТАРАСЕНКО Тетяна Миколаївна,
канд. держ. упр., доц. каф. держ. упр.
та місц. самоврядування ДРІДУ НАДУ

ЯРЕМЧУК Олександра Ігорівна,
аспірант Львів. нац. ун-ту ім. І. Франка

ЯРОВА Ірина Володимирівна,
проректор з виховної роботи
Академії митної служби України

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	3
<i>АЛЕКСЄЄВ Валерій</i> . Теоретичні і практичні розробки Роберта Оуена як приклад державно-управлінської діяльності	3
<i>ГАНЦЮК Тетяна</i> . До проблеми визначення елементів комплексного механізму державного управління	17
<i>ГОЛУБ В'ячеслав</i> . Типологія відносин між державою та волонтеріатом	27
<i>КРАВЧЕНКО Сергій</i> . Засади стратегічного планування та проектування суспільних реформ	40
<i>ОЛЬМЕЗОВ Владислав</i> . Імплицитні концепції права у правосвідомості громадян та їх врахування в державному управлінні	52
<i>ОНИЩУК Світлана</i> . Роль міжцерковних відносин у державотворчому процесі	59
<i>ПАВЛУН Юрій</i> . Формування національної екомережі: державно-управлінські рішення відтворення системної цілі природного середовища України	69
<i>КОЖУШКО Наталія</i> . Державна молодіжна політика як об'єкт наукового дослідження	80
<i>ПИСЬМЕННИЙ Ігор</i> . Референції синергетичного потенціалу публічного управління	88
<i>ГОЛУБЧИК Ганна</i> . Становлення Європейських моделей суспільної пам'яті: інституційно-правовий аспект	97
<i>МАШНЕНКОВ Костянтин</i> . Екологізація державного управління в умовах глобалізації та децентралізації	107
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	116
<i>ВАРАНИЦЯ Антон</i> . Нормативно-правове забезпечення механізмів державного управління у сфері молодіжної житлової політики в Україні	116
<i>ДІДЕНКО Олег</i> . Основні напрями діяльності органів державного управління патріотичним вихованням молоді	123
<i>ЄВТУШЕНКО Вячеслав</i> . Міжнародний та український досвід державного регулювання народної і нетрадиційної медицини .	133
<i>КОВАЛЕНКО Тетяна</i> . Сучасні тенденції державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей .	145
<i>КОРНІЄВСЬКИЙ Сергій</i> . Використання системного аналізу в регіональному управлінні	153
<i>МАТВЕЙЧУК Людмила</i> . Державне управління оподаткуванням великих платників податків в Україні: організаційний аспект	162

<i>МЕЛЬНИЧЕНКО Олександр</i> . Пожежна безпека як об'єкт державного управління	171
<i>ОВДІН Олександр</i> . Організація перепису населення Великої Британії 2011 р.: досвід для України	181
<i>САМОФАЛОВА Оксана</i> . Перспективи розвитку державної політики у сфері правозахисту в умовах системної кризи влади в Україні	190
<i>ТАРАСЕНКО Тетяна</i> . Роль вищої освіти в соціальному розвитку молоді: державно-управлінський аспект	200
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА	213
<i>АКІМОВ Олександр</i> . Правові аспекти ротації кадрів на державній службі в Україні	213
<i>ІВАСЕНКО Сергій</i> . Умови виникнення корупції серед працівників правоохоронних органів	226
<i>КНИШ Павло</i> . Сучасні концептуальні підходи до управління людськими ресурсами	234
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	245
<i>ГУРНЯК Ігор, ЯРЕМЧУК Олександра</i> . Територіальна громада як суб'єкт господарювання	245
<i>ІГНАТЬЄВА Галина</i> . Удосконалення функцій органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я на територіальному рівні	255
<i>САЛІЖЕНКО Людмила</i> . Формування дієздатних територіальних громад: вітчизняний та зарубіжний досвід	263
<i>СИСОЄВА Вікторія</i> . Громадські організації та розвиток процесів самоорганізацій населення Рівненської області	274
<i>ЯРОВА Ірина</i> . Напрями та інструменти забезпечення антикризової спрямованості стратегічного управління територією	284
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	295

ДО УВАГИ АВТОРІВ!

Редакційна колегія збірника наукових праць ДРІДУ НАДУ
«Державне управління та місцеве самоврядування»

приймає до опублікування матеріали наукових досліджень
за умови дотримання авторами таких правил та вимог:

*Тематика наукової статті повинна відповідати тематиці
видання.*

Стаття, подана до друку, обов'язково має містити **такі структурні елементи**: постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття; формулювання цілей статті (постановка завдання); виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів; висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Наведені погляди, думки й результати наукових пошуків інших дослідників обов'язково повинні супроводжуватись **посиланнями** на літературні джерела (наприкінці статті подається **Список використаних джерел**, що складається за алфавітом і оформлюється відповідно до чинних видавничих стандартів. Звертаємо увагу авторів, що з 01.07.2007 в Україні введено **новий стандарт з бібліографічного опису ДСТУ ГОСТ 7.1:2006**. Список використаних джерел має бути оформлений відповідно до чинного стандарту).

ОБСЯГ ПУБЛІКАЦІЇ – 0,5 АВТ. АРКУШІВ (20 000 ЗНАКІВ).

Окремо подається скорочений варіант (розширена анотація) наукової статті **англійською мовою**. Текст має містити: постановку проблеми і актуальність; мету статті, її завдання; стисле викладення сутності дослідження; висновки та кінцеві результати. Обсяг англійського варіанта статті повинен становити дві сторінки (до 4 000 знаків). Текст має бути засвідчений печаткою бюро перекладу. До відділу подавати завірений варіант у друкованому вигляді та електронну версію без печатки.

До статті наводиться **УДК. Заголовок, ім'я, прізвище автора, анотація до статті** (стисле викладення суті розглядуваного питання) і **ключові слова** подаються українською, російською та англійською мовами.

Після імені, прізвища вказати установу, у якій навчається (працює) автор публікації.

До статті обов'язково додаються позитивні **наукові рецензії** та **витяг** з протоколу засідання кафедри навчального закладу (науково-методичної ради установи) за місцем роботи (навчання) автора з рекомендацією до публікації даного матеріалу.

На окремому аркуші необхідно вказати такі **відомості про автора**:

– прізвище, ім'я, по батькові (повністю);

– учене звання, науковий ступінь;

– місце роботи, посада;

– контактний телефон, електронну адресу.

Подавати електронну версію публікації (на CD-R або за електронною адресою: izdat@vidr.dp.ua) та чітку роздруковку матеріалу.

Статтю необхідно набрати на комп'ютері та роздрукувати, дотримуючись таких вимог:

Формат А4, поля: верхнє і нижнє – 20 мм; ліве – 25 мм; праве – 10 мм.

Розмір шрифту основного тексту – 14; інтервал – 1,5.

Прізвище автора і назву подавати великими літерами, не використовуючи режим CapsLock.

Обов'язкова нумерація сторінок.

Посилання на джерела в тексті статті подаються у квадратних дужках, де вказується порядковий номер позиції в списку, номер тому, номер цитованої сторінки.

Список використаної літератури обов'язково повинен містити:

– прізвище та ініціали автора (авторів) або (у визначених правилах випадках) відомості про колективного автора, редакторів, упорядників, відповідальних за випуск тощо;

– точну назву видання; місто видання і точну назву видавництва; рік видання;

– загальну кількість сторінок видання (у разі статті в періодичному виданні – сторінки розміщення).

Авторські примітки нумеруються наскрізно, за згадуванням, верхнім індексом і розміщуються внизу сторінки під текстом.

Таблиці в тексті повинні бути виконані в редакторі Microsoft Word (не відскановані, не у вигляді рисунка).

Рисунки подавати в текстовому редакторі Microsoft Word або програмі Excel. Вони повинні бути доступними для переміщення в тексті, безфоновими, чорно-білими.

Таблиці та рисунки розміщуються в межах робочого поля. Розмір шрифту не менше ніж 12. Занадто великі ілюстрації, після зменшення яких буде втрачатися якість зображення, друкуватися не будуть.

Автор несе відповідальність за науковий зміст, точність фактів, дат, формул, прізвищ тощо. Редколегія залишає за собою право на літературне редагування поданих матеріалів.

Редколегія

Наукове видання
**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

Збірник наукових праць
Заснований у 1999 р.
Випуск 3(22), 2014 р.

Редактори: А. В. Соколова, О. М. Шаповалова, О. І. Березовська
Комп'ютерний оригінал-макет – К. О. Надтока

Формат 60x84 1/16. Ум. друк. арк. 17,20. Обл.-вид. арк. 18,6.
Тираж 100 пр. Зам. №

Національна академія державного управління
при Президентіві України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Україна, 49044, Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
ДК №1743 від 06.04.2004 р.
Видруковано в повній відповідності до оригінал-макета
ФОП Тремпольцев О. В.
Україна, 49050, Дніпропетровськ, вул. Чкалова, 25

ДЛЯ НОТАТОК