

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**Збірник наукових праць  
Одеського регіонального інституту  
державного управління**

***Випуск 1(57)***



2014

Редакційна колегія:

- Іжа М.М.** – д.політ.н., професор, Заслужений працівник освіти України (головний редактор) (Одеса).  
**Попов С.А.** – к.т.н., доцент (заст. гол. ред.) (Одеса).  
**Овчаренко Ю.О.** – к.психол.н. (відпов. секр.) (Одеса).  
**Ахламов А.Г.** – д.е.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (Одеса).  
**Бакуменко В.Д.** – д.держ.упр., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (Київ).  
**Балабаєва З.В.** – д.філос.н., професор (Одеса).  
**Білорусов С.Г.** – к.т.н., доцент, Заслужений працівник освіти України (Херсон).  
**Бугайцов С.Г.** – д.мед.н., д.держ.упр., професор (Одеса).  
**Буркінський Б.В.** – д.е.н., професор, академік НАН України, Заслужений працівник освіти України (Одеса).  
**Вітман К.М.** – д.політ.н., професор, Заслужений працівник освіти України (Одеса).  
**Драгомирецька Н.М.** – д.держ.упр., професор (Одеса).  
**Жулинський М.Г.** – д.філос.н., професор, академік НАН України (Київ).  
**Князєв В.М.** – д.філос.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (Київ).  
**Кривцова В.М.** – к.і.н., доцент, Заслужений працівник освіти України (Одеса).  
**Марущак В.П.** – д.держ.упр., професор (Одеса).  
**Надолішній П.І.** – д.держ.упр., професор, Заслужений працівник освіти України (Одеса).  
**Нижник Н.Р.** – д.ю.н., професор, Заслужений юрист України, член-кореспондент АПрНУ (Київ).  
**Пахомова Т.І.** – д.держ.упр., професор (Одеса).  
**Пашиніна Т.С.** – к.і.н. (Вінниця).  
**Приходченко Л.Л.** – д.держ.упр., професор (Одеса).  
**Саханенко С.Є.** – д.держ.упр., професор (Одеса).  
**Семенченко А.І.** – д.держ.упр., професор, с.н.с. (Київ).  
**Сурмін Ю.П.** – д.соц.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (Київ).  
**Телешун С.О.** – д.політ.н., професор (Київ).  
**Топчієв О.Г.** – д.геогр.н., професор (Одеса).  
**Шаптала О.С.** – д.держ.упр., професор, Заслужений лікар України (Одеса).  
**Якубовський О.П.** – к.і.н., професор, Заслужений працівник народної освіти України (Одеса).  
**Овчинникова О.П.** – д.е.н., професор (м. Орел, Росія).  
**Рудий В.В.** – к.е.н., доцент (м. Ростов-на-Дону, Росія).  
**Тюменцев І.О.** – д.і.н., професор (м. Волгоград, Росія).  
**Фридрихельм Мейср цу Натруп** – доктор наук, професор (м. Росток, Німеччина).

Рекомендовано до друку Вченою радою  
Одеського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України.  
*Протокол № 180/3-7 від 13 березня 2014 року.*

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 364.64:347.6

Катерина Арабаджи

## СІМЕЙНА ПОЛІТИКА КРАЇН СВІТУ: ПОЛІТИКА ЯК СИСТЕМА ПОГЛЯДІВ ЧИ ПОЛІТИКА ЯК ПРОГРАМА ДІЙ

У статті виявляються основні відмінності у формуванні та реалізації сімейної політики країн світу з огляду на дві стратегії: *politics* (процес прийняття рішень, улагодження конфліктів, досягнення цілей, інтересів) та *policy* (програма дій). Аналізуються різні підходи до визначення поняття, формування та реалізації сімейної політики: як вплив заходів політики на сім'ю та величину витрат на допомогу сім'ям; як державну та приватну (корпоративну, політику кампаній) сімейну політику; як політику, адресовану безпосередньо до сім'ї (*explicite*), та посередню політику (*implicite*).

**Ключові слова:** сімейна політика, цілі сімейної політики, програми сімейної політики.

Постановка проблеми

Термін «сімейна політика» дотепер не набув єдиного трактування і відображає досить різні підходи як науковців, так і практиків. Так, навіть на національному рівні країн Європейського Союзу не існує загальноприйнятого визначення сімейної політики. Її термінологія варіюється від країни до країни, існує кілька різних тлумачень, що використовуються в літературі. Крім того, спостерігаються значні міждержавні розбіжності щодо організації цієї політики.

Мета

Мета статті – виявити основні відмінності у формуванні та реалізації сімейної політики країн світу з огляду на дві стратегії: *politics* як процес прийняття рішень, улагодження конфліктів, досягнення цілей, інтересів та *policy* як програму дій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Багато вчених досліджували різні аспекти сімейної політики, відтак – регулювання державами проблем сім'ї з огляду на демографічні, ґендерні, фінансово-матеріальні аспекти функціонування цього інституту. Теоретичне опрацювання різних підходів до інтерпретації категорії «сімейна політика» дає змогу прийняти за основу положення про те, що сімейна політика має розглядатися як структурна складова соціальної політики. Характеризуються її сутність, предмет, об'єкт, її взаємозв'язок з соціальною політикою, суб'єкти сімейної політики, функції, принципи здійснення, основні напрями та механізми реалізації сімейної політики. Складністю є те, що така політика зазвичай пов'язана з декількома аспектами життя сім'ї, які регулюють партнерство, батьківство і відображають те, яким чином держава визнає зобов'язання, які випливають з цих відносин.

Недослідженими залишаються питання розмежування цілей політики з огляду на прийняття рішень з метою узгодження інтересів чи реалізації конкретних програм.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

У наукових розробках з питань сімейної політики основним об'єктом досліджень обираються особливі сфери, такі як система догляду за дитиною, інституційні норми і нормативи, положення і закони (допомога сім'ям, доступність служб або ж забезпечення сім'ї в цілому). Так, у звіті Європейської обсерваторії сімейної політики зазначені дві її важливі особливості [9]. По-перше, розглядається стан в кожній окремій країні, і, по-друге, досліджується вплив заходів політики на сім'ю за допомогою моделювання різних типів сім'ї. При такому підході аналізується вплив пакета допомоги і послуг на різні типи сімей. Подібний метод використовує і Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) [12]. При іншому підході у вивченні сімейної політики, що базується на даних державних витрат, головним питанням є обсяг витрат на допомогу сім'ям. Сюди включаються всі грошові допомоги й іноді деякі послуги, у той час як податкові пільги майже не беруться до уваги.

Можна також розглядати сімейну політику в широкому та вузькому значенні. Розглядаючи сімейну політику в широкому політичному контексті, вчені рекомендують аналізувати весь комплекс напрямів соціальної політики, які торкаються інтересів сім'ї (демографічна, ґендерна, економічна, муніципальна та ін.). Відтак, і завдання сімейної політики можуть відрізнятися в рамках прийнятих в літературі підходів до поділу політики на «вузьку» і «широкую». Специфіка сучасної сімейної політики визначається наявністю заходів, що доповнюють інші галузі соціальної політики спеціальними формами підтримки, адресованими як сім'ї в цілому, так і окремим її членам.

Відтак, сімейна політика виступає у двох напрямках: по-перше, як простір політичної риторики і правового дискурсу (*politics*), а по-друге, як реальні практики підтримки сім'ї та її членів, заходи державної та громадської матеріальної соціальної допомоги сім'ям (*policies*) [10, с. 421].

Щодо першого, вирізняють державну та приватну (корпоративну, політику кампаній) сімейну політику. Політика, яка проводиться державою, розглядається як суспільне благо по відношенню до громадян країни (для неї відсутня винятковість доступу і конкуренція в споживанні), наприклад, у разі створення системи національної оборони або законодавчої системи.

Водночас, цільові державні проекти в галузі соціальної сфери (освіта, охорона здоров'я), як правило, припускають деяку конкуренцію в споживанні, тобто відносяться до благ з позитивними зовнішніми ефектами або до соціально значущих благ [2, с. 22], що характеризуються двома основними групами заходів:

- перша група – це заходи освітнього та психологічного характеру, які можуть бути визначені як «підтримка сімейного життя» – планування сім'ї та сексуальне навчання; консультаційні сімейні служби;
- друга група – це тимчасова або часткова зайнятість – заміна сім'ї (турбота про дитину та допомога сім'ї – не грошові види допомоги). Друга група включає в себе два типи заходів: «допомога сім'ї» і «система догляду за дитиною», замінюючи собою частково обов'язки сім'ї.

Виклад основного матеріалу

Державне регулювання розвитку соціального інституту сім'ї розглядається як цілеспрямований систематичний вплив з боку держави на суспільні відносини та соціальні інститути, від яких залежать оптимальне функціонування й розвиток сім'ї, з метою максимального задоволення потреб особи, сім'ї та суспільства в цілому. Система державного регулювання цих процесів має включати такі складові, як цілі, завдання, функції (напрями) та механізми здійснення, що визначаються особливостями розвитку сім'ї та концентруються у формі державної сімейної політики [4, с. 7–8]. Світовою спільнотою сформульовані пріоритетні для всіх держав завдання сімейної політики.

1. Формування егалітарних (рівноправних) відносин між подружжям в сім'ї.

2. Поліпшення становища неповних сімей, з одним годувальником, з хворими та людьми похилого віку членами сім'ї. Захист сімей від злиднів і поневірень, від негативних впливів змін, пов'язаних із економікою, міграцією, урбанізацією, екологією, внаслідок чого сім'я часто втрачає можливість виконувати свої функції.

4. Створення умов, що дозволяють сім'ям приймати грамотні рішення щодо визначення інтервалів між народженням дітей та їх кількості.

5. Запобігання алкоголізації та наркоманії, насильства в сім'ї.

Соціальна та сімейна політика, яка проводиться великими компаніями, відрізняється від державної своїми конкретними заходами. Цікаво, що сімейна політика як така часто починала свій розвиток за допомогою благодійних добровільних, некомерційних організацій. Наприклад, дитячі садки були засновані реформістськими ліберальними педагогами і католицькою церквою, а дитяча допомога була введена роботодавцями на добровільній основі. Пізніше більшість напрямків сімейної політики перейшли в підпорядкування і під контроль державної сімейної політики, але особиста ініціатива та благодійна активність досі відіграють велику роль. З часом деякі напрямки соціальної політики, пов'язані з родиною, були об'єднані в одну концепцію «сімейна політика». Така політика характерна для США, де велику роль в допомозі сім'ям з дітьми відіграють благодійні організації, приватний бізнес і церква. Вони надають фінансову підтримку і беруть на себе догляд за маленькими дітьми, а також психологічну підтримку батькам та дітям у важких ситуаціях, сприяють у здобутті освіти і т.ін.

Можна також виділити змішаний (державно-корпоративний) тип сімейної політики, коли держава проводить цілеспрямовану політику щодо стимулювання бізнесу до проведення соціальної політики за такими напрямками: зниження втрат від проведення корпоративної сімейної політики (часткова компенсація витрат на перепідготовку працівників, які перебували у відпустці по догляду за дитиною, витрат на пропаганду здорового способу життя серед працівників, тощо); створення позитивних стимулів до здійснення корпоративної сімейної політики (податкові пільги на благодійність, державне спів фінансування корпоративних пенсійних програм); зниження інформаційної асиметрії щодо взаємодії корпорації і сім'ї (розкриття основних схем і механізмів взаємодії).

Другий тип політики передбачає поділ на пряму економічну політику та політику обслуговування і допомоги:

- пряма економічна політика. Сімейна політика відповідає демографічній політиці. Заходи цього типу протиставляються демографічній політиці в основному в її пронаталістському контексті;
- політика, яка пропонує систему обслуговування і допомоги. Сімейна політика має за мету створен-

ня умов для повноцінної реалізації функцій сім'ї як соціального інституту. Однак підтримати сім'ю як соціальний інститут можливо лише допомагаючи окремим сім'ям вирішувати проблеми, надаючи підтримку в їхніх зусиллях впоратися з проблемними ситуаціями, що неминуче виникають у житті. Ця сторона діяльності суспільства, держави описується поняттями «соціальна робота з сім'ями» та «соціальні послуги сім'ям» [1, с. 10]. Така політика може бути названа «непрямою», так як кожен, на кого спрямовані її заходи, отримує обслуговування, виступаючи як споживач. Як правило, влада не організує самостійно таку систему. Зазвичай укладається субпідрядний договір з великою неурядовою організацією або, що зустрічається рідше, з місцевими громадами (громадянським суспільством). У багатьох випадках великі неурядові організації реалізують ті заходи, які заявлені урядом. Соціальне обслуговування сімей здійснюється шляхом надання таких видів послуг: інформаційних, психологічних, соціально-медичних, соціально-педагогічних, соціально-економічних, юридичних. Особливу увагу слід звернути на потребу в юридичних послугах, оскільки на сьогодні і багатодітні, і неповні сім'ї погано обізнані з власними правами та можливостями їх реалізації. Існує також значний попит на інформаційні послуги, які б надавали можливість потенційному споживачеві соціальних послуг зорієнтуватися, куди звертатись, у якій формі, де можна отримати необхідну допомогу і т.ін.

Розгляд сімейної політики як пільг і послуг, що надаються урядом для сімей з дітьми, був дотепер превалюючим підходом. Це охоплює три аспекти [7].

1) грошова допомога для сімей, у тому числі податкові пільги для дітей та грошова допомога тим, хто її потребує (певним категоріям громадян);

2) така пільга як відпустка з догляду за дитиною для працюючих батьків;

3) послуги з догляду за дитиною, в тому числі надання субсидій.

Г. Нейер коротко визначає кожен із цих способів [11, с. 13–16]:

- політика материнства – визначення пов'язаних із зайнятістю заходів щодо захисту жінок під час вагітності, а також матерів та їх новонароджених дітей в період одразу після пологів;
- політика відпустки для батьків з догляду за дитиною, метою якої є надання батькам можливості піклуватися про свою дитину протягом деякого часу (перші кілька років її життя);
- політика догляду за дітьми, яка включає в себе догляд за дітьми, що надається державними чи приватними установами або вихователями;
- політика допомоги на дітей – державні трансферти, що виплачуються на дітей.

Ці чотири політики і обмежують термін «сімейна політика» та складають ядро держави загального добробуту, яка пов'язана з дітонародженням і вихованням дітей. З огляду на акцент у тому чи іншому напрямку, актуалізації сімейної проблематики вибудовувалися різні моделі сімейної політики держав.

В Україні до основних механізмів реалізації сімейної політики віднесено соціальну роботу з сім'ями та надання їм соціальних послуг. Соціальна робота з сім'ями визначається як механізм реалізації сімейної політики, що полягає в наданні допомоги різним типам сімей, які

опинилися в складних життєвих обставинах, для вирішення проблем, що виникли перед ними. Соціальні послуги сім'ям – це комплекс заходів різного характеру, що здійснюються соціальними службами, спрямованих на окремі сім'ї чи групи сімей з метою підтримки їх нормального функціонування. Наголошується, що соціальні послуги не тотожні соціальному захисту, це допомога, яка має індивідуальний характер, спрямована на вирішення не тільки матеріальних, але й психологічних, педагогічних, правових, медико-соціальних та інших проблем [1, с. 17–18].

У залежності від цих підходів можна виокремити моделі сімейної політики, які розрізняються залежно від ступеня можливого втручання держави в життя сім'ї; від моделі сім'ї, якій адресована допомога держави; від набору та обсягу наданої допомоги.

Обидва згаданих підходи до сімейної політики мають певні недоліки. Перший не враховує достатню мірою змін, які відбуваються з сім'єю, і, по суті, заперечує різноманіття форм сімейного життя, що є невід'ємною характеристикою шлюбно-сімейних відносин на сучасному етапі. Другий підхід характеризується пасивністю щодо змін, які відбуваються з соціальним інститутом сім'ї, зокрема змін, які можна однозначно розцінювати як негативні.

Існування різних поглядів на сутність сімейної політики підкреслює складність і багатоплановість завдань, що стоять перед нею. Західні дослідники вважають, що існує два типи сімейної політики [8]: політика адресована безпосередньо до сім'ї (*explicite*), та посередня політика (*implicite*). У першому випадку йдеться про визначені дії (наприклад, програми) для досягнення поставлених цілей, які стосуються сім'ї як цілості або ролі індивідуальних осіб в сім'ї. Сімейна політика *explicite* може включати політику населення (про- або антинаталістичну), соціальну допомогу, пов'язану з турботою та вихованням дітей, допомогу для працюючих батьків, медичну опіку над матір'ю і дитиною. В країнах, які ведуть безпосередню сімейну політику, засновуються спеціальні інституції в рамках структури уряду, які покликані координувати дії стосовно сім'ї. У другому випадку (*implicite*) йдеться про діяльність в інших ділянках політики держави, які реалізують цілі, не пов'язані безпосередньо з сім'єю, але які тягнуть за собою важливі наслідки для функціонування сім'ї (подолання безробіття, податкова політика).

З огляду на основні цілі, які формулюються в сімейних політиках країн, можна сказати, до якого типу політики вони тяжіють. Такі цілі, як зниження рівня безробіття або бідності, оптимізація чисельності населення, боротьба з браком трудових сил, зниження соціальних витрат або ж зміна/збереження гендерних відносин – можуть асоціюватися з заходами сімейної політики. Як наслідок, сімейна політика може охоплювати суперечливі й навіть протилежні цілі.

Цілі, а також інструменти сімейної політики змінюються з плином часу і в різних країнах. Бельгія робить акцент на ротації і гнучкому ринку праці. Сімейна політика в Нідерландах й Великобританії слідує принципам надання пріоритету ринку праці і ринку послуг шляхом заохочення динаміки цих ринків. У Великобританії акцентується забезпечення гідного рівня життя дітей, а також заходи з надання їм достатньої допомоги [14], зокрема, була збільшена дитяча допомога для сімей з низькими доходами, збільшувався розмір допомоги з догляду за малолітніми дітьми [5, с. 91]. У німецькомовних країнах (Австрія і Німеччина) сімейна політика зосереджується на матерях та сприянні їх влаштування

на ринку праці. Так, з 1 січня 2007 р. у Німеччині вступила в дію урядова програма, яка пропонує фінансові заохочення, які б спонукали працюючих жінок мати дітей. Наступним кроком стало прийняття в 2008 р. нового закону, який встановлює право на місце в дитячому закладі для кожної дитини у віці, починаючи з одного року [5, с. 94]. Загалом, на сьогодні, радикальна зміна мети політики у багатьох країнах ОЕСР стосується ролі жінок і в більш загальному сенсі – гендерних відносин [13].

Аналіз змісту цілей ЄС дозволяє знову ж таки виділити три ключових аспекти сімейної політики: 1) благополуччя дітей, 2) гендерна рівність, 3) балансування роботи і сімейного життя. Ці три аспекти взаємопов'язані і розвиток в одній сфері часто залежить від розвитку в іншій.

Всі перераховані завдання рівною мірою актуальні для України, й сформульовані в концепції державної сімейної політики. Серед них: зміцнення інституту сім'ї, відродження та збереження духовно-моральних традицій внутрішньосімейних відносин; стимулювання сімейного благополуччя; підвищення рівня добробуту сімей, у тому числі створення умов для їх самозабезпечення; забезпечення якісної та доступної дошкільної та шкільної освіти; скорочення частки дітей, які залишилися без піклування батьків; стимулювання усиновлення; патронатний супровід дітей, які залишилися без піклування батьків; створення соціальних центрів підтримки сімей з дітьми з метою збереження сім'ї та недопущення відбирання дітей; формування позитивної «просімейної» громадської думки; стимулювання діяльності громадських «просімейних» організацій, що відстоюють традиційні національні уявлення про сім'ю.

У радянські часи реалізувалася патерналістська (державницька) політика, коли сімейна та репродуктивна поведінка радянських громадян була підпорядкована інтересам держави, що позбавляло сім'ю автономії в обмін на наданий захист і підтримку. На сьогодні пропагується «ідеологія загальнолюдських цінностей, пріоритет інтересів сім'ї та особистості, партнерські відносини сім'ї і держави, її інститутів, які не підміняють сім'ю, а розділяють з нею відповідальність за створення умов її функціонування» [3]. В пострадянський період змінюються відносини між державою та сім'єю, принцип максимальної участі і втручання змінюється орієнтацією на партнерство, коли і держава, і сім'я стають суб'єктами сімейної політики, спільно беручи участь у здійсненні соціального піклування про дітей. Крім того, збільшується число акторів, які діють в межах сімейної політики, крім сім'ї та держави до неї долучаються робітники, громадські об'єднання, політичні партії, професійні спілки, релігійні конфесії, благодійні фонди, зарубіжні організації, юридичні та фізичні особи [6]. Отже, можна говорити про переорієнтацію стратегії сімейної політики на конкретні програми дій.

☞ На сьогодні головним завданням сімейної політики стає зміцнення самого інституту сім'ї, суспільне визнання цінностей сімейного способу життя, цінностей дітонародження та виховання дітей як головної умови сталого функціонування суспільства. Україна знаходиться в стані глибокої демографічної кризи, подолати яку може тільки така сімейна політика, яка системно розуміється і поступово реалізується за допомогою конкретних програм дій. Від її результативності залежить вирішення всіх без винятку проблем сучасної держави – від забезпечення безпеки до конкурентоспроможної економіки і, в кінцевому рахунку, проблем історичного виживання країни.

Зінаїда Балабаєва

ТЕОРІЯ ЗМІНИ ЕЛІТ:  
КЛАСИКА І СУЧАСНІСТЬ

1. Вакуленко С. М. Оптимізація сімейної політики в умовах сучасного українського суспільства. – Спеціальність 22.00.04 – спеціальні та галузеві соціології. – Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата соціологічних наук. – Харків – 2007. – 26 с.

2. Козлов В. А. Институциональный подход к разработке семейной политики. – М.: Институт экономики РАН, 2010. – 51 с.

3. Ловцова Н. «Здоровая, благополучная семья – опора государства»: гендерный анализ семейной социальной политики // Журнал исследований социальной политики. – 2003. – № 3/4. – С. 323–340.

4. Мельничук Л. М. Державне регулювання розвитку соціального інституту сім'ї в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Л. М. Мельничук. – К., 2009. – 20 с.

5. Степанова Н.М. Государственная семейная политика в странах западной Европы (1990 – 2000-е годы) // Субдисциплина: гендерная политология. – №3. – 2010. – С. 88–95.

6. Чернова Ж. В. Семейная политика в современной России: «пятый нацпроект» // Человек. Сообщество. Управление. – 2011 – №2. – С. 100–112.

7. A Cross-National Comparison of Family Policy. – Public Policy Research Centre, Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, The Chinese University of Hong Kong, 2008. – 209 p.

8. Hagen, K. (1992). 'The social dimension: a quest for a European welfare state' in: Z. Ferge and J.E. Kolberg (eds). Social Policy in a Changing Europe. (Frankfurt am Main: Campus Verlag; Boulder, Co: Westview Press): 281–303. European Observatory on National Family Policies [EONFP] (Ed.) Developments in National Family Policies in [year]. – Brussels: European Commission, General Directorate. – Vol. 5. – 1989. – P. 1–43.

9. Kaufmann F.-X. Politics and policies towards the family in Europe: A framework and an inquiry into their differences and convergences. Family life and family policies in Europe: Problems and issues in comparative perspective. – Oxford, OUP Publ., 2002. – Vol. 2. – P. 419–477.

10. Neyer G. Family Policies and Low Fertility in Western Europe. MPIDR Working Paper WP 2003-021 / Gerda Neyer. – Rostock: Max Planck Institute for Demographic Research, JULY 2003. – 63 p.

11. Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]: The Tax Benefit-Position of Selected Income Groups of a Typical Worker in OECD Member Countries of Production Workers [year – year]. – Paris: OECD, 1978. – Режим доступу: <http://www.oecd-ilibrary.org>.

12. Saraceno Ch. Family policies. Concepts, goals and instruments / Chiara Saraceno // Collegio Carlo Alberto. – № 230. – December, 2011. – 20 p.

13. Sigle-Rushton W. England and Wales: Stable fertility and pronounced social status differences // Demographic Research. – 2008. – Vol. 19. – P. 455–502.

*У статті розглядаються деякі класичні положення теорії зміни (циркуляції) еліт В. Парето та інших представників теорії еліт (Г. Моска і Р. Михельса), які дозволяють провести паралелі з сучасністю, зрозуміти особливості політичного процесу наших днів. Представлені також сучасні теорії еліт, на тлі яких можливо визначити специфіку процесу зміни еліт в сучасних пострадянських умовах.*

**Ключові слова:** політична еліта, циркуляція еліт, теорія еліт, сучасний політичний процес, номенклатура, соціальний ліфт.

☞ Сучасний політичний процес в усьому світі, і в Україні зокрема, гостро ставить питання про шляхи зміни еліт при владі, якості еліти, шляхи поповнення еліт, особливості цих процесів в різних країнах. Особливо це стає актуальним у переломні моменти життя суспільства, коли нове поповнення еліти має доленосне значення. У демократичних державах еліти виконують важливі суспільні функції, пов'язані з державним управлінням, тому якість еліти, її здатність приймати важливі державні рішення виходить на перший план серед завдань модернізації суспільства. Багато відповідей на ці питання ми можемо знайти в класичних теоріях еліт.

☞ Вітчизняні дослідники теорії еліт, серед яких В. Андрущенко, І. Белебеха, А. Колодій, Б. Кухта, М. Пірен, М. Шульга, В. Полохало та інші, і російські Г. Ашин, Є. Охотський, В. Пастухов, О. Крюков в своїх роботах аналізували особливості класичних теорій еліт. Зокрема, в центрі їх наукового аналізу – питання місця і ролі еліти в політичному процесі, оцінки класиками теорії еліт проблем формування політичної еліти, а також проблеми формування національної політичної еліти в сучасних умовах, її структури та впливу на процеси модернізації суспільства.

☞ Метою цієї статті є аналіз поглядів класиків теорії еліт В. Парето, Г. Моски і Р. Михельса на причини зміни еліт при владі, шляхи цього процесу, а також можливості використання висновків класиків для розуміння сучасного політичного процесу в постсоціалістичних країнах.

В. Парето належить першість в обґрунтуванні теорії зміни або «циркуляції» еліт. Сам термін «еліта» з'явився в кінці XIX – на початку XX століть. У роботах класиків теорії еліт частіше використовувався термін «аристократія», «правлячий клас» та ін. Якість еліти є найважливішим моментом в її стійкості і збереженні свого впливу. В. Парето вказував на «дві головні якості керуючих: вміння переконувати, маніпулюючи людськими емоціями, і вміння застосовувати силу там, де це необхідно. Ці здібності є взаємовиключними. Уряди правлять або застосовуючи силу, або за допомогою угодовства і умовлянь. Згода і сила є інструментами управління на всьому протязі історії» [цит. за 4].

Однак, як зазначав В. Парето, не слід плутати насильство з силою, насильство часто супроводжує слабкість. «Зустрічаються індивіди і класи, що втратили могутність і здатність утриматися у влади, що ставали все

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

більш одіозними через творене ними насильства, при якому вони наносили удари наосліп, навмання. Сильний завдає удар тільки тоді, коли це абсолютно необхідно, і вже ніщо не зупиняє його» [5, с. 270].

Характеризуючи якість еліти, В. Парето писав: «... потрібні діяльний розум і сила духу разом з моральною відповідальністю... Практичний розум, висока моральність та інтелектуальна культура – такі три головні якості, які забезпечують успіх керівникам тред-юніонів. Чи не ці якості виділяють аристократію (якщо її розуміти в етимологічному сенсі слова – як кращих) серед інших людей?» [6, с. 121].

Однією з центральних ідей В. Парето був розгляд суспільства як системи, що перебуває в стані поступово порушеної і відновлюваної рівноваги. Зміни в одній частині системи негайно передаються іншій її частині, і вся система приходить в рух, поки знову не відновиться «динамічна рівновага». Цикли підйому та занепаду, піднесення і падіння еліти є, на переконання В. Парето, необхідними і неминучими. Чергування, коливання, зміна еліт є законом існування людського суспільства. «Історія є кладовищем аристократії», – писав він [цит. за 4].

Процес «циркуляції еліт» в дійсності висловлює глибокі суспільні процеси, насамперед соціально-економічного характеру. Політичні зміни відбуваються тоді, коли правлячі угруповання не в змозі вирішити соціально-економічні проблеми, що виникають в ході суспільної практики, і змушені вдаватися до політичного маневрування.

Механізмом, за допомогою якого відбувається оновлення правлячої еліти в мирний час, є соціальна мобільність. Чим більш «відкритий» правлячий клас, тим міцніше його «здоров'я», тим більше він здатний зберегти своє панування. Чим більше він замкнений, тим сильніша тенденція до занепаду, «правлячий клас оновлюється не тільки чисельно, але й, що набагато важливіше, якісно, шляхом поповнення своїх рядів з нижчих класів. Вони приносять з собою енергію, необхідну для утримання влади, і правлячий клас відновлюється» [цит. за 4].

За винятком повністю замкнутої еліти, яка стає кастою, правляча еліта зазвичай знаходиться в стані постійної повільної трансформації. Якщо циркуляція еліт відбувається занадто повільно, у вищих шарах скупчуються елементи, які уособлюють безсилля, розкладання і занепад. Ці шари втрачають психічні якості, що забезпечують їх елітарне становище.

Циркуляція, яка підносить еліти, що народжуються в нижчих шарах, до вершини, а також скидає і призводить до зникнення пануючі еліти, в основному буває прихована за безліччю фактів. Насамперед, це пов'язано з тим, що даний процес розвивається, як правило, досить повільно, і тому тільки вивчаючи історію за тривалий період часу можна досягнути загального характеру і основні лінії такого руху.

Феномен нових еліт, які в ході безперервної циркуляції, виникаючи в нижчих шарах суспільства, піднімаються в його вищі верстви, там захоплюють собі простір і згодом занепадають, вимиваються і зникають, являє собою один з найважливіших історичних процесів, і його необхідно взяти до уваги, щоб зрозуміти великі соціальні рухи. Дуже часто існування цього об'єктивного феномена буває завуальоване впливом на суспільство емоцій і забобонів, і те, як ми його сприймаємо, істотно відрізняється від того, який він є у реальності.

Правляча еліта внутрішньо згуртована і бореться за збереження свого панування. Розвиток суспільства від-

бувається за допомогою періодичної зміни, циркуляції двох головних типів еліт – «лис» (гнучких керівників, що використовують «м'які» методи керівництва: переговори, поступки, лестощі, переконання тощо) та «левів» (жорстких і рішучих правителів, що спираються переважно на силу).

Зміни, що відбуваються в суспільстві, поступово підривають панування одного з цих типів еліти. Так, володарювання «лис», ефективне у відносно спокійні періоди історії, стає непридатним в ситуаціях, що вимагають рішучих дій і застосування насильства. Це призводить до зростання невдоволення в суспільстві і посилення контреліти («левів»), яка за допомогою мобілізації мас скидає правлячу еліту і встановлює своє панування [5, с. 271].

В. Парето вважав, що постійна зміна і циркуляція еліт дозволяє зрозуміти історичний рух суспільства, якій постає як історія постійної зміни аристократій: їх підвищення, володарювання, занепаду і заміни новою правлячою привілейованою меншістю. Тому революції, з точки зору В. Парето, – лише боротьба еліт, зміна правлячої і потенційної еліти. «Сучасний спостерігач, що охоплює поглядом лише короткий період часу, – писав він, – не бачить нічого, крім випадкових обставин. Він бачить суперництво каст, гніт тиранів, народні бунти, ліберальні вимоги; він зауважує аристократії, теократії, охлократії, однак загальний феномен, по відношенню до якого все перераховане виявляється лише приватними деталями, часто повністю вислизає від нього» [5, с. 272].

Г. Моска також вважав генеральною лінією розвитку суспільства боротьбу двох тенденцій: прагнення панівного класу втримати й передати у спадок владу і прагнення нового класу, змінити співвідношення сил. Чергування в суспільстві тенденцій до стабілізації і оновлення створює якість ритмічне розгортання історичного процесу.

Симптомом, який майже завжди передвіщає занепад аристократії, на думку В. Парето, є поширення гуманістичних настроїв і хворобливої чутливості, від чого аристократія виявляється нездатною захистити свої позиції. Всяка еліта, що не готова битися заради захисту свого становища, знаходиться в повному занепаді, і їй не залишається нічого іншого, окрім як поступитися місцем іншій еліті, що володіє мужністю і твердістю, яких колишньої еліті бракує. І якщо така еліта вірить, що проголошені нею гуманні принципи будуть застосовуватися до неї самої, то вона просто впала в ілюзію [5, с. 272].

Відповідно до теорії В. Парето, політичні революції відбуваються внаслідок того, що або сповільнюється циркуляція еліт, або з іншої причини елементи низької якості накопичуються у вищих шарах. Революція виступає як свого роду доповнення циркуляції еліт. У відомому сенсі сутність революції і полягає в різкій і насильницькій зміні складу правлячої еліти. При цьому, як правило, в ході революції індивіди з нижчих верств управляються індивідами з вищих, так як останні володіють необхідними для битви інтелектуальними якостями і позбавлені тих якостей, якими володіють якраз індивіди з нижчих верств [цит. за 4].

Коли аристократія занепадає, в ній зазвичай помітні дві тенденції, що діють одночасно, а саме: 1) ця аристократія робиться м'якше, ліберальніше, людяніше і виявляється менш готовою до захисту своєї влади; 2) з іншого боку, не слабшають, а, навпаки, посилюються її користолюбство і жадоба до придбання благ, які не належать їй; вона, наскільки це в її силах, намагається збільшувати свої незаконні присвоєння, зайнята узурпацією у великих розмірах національного надбання. Тому вона, з

одного боку, робить важчим своє ярмо, а з іншого – у неї стає все менше сил для того, щоб це ярмо утримувати. Від прояву цих двох тенденцій саме і бере початок катастрофа, від якої гине аристократія [6, с. 115].

Часто аристократії гинуть від анемії. У них залишається певна пасивна відвага, проте не вистачає відваги активної [6, с. 116]. «Світ завжди належав сильним, – писав В. Парето, – і ще довго буде їм належати. Люди поважають тільки тих, хто вміє змусити себе поважати. Той, хто перетворився на лагідну вівцю, завжди знайде вовка, готового його з'їсти» [9, с. 100]. Він підкреслював: «Ніколи або майже ніколи аристократії (я використовую це слово в його етимологічному сенсі, для позначення кращих) не гинули тільки від ударів своїх ворогів, вони самі готували собі знищення» [9, с. 96–97].

Г. Моска зазначав, що найважливішим критерієм формування панівного класу є його здатність до управління іншими людьми. Еліта, яка зосереджена виключно на своїх особистих інтересах, поступово втрачає своє політичний та ідеологічний вплив і може бути скинута [3]. Основні причини втрати панівного становища будьяким класом складаються, з точки зору Г. Моски, або у втраті якостей, завдяки яким він прийшов до влади, або в їх неадекватності новому соціальному середовищу [3].

Для збереження своєї влади еліта повинна постійно поповнюватися. На думку Г. Моски, існує два основних способи оновлення (поповнення) правлячої еліти: демократичний і аристократичний. Перший є відкритим і сприяє постійному припливу свіжих достатньо підготовлених керівників. Другий спосіб – аристократичний (закритий). Спроба правлячого класу формувати еліту тільки зі своїх лав призводить до її виродження і застою в суспільному розвитку [3].

Аристократична тенденція проявляється у прагненні передати владу спадкоємцям або найближчим соратникам, що поступово призводить до виродження еліти. Демократична тенденція реалізується за допомогою включення до складу правлячого класу найкращих представників з класу керованих, що запобігає дегенерації еліти. Оптимальне поєднання цих двох тенденцій найбільш бажане для суспільства, тому що дозволяє забезпечити спадкоємність і стабільність у керівництві країною і якісне оновлення правлячого класу [3].

Майбутнє суспільство, на думку В. Парето, навіть якщо воно стане колективістським, буде управлятися аристократією або елітою, але та еліта стане, швидше за все, зовсім відмінною від нинішньої буржуазії і від її нащадків [10, с. 119]. Р. Міхельс досліджував соціальні механізми, які породжують елітарність суспільства. Він особливо виділяє організаторські здібності, а також організаційні структури суспільства, що стимулюють елітарність і піднімають керуючий шар. Він зробив висновок, що сама організація суспільства вимагає елітарності і закономірно відтворює її. У суспільстві, як і в партіях, діє «залізний закон олігархічних тенденцій». Його суть полягає в тому, що розвиток великих організацій неминуче веде до олігархізації управління суспільством і формування еліти, оскільки керівництво такими об'єднаннями не може здійснюватися усіма їх членами.

Ефективність їх діяльності вимагає функціональної спеціалізації і раціональності, виділення керівного ядра й апарату, які поступово, але неминуче виходять з-під контролю рядових членів, відриваються від них і підпорядковують політику власним інтересам, піклуються в першу чергу про збереження свого привілейованого становища. Рядові ж члени організацій недостатньо компетентні, пасивні й байдужі до повсякденної політичної діяльності.

В результаті будь-якою, навіть демократичною, організацією завжди фактично править олігархічна, елітарна група. Такі найбільш впливові групи, зацікавлені в збереженні свого привілейованого становища, встановлюють між собою різного роду контакти, гуртуються, забуваючи про інтереси мас. Він стверджував, що «... виборче право завжди виступатиме як право на панування в самому прямому сенсі слова ...» [2, с. 111].

«У сучасному партійному житті, – писав Р. Міхельс, – аристократія охоче демонструє себе в демократичному облаченні, а в змісті демократії явно проступають аристократичні ознаки. Тут ми зустрічаємо аристократію, яка прийняла демократичну форму, там – демократію з аристократичними рисами» [2, с. 112].

Демократія не може існувати без організації, управлінського апарату, еліти, а це веде до закріплення посад і привілеїв, до відриву від мас, до незмінності лідерів, до вождизму. Функціонери навіть лівих партій, особливо обрані членами парламентів, змінюють свій соціальний статус, перетворюються на правлячу еліту. Харизматичних лідерів, які піднімають маси до активної політичної діяльності, змінюють бюрократи, а революціонерів і ентузіастів – консерватори й пристосуванці.

Взаємовідносини між елітою і масою мають переважно характер керівництва, що припускає управлінський вплив, заснований на згоді й добровільній слухняності керованих і авторитеті влади. Важливу роль при цьому відіграє взаємодія з суспільством і якість еліти. У колишніх соціалістичних країнах довгі десятиліття панувала номенклатурна система рекрутування політичної еліти. Суть номенклатурної системи полягає в призначенні осіб на всі скільки-небудь соціально значущі керівні посади лише за згодою і за рекомендацією відповідних партійних органів, в підборі еліти зверху [1].

У СРСР негативні соціальні наслідки функціонування цієї системи посилювалися її всеосяжним характером, повним усуненням конкурентних механізмів в економіці й політиці, а також ідеологізацією, політизацією і непотизацією (домінуванням родинних зв'язків) критеріїв відбору. Такими критеріями стали цілковитий ідеологічний і політичний конформізм («політична зрілість»), партійність, особиста відданість вищестоящому керівництву, догідництво і підлабузництво, родинні зв'язки, показна активність і т.п. Ці та інші подібні норми-фільтри відсівали найбільш чесних і здібних людей, породжували масовий тип сірого, не здатного на справжню ініціативу працівника, який бачить у занятті керівних постів лише особисту вигоду.

Довголітнє руйнівний вплив номенклатурної системи, а також знищення у війнах і таборах кольору народу його кращих представників, призвело до виродження радянської політичної еліти. Положення не змінилося й після розпаду СРСР. У більшості пострадянських держав, на відміну від країн Східної Європи, не сформувалося скільки-небудь впливової, справді демократичної контроліти, здатної до ефективного керівництва суспільством.

Номенклатурне минуле, згублене майже повною відсутністю соціального контролю і вдачами легалізованих ділців тіньової економіки, яскраво проявилось у пострадянській еліті. Її низькі ділові та моральні якості багато в чому пояснюють перманентність і глибину кризи суспільства, масове поширення корупції та безвідповідальності. Вихід з ситуації, що склалася, успішне реформування суспільства можливі лише на шляху створення нової системи рекрутування еліт, заснованої на конкурентних засадах та інституціалізації вимог за



діловими і моральними якостям політичних і адміністративних керівників.

Хаотична політична активність громадян, низька результативність вітчизняної еліти, незавершеність процесу рекрутування нового керівного шару і в той же час його першорядна значущість для перетворення країни – все це робить проблему політичної еліти особливо актуальною для сучасного суспільства. Соціальні механізми рекрутування еліти безпосередньо впливають не тільки на суспільну роль і вигляд цієї групи в цілому, а й визначають типові риси її окремих представників – політичних лідерів.

Слід зазначити, що навіть сучасні протестні рухи в пострадянських країнах, що підсилюються впливом соціальних мереж, не висувають яскравих лідерів, які змогли б закріпитися на позиціях еліти на тривалий час і принести з собою конструктивні ідеї подальшого розвитку суспільства. Як казав В. Парето, «У ящику Пандори залишилася тільки надія. Втішимося гіпотезами, оскільки дійсність досить похмура» [7, с. 105].

### Література.

1. Восленский М. С. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.aej.org.ua/History/1357.html>.
2. Михельс Р. Демократическая аристократия и аристократическая демократия // Социологические исследования. – 2000. – № 1 – С. 107–114.
3. Моска Г. Правящий класс. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Polit/Hrestom/33.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Hrestom/33.php).
4. Осипов Г. История социологии в Западной Европе и США // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Sociolog/Osipov/09.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/Osipov/09.php).
5. Парето В. Социалистические системы / Теоретическая социология: Антология в 2-х частях. – Часть 1. – М., «Университет», 2002 г. – С. 269–272.
6. Парето В. О применении социологических теорий // Социологические исследования. – 1996. – № 2, с. 115–124; Социологические исследования. – 1996. – № 7. – С. 119–127; Социологические исследования. – 1996. – № 10. – С. 139–144.
7. Парето В. Социалистическая опасность // Социологические исследования. – 2001. – № 5. – С. 96–105.
8. Парето В. Закат свободы // Социологические исследования. – 2009. – № 6. – С. 110–120.

УДК 351.84:005.8

*Тетяна Безверхнюк*

## СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ ПРОЕКТОМ

*У статті обґрунтовано методологічний підхід до організації системи управління соціальним проектом в неприбуткових організаціях. Доведено, що система управління соціальних проектом передбачає наяв-*

*ність трьох взаємопов'язаних компонентів та їх збалансований розвиток: нормативно-регламентне та методичне забезпечення; технічне та інформаційне забезпечення; організаційне і кадрове забезпечення.*

**Ключові слова:** управління проектом, система управління соціальним проектом, соціальне проектування, соціальні технології.

Одним з ключових чинників сталого розвитку України й ефективним інструментом реалізації державної соціальної політики є проектний підхід, що спирається на концепцію створення цінності проекту. Аналіз сучасної практики державного управління свідчить про те, що близько 45 % всієї суспільно-корисної діяльності органів влади реалізується через проекти й програми, які є значною мірою проектно-орієнтованими, тому для стабільного соціального розвитку територіальних громад й ефективного функціонування бізнесу суб'єкти державної влади мають використовувати науково обґрунтовану методологію та інструментарій управління проектами.

Теоретико-методологічні дослідження методології управління соціальними проектами та програмами, використання її як механізму державного управління сталим соціальним розвитком набувають особливої актуальності в сучасних умовах.

Умови й проблеми формування соціально-орієнтованої держави досліджувалися багатьма науковцями. Теоретико-методологічні проблеми розвитку соціальних систем вивчалися такими відомими науковцями як: У. Бек, Л. Берталанфі, А. Гальчинський, Н. Луман, Т. Парсонс, І. Пригожин, П. Сорокін, М. Хазан. Вагомий внесок у вивчення соціальних проблем суспільства і розробку наукових концепцій державного управління соціальним розвитком на основі інновацій зробили науковці І. В. Бестужев-Лада, В. В. Бурега, В. Є. Воротін, О. М. Головінов, І. В. Голято, Г. К. Губерна, В. Б. Дзюндзюк, В. А. Ільашенко, М. Д. Кондратьєв, С. В. Мочерний, О. С. Поважний, В. І. Токарева, А. В. Шевчук, інші. Регіональні аспекти соціальних відносин й управління галузями соціальної сфери досліджено в наукових працях Б. І. Адамова, Н. Г. Діденко, В. В. Дорофійенка, В. М. Лобаса, М. О. Макарова, В. Л. Пілюшенка, С. Ф. Поважного, О. І. Черниш. Аналізом проблем, пов'язаних з природою і практикою управління соціальними ризиками, займалися У. Бек, М. Дуглас, Н. Луман, О. М. Князева, С. П. Курдюмов, О. М. Яницький. Розробці та впровадженню методології управління проектами в сферу державного регулювання соціального розвитку присвячено багато праць як національних, так і іноземних фахівців, – С. Д. Бушуєва, В. М. Буркова, В. І. Воропаєва, І. І. Мазура, О. В. Макарова, О. В. Пономарьової, Г. Л. Ципес, В. Д. Шапіро та інших. Питання методології й понятійного апарату соціального проектування ретельно досліджені відомими науковцями-соціологами Г. А. Антономом, Т. М. Дрідзе, В. І. Курбатовим, Р. В. Ленковим, В. А. Луковим, І. В. Петровою, Е. А. Самбуровим, В. М. Сафрановою, Ж. Т. Тощенко та іншими вченими.

Аналіз наукового доробку у сфері прогнозування соціальних процесів, їх моделювання і управління дозволяє розглядати соціальне проектування як провідну сферу інноватики. По-перше, тому що в третьому тисячолітті майбутнє стає повноцінним предметом побудови та проектування, в якому проект, поруч із теорією, виконуватиме функції найважливішої форми організації наукового знання та його зв'язку з практикою. По-друге, проектування дає змогу не лише заповнити

проміжок між теорією і практикою, а й здійснити процес «практизації» теоретичних розробок, у якому проект набуває статусу інтегративного засобу перетворювальної діяльності. По-третє, проектувальна робота, реалізуючи перехід від минулого до майбутнього, спричинює втілення потенційних тенденцій в актуальні за системою критеріїв процеси: врахування перспективних потреб, можливість реалізації завдань, соціально-екологічна доцільність та керованість, надійність та оптимальність засобів, соціальна ефективність і результативність.

➤ Мета запропонованої статті полягає в обґрунтуванні методологічного підходу до організації системи управління соціальним проектом.

➤ Управління соціальним проектом – це системне, соціально-технологізоване\* застосування методів та інструментів проектного менеджменту в цілях досягнення намічених цілей відповідно до життєвого циклу соціального проекту.

Діяльність з управління соціальним проектом повинна бути [1; 3; 5; 6]:

- ціле- і ціннісно-орієнтована на підвищення добробуту суспільства в цілому і задоволеності зацікавлених осіб зокрема, що потребує врахування суб'єктивного фактору при проектуванні майбутнього стану соціального утворення;
- направлена на забезпечення не тільки економічної, але і морально-етичної обґрунтованості процесу реалізації соціального проекту, що потребує оцінки вектору розвитку об'єкта управління та моніторингу його стану (оцінка динаміки змін);
- орієнтована на корпоративні цінності та соціально-етичні ідеали гуманного демократичного суспільства, що потребує принципового перенесення акцентів управління соціальним проектом з «фактів ціледосяжності» на механізми (засоби) досягнення цілей;
- спрямована на удосконалення комунікаційного простору, зв'язків і відносин між суб'єктами соціального проекту, що потребує врахування специфіки інформаційно-комунікаційного та соціокультурного середовища, в якому реалізується соціальний проект.

Управління соціальним проектом має відповідати наступним принципам [4; 8]:

- постановка тої чи іншої соціально значущої мети при проектуванні соціального проекту (наприклад, створення/модернізація соціальної інфраструктури) не може здійснюватися у відриві від відповідей на питання: як (якими засобами), за рахунок чого, з якими соціальними витратами передбачається забезпечити її досягнення;
- план реалізації соціального проекту повинен включати, окрім чітко прописаного механізму ціледосягнення, перелік соціальних технологій і методів, що забезпечують ефективність процесів створення продукту та управління соціальним проектом;
- ресурсна база соціального проекту повинна включати окрім матеріальних, фінансових, організаційних, людських та інформаційних ресурсів також соціокультурні та соціально-психологічні ресурси, які складають основу суспільного добробуту;

\* передбачає широке застосування соціальних технологій, які представляють собою сукупність методів і прийомів, що дозволяють досягати результатів у завданнях взаємодії між організаціями, людьми, організаціями і людьми, покращувати комунікативні впливи, змінювати соціальні ситуації та соціальні системи

- кожному учаснику в процесі реалізації соціального проекту необхідно самовизначати свою роль і статус по відношенню до проекту.

Кожний проект передбачає, що для його реалізації створюється організаційна структура і, відповідно, система управління проектом.

Система управління проектом (СУП) – це набір інструментів, методів, методологій, ресурсів і процедур, що використовуються для управління проектом. СУП – це низка процесів і пов'язаних з ними функцій контролю, об'єднаних в функціональну єдність. Система управління проектами визначає цілі, межі і зміст робіт, організаційну структуру проекту, ролі учасників команди, процедури управління.

Основою системи управління проектом є наступні елементи:

- визначення відповідальності менеджера проекту та його повноважень;
- визначення організаційної структури проекту, відповідальності, повноважень і системи мотивації його основних учасників;
- узгоджений з учасниками та затверджений замовником план виконання робіт за проектом (включаючи календарний план, бюджет, план реагування на ризики, інші плани);
- узгоджені управлінські процедури, включаючи планування, організацію виконання, управління ризиками та змінами, розподіл інформації та звітність, прийняття рішень і затвердження результатів;
- основні документи проекту (регламент/корпоративний стандарт, устав, план, контракти, звітність, кодекс етичної поведінки);
- спеціалізоване програмне забезпечення.

Система управління проектом створюється його менеджером для кожного конкретного випадку з урахуванням специфічних особливостей. Швидко та ефективно створення системи управління конкретним проектом можливо лише в тому випадку, коли основні елементи даної системи розроблені та затверджені в організації, є компетентний персонал, інформаційна структура проектного управління.

Але найважливішим є те, що ефективна система управління проектом передбачає наявність двох невід'ємних складових: індивідуальної компетенції менеджерів та корпоративної зрілості організації в області проектного менеджменту [2].

Саме це питання і є найбільш вразливим в організації управління соціальними проектами, адже більшість соціальних проектів розробляється не підготовленими і непрофесійними кадрами у сфері проектного менеджменту та реалізується організаціями, в яких відсутня система інформаційного, нормативно-регламентованого, методичного забезпечення проектної діяльності.

Останнім часом відзначається зростаючий інтерес до питання управління соціальними проектами в різних сферах життєдіяльності держави і суспільства, обумовлений наступними факторами:

- деклараціями органів державної влади і управління щодо соціальної орієнтованості державної політики і переходу до вирішення соціальних проблем шляхом реалізації Національних проектів;
- зростаючою кількістю і масштабністю невирішених соціальних проблем в суспільстві, що приводить до пошуку нових способів і форм самоорганізації громадян та необхідності оволодіння ними знань з технологій соціального управління загалом та управління проектами, зокрема для успішної реалізації соціальних проектів;

- підвищенням залежності ефективності бізнесу від людського фактору і зростаючої ролі соціальних інновацій в управлінні підприємствами.

Задоволення потреб в знаннях з проектної діяльності організації та окремі спеціалісти реалізують, як правило, методом пошуку в Інтернеті документів з методології управління соціальними проектами. В цих спробах знайти відповіді люди, як правило, стикаються з величезним масивом даних, за допомогою яких неможливо побудувати ефективну систему управління соціальним проектом. Адже проблема полягає не в тому, що відсутня як така методологія управління соціальними проектами (наукових знань у сфері соціального управління та проектування накопичено достатньо), а в тому, що у кожному конкретному випадку (при реалізації соціальних проектів і програм, Національних проектів) необхідна власна методологія, в залежності від специфіки об'єкта, цілей і задач, а також особливостей інструментів і ресурсів, застосування яких забезпечить результат.

Розробка методології управління проектами здійснюється згідно з принципами управління, стандартизованими PMI в РМВоК та P2M для інноваційних проектів. Проте, для управління соціальними проектами (незалежно від сфер їх реалізації) галузевий стандарт як такий відсутній, а існуючі стандарти загального призначення не застосовуються (через відсутність у розробників і реалізаторів соціальних проектів відповідних компетенцій).

Відсутність єдиного уявлення про методологію управління соціальними проектами і спільності у технологічних підходах є чинником низької ефективності соціальних реформ.

Вирішення даної проблеми бачиться у створенні такого «інтерфейсу» знань з різних предметних областей, який дозволить би побудувати єдину технологічну (системно-еталонну) платформу управління соціальними проектами, придатну для всіх сфер прикладного застосування.

Але існує інша проблема – управління соціальними проектами невідповідними і непрофесійними кадрами, від яких априорі не можна очікувати ефективної проектної діяльності та грамотних управлінських рішень. Вирішення її потребує забезпечення спеціалістів стандартом (регламентованою технологією) з управління соціальними проектами з подальшим короткотерміновим навчанням.

Враховуючи вищезазначене, запропонуємо підхід до розроблення системи управління соціальним проектом в неприбуткових організаціях\* на основі принципів корпоративного стандарту управління проектами РМВоК [7] з їх адаптацією до сучасних умов управління соціальними процесами в Україні.

Система управління соціальним проектом – це комплекс організаційних, методичних, технічних, програмних та інформаційних засобів, спрямованих на підтримку та підвищення ефективності процесів соціального проектування, планування та управління соціальними проектами, що реалізуються організацією. Структура і контекст системи управління соціальними проектами має особливості для кожної організації в залежності від її юридичної форми та прийнятої організаційної структури.

Система управління соціальними проектами передбачає наявність трьох взаємопов'язаних компонентів та їх збалансований розвиток:

- нормативно-регламентне та методичне забезпечення;
- технічне та інформаційне забезпечення;
- організаційне і кадрове забезпечення.

Нормативно-регламентна і методична база визначає та описує:

- об'єкти управління (проект, програма, портфель проектів),
- процеси управління проектом (ініціація, планування, реалізація, контроль, завершення),
- порядок та строки виконання управлінських завдань (опис проектних структур),
- розподіл обов'язків між учасниками процесів (матриця відповідальності),
- форми основних документів управління проектами – робочих документів, що з'являються в ході реалізації процесів управління (устав, плани, форми звітності, положення про управління проектами в органі публічної влади, положення про офіс управління проектами в громадській організації, процедура ініціації соціального проекту тощо);
- детальний опис процесів і методик (проектного управління і соціальних технологій з шаблонними формами робочих документів та методичними рекомендаціями з виконання конкретних процедур).

Технічне та інформаційне забезпечення передбачає наявність єдиної інформаційної моделі планування проектів та єдиного інформаційного середовища. Це найважливіший чинник забезпечення працездатності команди проекту в оперативному режимі.

Системи автоматизації управління проектами – це програмні системи, що дозволяють автоматизувати одну або декілька складових управління проектами. Вони містять засоби для календарно-сіткового планування, засоби для вирішення окремих задач і засоби для організації комунікацій між виконавцями проекту.

Всі системи можна поділити на орієнтовані на професійних проектних менеджерів (Microsoft Project Portfolio Server, HP Project and Portfolio Management Center, Oracle Primavera Portfolio Management тощо) і орієнтовані на широке коло користувачів (Microsoft Project став фактично стандартом).

При роботі над проектом можна користуватись засобами Інтернет зокрема, веб-сервісом Microsoft Project Central.com, який дозволяє учасникам проекту працювати з актуальною проектною інформацією і не потребує встановлення проектного серверу в організації.

Організаційне і кадрове забезпечення. Організаційне забезпечення потребує створення певної структури – офісу управління проектами чи проектного офісу. Практики проектного менеджменту використовують термін «проектний офіс» для позначення органу, що створюється для управління одним окремо взятим проектом, а поняття «офіс управління проектами» характеризує структурний підрозділ, який виступає центральним ланцюгом системи управління багатьма проектами.

\* Відповідно до Закону України №283/97-ВР «Про оподаткування прибутку підприємств» від 22.05.1997, до неприбуткових організацій належать: а) органи державної влади України, органи місцевого самоврядування та створені ними установи або організації, що утримуються за рахунок бюджету; б) благодійні фонди і благодійні організації, громадські організації, творчі спілки та політичні партії; науково-дослідні установи та вищі навчальні заклади; заповідники, музеї-заповідники; в) пенсійні фонди, кредитні спілки, створені у порядку, визначеному законом. До неприбуткових, можуть належати релігійні та організації, створені для представлення інтересів засновників, що утримуються лише за рахунок внесків таких засновників та не проводять підприємницької діяльності, за винятком отримання пасивних доходів.

Проектний офіс в організації, що реалізує соціальний проект, – це структурний підрозділ, виконуючий функції координації та інтеграції управління проектом, та комплексна інфраструктура, що забезпечує реалізацію проекту в межах системи інформаційних технологій і стандартів організації проектної діяльності.

Основною метою проектного офісу є забезпечення якості та досягнення запланованих результатів проекту, що реалізується відповідною організацією, за рахунок створення оптимальних умов і прийняття відповідних організаційних рішень в сфері управління проектами. Найчастіше проектний офіс виконує сервісні функції.

Кадрове забезпечення системи управління соціальним проектом – це необхідний кількісний та якісний склад спеціалістів. Для оцінки якісного складу спеціалістів рекомендується розробляти профілі або карти компетенції, які, як правило, включають наступні категорії: соціально-особові; загальнонаукові; соціально-трудова та організаційно-управлінські; загально-професійні (незмінні в різних сферах професійної діяльності); спеціальні (володіння засобами проектної діяльності). Кількісний склад спеціалістів визначається завданнями та масштабами соціального проекту.

Розпочинати створення системи управління соціальним проектом рекомендуємо з розроблення регламентуючого документу, наприклад, Положення, в якому чітко встановлюються нормативні правила, що регулюють внутрішню структуру і порядок діяльності.

Методичне забезпечення діяльності з управління соціальними проектами має бути представлено у вигляді конкретних зрозумілих процедур – технології здійснення кожного етапу життєвого циклу проекту.

Складність та специфіка управління соціальними проектами обумовлена наступним:

- суб'єктивний фактор: не завжди спроектовані ініціатором проекту соціальні цінності співпадають з соціальними очікуваннями та потребами зацікавлених сторін загалом та бенефіціарів зокрема;
- об'єктивний фактор: складність об'єкта соціального проектування та величезна сукупність факторів зовнішнього середовища, що впливають на прогнозований майбутній бажаний стан соціального утворення, у тому числі, поведінка людей, яка є об'єктом змін в процесі реалізації соціального проекту;
- методичний фактор: складність оцінки соціальних результатів, визначення соціальної ефективності та цінності проекту;
- технологічний фактор: управління соціальним проектом потребує інтеграції методів та інструментів з різних галузей знань, що накладає певні обмеження на формування компетентного кадрового складу проектної команди, адже при реалізації соціального проекту необхідно узгоджувати різні за цілями, характером діяльності і змістом пізнавальні (науково-дослідницькі) і проектні (управлінсько-конструкторські) процеси, що потребує побудови структури соціального проекту як складної багаторівневої системи «підпроектів», кожний з яких є відносно самостійною частиною цілого, потребує для своєї реалізації різного обсягу ресурсів, володіє своєю специфікою процесів, своєрідністю технологічного режиму і т.п.

Вирішення зазначених проблем потребує технологі-

зації системи управління соціальним проектом на основі симбіозу\* різних технологій соціального управління.

Система управління соціальним проектом – це комплекс організаційних, методичних, технічних, програмних та інформаційних засобів, спрямованих на підтримку та підвищення ефективності процесів соціального проектування, планування та управління соціальними проектами, що реалізуються організацією. Структура і контекст системи управління соціальними проектами має особливості для кожної організації в залежності від її юридичної форми та прийнятої організаційної структури.

Для того, щоб забезпечити ефективну реалізацію соціальних проектів необхідно: визначити кількість, послідовність і характер операцій, що складають цей процес; розробити (адаптувати) для кожної операції відповідні інструменти, методики, технічні засоби; визначити оптимальні умови протікання процесу реалізації завдань у часі й просторі. Для підвищення ефективності управління величезне значення має технологізація зазначеного процесу.

Технологізація управління соціальними проектами – це результат конвергенції, взаємопосилення соціальних, управлінських і проектних технологій, що дозволяє забезпечити ефективність здійснення соціальних проектів за технологічним циклом: діагностика – прогнозування – проектування – розроблення проектного процесу – впровадження.

Враховуючи специфічні особливості соціального проекту та його тимчасовий характер, феномен конвергенції технологій в проектній діяльності соціального спрямування потребує подальших наукових досліджень з розроблення технологічного процесу управління соціальним проектом.

#### Література.

1. Азаров Н. Я., Ярошенко Ф. А., Бушуев С. Д. Инновационные механизмы управления программами развития. – «Саммит-Книга», 2011. – 528 с.
2. Бушуев С. Д., Ярошенко Р. Ф. Управление инновационными программами на основе застосування системи знань P2M та технології Кайзен // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2010. – № 2. – С. 9–12.
3. Инновационные механизмы управления программами развития / Азаров Н. Я., Ярошенко Ф. А., Бушуев С. Д. – «Саммит-Книга», 2011. – 528 с.
4. КССП-1.1Евразийский стандарт управления проектами (корпоративная версия). Расширение для социальных проектов. Версия 1.1/080908 / Евразийский Центр Управления Проектами. Коллегия Аналитиков. – Москва, 2008. – 30 с. – [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.collegian.ru/files/ESUP.pdf>.
5. Леньков Р. В. Социальное прогнозирование и проектирование : [учеб. пособие] / Р. В. Леньков. – М.: ЦСП и М, 2013. – 192 с.
6. Науковий супровід, моніторинг та оцінка ефективності соціальних проектів / О. О. Яременко, О. Р. Артюк, О. М. Балакірева та ін. – К.:ДЦССМ, 2002. – 132 с.
7. Руководство к Своду знаний по управлению проектами PMBoK Guide. - PMI Standards Committee. – Москва, 2004. – 238 с.
8. Управление социальными проектами: терминологический словарь / сост. Ю. Э. Комлев. – Оренбург: ОГИМ, 2009. – 22 с.

\* Симбіоз технологій - злагоджена взаємодія і взаємовигідне збагачення знаннями

Гор Булгаков

## МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ ПРОМИСЛОВОЮ БЕЗПЕКОЮ В УКРАЇНІ З СЕРЕДИНИ ДО КІНЦЯ ХХ СТ.

У статті досліджується генеза системи забезпечення промислової безпеки в Україні та її еволюція середини-кінця ХХ ст. (50-ті–80-ті роки). Розглядаються органи управління галузю на державному та територіальному рівнях, їхні повноваження та функції, структура. Аналізуються основні зміни в системі управління протягом зазначеного періоду та причини їх виникнення. Обґрунтовується централізований характер управління промисловою безпекою та охороною праці, тобто на рівні союзного центру, у радянський період вітчизняної історії.

**Ключові слова:** промислова безпека, гірничий нагляд, управління охороною праці.

управління залишається на сьогодні науково невирішеним. Деякі аспекти проблеми з ретроспективною точкою зору досліджували: Г. І. Гайко, В. В. Ковалинський, Г. Г. Левенстам, А. М. Лоранський, В. О. Пірко. Проте, їхні напрацювання стосуються переважно становлення та розвитку системи гірничого нагляду та промислової безпеки у XVII–XVIII ст. Питання виникнення системи промислової безпеки та гірничого нагляду в механізмі державного управління залишається на сьогодні науково невирішеним.

✦ Мета статті – дослідження процесів забезпечення промислової безпеки в Україні у кінці XIX – на початку XX ст. у контексті формування системи управління галузю.

✦ Вже у 1954 р. з метою подолання проблем, які накопичилися у системі забезпечення промислової безпеки та з урахуванням досвіду позавідомчого органу у вигляді Головного управління Державного гірничого нагляду при Раді Міністрів СРСР, був утворений Комітет з нагляду за безпечним веденням робіт промисловості та гірничого нагляду при Раді Міністрів СРСР (Держгіртехнагляд) [5]. З метою виконання функцій, які були покладені на зазначений орган, до його складу передавалися всі гірничотехнічні інспекції, інспекції котлонагляду та газового нагляду, які перебували у складі міністерств та відомств СРСР та УРСР [10].

В галузі гірничого нагляду на Держгіртехнагляд поклалися такі функції:

- нагляд за дотриманням правил безпеки на діючих та таких, що будуються, підприємствах гірничої промисловості, на гірничих та бурових роботах у геологорозвідувальних експедиціях та партіях;
- гірничо-геологічний контроль за правильністю експлуатації родовищ корисних копалин та використання найбільш ефективних систем їх розробки в частині повноти виїмки розвідувальних запасів, безпеки робіт й комплексного вилучення корисних копалин при добуванні їх відповідно до затверджених проектів;
- контроль (шляхом періодичних перевірок) за проведенням міністерствами і відомствами геологорозвідувальних та маркшейдерських робіт відповідно до діючих правил й інструкцій, а також контроль за постановкою маркшейдерського обліку добування та втрат запасів корисних копалин;
- контроль за дотриманням встановленого порядку обліку, зберігання та використання за призначенням вибухівки та засобів вибуху на діючих та таких, що будуються, підприємствах гірничої промисловості, нафтових та газових промислах, в геологорозвідувальних експедиціях та партіях, на будівлях всіх міністерств та відомств (за виключенням Міністерства оборони СРСР);
- видача дозволів на застосування нових зразків електромеханічного обладнання у рудничному та вибухобезпечному виконанні та контрольно-вимірювальної апаратури, що призначена для підземних гірничих робіт, а також на застосування нових вибухових матеріалів;
- розгляд тематичних планів науково-дослідних робіт з техніки безпеки, що надаються на узгодження в обов'язковому порядку міністерствами та відомствами;
- контроль за проведенням заходів з охорони земної поверхні та розташованих на ній будівель, споруд, водоймищ й насаджень від шкідливого впливу гірничого видобутку;
- надання гірничих відвалів для розробки родовищ корисних копалин (за виключенням загальнопо-

✦ До середини 50-х рр. ХХ ст. система промислової безпеки та охорони праці в СРСР являла вкрай деконцентровану систему. До її складових на території України належали: територіальні органи Головної державної інспекції котлонагляду Міністерства електростанцій СРСР, у тому числі Дніпропетровська, Київська, Західноукраїнська, Одеська, Сталінська, Харківська інспекції котлонагляду; територіальні органи Головного управління державного гірничого нагляду Міністерства геології та охорони надр СРСР, у тому числі управління Ворошиловградської, Київської, Криворізької, Сталінської гірничотехнічних інспекцій; територіальні органи Державної газової технічної інспекції Міністерства нафтової промисловості СРСР, у тому числі Українська гірничотехнічна інспекція та Київська, Львівська, Сталінська газові технічні інспекції; Головна державна гірничотехнічна інспекція Міністерства вугільної промисловості УРСР у складі Сталінської, Ворошиловградської, Київської обласних гірничотехнічних інспекцій; Державна гірничотехнічна інспекція Міністерства чорної металургії УРСР та підпорядковані їй районні інспекції; інспектори котлонагляду Міністерства паперової та деревообробної промисловості; інспектори з техніки безпеки та спеціального режиму Державного комітету СРСР з оборонної техніки; дорожні інспекції котлонагляду Міністерства шляхів сполучення СРСР; гірничотехнічні інспекції Міністерства транспортного будівництва СРСР; територіальні органи гірничотехнічної інспекції Міністерства промисловості будівельних матеріалів СРСР, у тому числі Донецька та Українська гірничотехнічні інспекції; територіальні інспекції Міністерства хімічної промисловості СРСР; гірничотехнічні інспектори Міністерства промисловості продовольчих товарів СРСР; гірничотехнічні інспектори Міністерства будівництва підприємств металургійної та хімічної промисловості СРСР; технічні інспекції праці при Центральних комітетах професійних спілок. Розпорошеність єдиної за своєю природою функції між численними відомствами призводила до невисокої ефективності державного нагляду в промисловій сфері та неможливості сформуванню чіткої державної політики щодо промислової безпеки. Досить негативно на зазначену сферу впливала не лише відомча розпорошеність та паралелізм, що викликало зайве витрачання ресурсів, але й наявність наглядових функцій безпосередньо всередині органів, які підлягали нагляду.

✦ Питання виникнення системи промислової безпеки та гірничого нагляду в механізмі державного

ширених корисних копалин), затвердження майданчиків під будівництво промислових підприємств, міст, селищ, споруд та водоймищ у випадку розміщення в межах площ залягання корисних копалин;

- контроль за станом боєздатності воєнізованих гірничорятувальних та газорятувальних частин, розгляд та узгодження дислокації цих частин;
- контроль за правильністю експлуатації гідромінеральних ресурсів та за охороною їх від псування та виснаження;
- контроль за встановленням меж безпечного ведення гірничих робіт;
- перевірка у випадку необхідності проектів гірничих підприємств та геологорозвідувальних робіт, а також проектів складів вибухових матеріалів та виробництва масових вибухів в частині, що належить до кола обов'язків Держгіртехнагляду;
- участь в комісіях з приймання до експлуатації шахт та інших гірничих підприємств, нафтових та газових свердловин, складів вибухових матеріалів та надання висновків про готовність їх до експлуатації відповідно до проекту в частині виконання вимог техніки безпеки;
- контроль за наявністю права відання гірничих та маркшейдерських робіт у осіб адміністративно-технічного персоналу;
- перевірка дотримання підприємствами та організаціями встановленого порядку допуску робітників до робіт, їх інструктажу та проведення навчання безпечним методам роботи;
- контроль за правильністю складання на гірничих підприємствах планів ліквідації аварій.

У структурі Державного комітету з нагляду за безпечним веденням робіт промисловості та гірничого нагляду при Раді Міністрів СРСР були створені такі управління – нагляду з безпечного ведення робіт та гірничого нагляду у вугільній промисловості; нагляду з безпечного ведення робіт та гірничого нагляду у нафтовій та газовій промисловості; нагляду з безпечного ведення робіт та гірничого нагляду у гірничорудній промисловості; котлонагляду; геологічного контролю.

На територіальному рівні також утворювалися територіальні органи комітету у вигляді управлінь округів та підлеглих їм районних гірничотехнічних інспекцій (РГТІ), зокрема: управління Ворошиловградського (Луганського) округу; управління Київського округу; управління Криворізького округу; управління Львівського округу; управління Сталінського округу; управління Харківського округу (без РГТІ).

Створення єдиного відомства, яке забезпечувало промислову безпеку, повністю виправдалося. Помітно зросло значення науково-обґрунтованого підходу до питань розробки родовищ корисних копалин, раціонального та комплексного використання мінеральної сировини та охорони надр. На новий рівень були виведені питання забезпечення техніки безпеки. Проте, на подальшу долю системи управління промисловою безпекою вплинули реформи управління промисловістю, які здійснювалися наприкінці 50-х – першій половині 60-х рр.

Зміни в управлінні економічним комплексом СРСР були обумовлені наявністю багатьох негативних явищ, таких як бюрократизм, тяганина, підміна оперативного керівництва підготовкою численних директив, довідок, циркулярів, громіздкого державного апарату. Мета полягала у відмові від зайвої централізації, розширенні господарської самостійності, переході на економічні відносини з підприємствами тощо [2]. До середини 1950-х

рр. управління економікою майже цілком зосереджувалося в загальносоюзних міністерствах. Тому реформування управління економікою розпочалося з розширення економічних прав союзних республік, зокрема УРСР. До їх відання перейшло багато підприємств вугільної, нафтової, металургійної, лісової, харчової, м'ясної й молочної, легкої й текстильної промисловості, промисловості будівельних матеріалів тощо. У 1957 р. робиться чергова спроба децентралізації управління промисловістю через ліквідацію міністерств та переходу від галузевого до територіального принципу управління промисловістю і будівництвом. Уся країна була поділена на економічно-адміністративні райони, в тому числі в Україні – одинадцять, керівництво якими здійснювали ради народного господарства (раднаргоспи).

Зазначене не могло не вплинути на систему забезпечення промислової безпеки та охорони праці. У 1958 р. Держгіртехнагляд СРСР був ліквідований [11], а відповідний контроль був переданий на рівень союзних республік. В УРСР був утворений Державний комітет Ради Міністрів УРСР з нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничого нагляду (Держгіртехнагляд УРСР) [15]. Відповідно до положення, Держгіртехнагляд УРСР фактично виконував функції ліквідованого Держгіртехнагляду СРСР на території УРСР [13]. У 1966 р. був відновлений Державний комітет з нагляду за безпечним веденням робіт промисловості та гірничому нагляду при Раді Міністрів СРСР, але, на відміну від періоду 1954-1958 рр., він був вже утворений в якості союзно-республіканського органу, а не виключно союзного [6]. У 1968 р. були затверджені Положення про Держгіртехнагляд СРСР [1] та нове Положення про Держгіртехнагляд УРСР [8]. Повноваження зазначених органів були суттєво розширені, адже 60-ті рр. характеризувалися розвитком нових галузей промисловості, що викликало додаткові функції держави щодо забезпечення промислової безпеки. Так, до відання Держгіртехнагляду УРСР був віднесений державний нагляд щодо безпечного ведення робіт: у гірничодобувній промисловості й робіт, що здійснюються геологорозвідувальними експедиціями та партіями, а також в галузі гірничого нагляду; на хімічних та нафтохімічних виробництвах; при спорудженні та експлуатації об'єктів котлонагляду та підйомних споруд; при будівництві та експлуатації об'єктів, пов'язаних зі здобутком, транспортуванням, зберіганням та використанням газу; на металургійних виробництвах; на нафтопереробних та газопереробних виробництвах; при здійсненні вибухових робіт. Зазначені функції Держгіртехнагляду УРСР здійснював безпосередньо через управління округів, а також через міжобласні, області, районні гірничотехнічні та інші інспекції.

У 1978 р. Державний комітет Ради Міністрів УРСР з нагляду за безпечним веденням робіт промисловості та гірничому нагляду був перейменований у Комітет УРСР з нагляду за безпечним веденням робіт в промисловості та гірничому нагляду. У 1981 р. Державний комітет з нагляду за безпечним веденням робіт промисловості та гірничому нагляду при Раді Міністрів СРСР був перейменований у Державний комітет СРСР з нагляду за безпечним веденням робіт промисловості та гірничому нагляду із затвердженням нового положення [7]. Зазначене викликало зміни й на рівні УРСР – у 1981 р. відбулося перейменування Комітету УРСР з нагляду за безпечним веденням робіт в промисловості та гірничого нагляду у Державний комітет УРСР з нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду [14].

За зазначеними адміністративними перетвореннями стояло виникнення нових функцій у системі промисло-

вого нагляду та способів їх реалізації, що свідчило й про зростання ролі промислового нагляду в механізмі державного управління. Так, Державний комітет УРСР з нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду здійснював нагляд за: станом безпеки ведення робіт у вугільній, гірничорудній, гірничо-хімічній, нерудній, металургійній, нафто- і газодобувній, нафтогазопереробній промисловості, промисловості мінеральних добрив, при веденні геологорозвідувальних та інших гірничих робіт, при будівництві й експлуатації систем газопостачання в містах, селищах міського типу і сільській місцевості, а також при веденні робіт на об'єктах (незалежно від відомчої підпорядкованості), пов'язаних з транспортуванням, зберіганням і використанням природного та зрідженого (пропан-бутан) газів і на всіх вибухо- та пожежонебезпечних хімічних і нафтохімічних виробництвах; зберіганням, використанням та обліком промислових вибухових матеріалів; виготовленням, обладнанням і безпечною експлуатацією підйомних споруд, котельних установок та посудин, що працюють під тиском, трубопроводів для пари і гарячої води (включаючи підйомні споруди об'єктів атомної енергетики та обладнання їх пускорезервних котельних); забезпеченням раціонального, комплексного використання та охорони надр при розробці родовищ корисних копалин, включаючи гідромінеральні ресурси (в тому числі при дорозвідуванні родовищ діючими підприємствами, крім повноти та комплексності геологічного вивчення надр), а також за використанням відпрацьованих гірничих виробок і природних підземних порожнин для розміщення в них народногосподарських об'єктів [13].

Для виконання зазначених розширених функцій Держгіртехнагляд УРСР отримав досить суттєві наглядові інструменти, у тому числі право: проводити перевірку підконтрольних підприємств, організацій та об'єктів; залучати спеціалістів інших відомств для проведення перевірок; вносити пропозиції керівникам підконтрольних підприємств, організацій та об'єктів; надавати обов'язкові для виконання вказівки керівникам підконтрольних підприємств, організацій та об'єктів; безпосередньо припиняти роботи на підконтрольних підприємствах, організаціях та об'єктах; виводити людей, опечатувати місця робіт або устаткування; вилучати дозволи на право провадження робіт; накладати на службових осіб штрафи; проводити вибіркочну перевірку знань правил, норм і технологічних регламентів відповідними інженерно-технічними працівниками та інструкцій з охорони праці робітниками; приймати екзамени і видавати відповідні посвідчення особам, які готуються для виконання робіт; робити подання про звільнення від посад або про позбавлення строком до одного року права технічного керівництва роботами; передавати у відповідних випадках матеріали до слідчих органів для притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності; заслуговувати доповіді та повідомлення; проводити технічне розслідування обставин та причин аварій, випадків виробничого травматизму; призначати контрольні випробування; одержувати відомості та необхідні довідки і звіти, плани та технічну документацію.

У 70-х рр. – першій половині 80-х рр. ХХ ст. в Україні спостерігається «бум» атомної енергетики, що мало наслідком виникнення у 1972 р. спеціального відомчого наглядового органу – Інспекції нагляду за забезпеченням ядерної безпеки у складі Міністерства середнього машинобудування СРСР [16]. У 1983 р. на її базі виникає Державний комітет СРСР з нагляду за безпечним проведенням робіт в атомній енергетиці -Держатомнагляд СРСР, який здійснював функції нагляду за безпечним

веденням робіт на об'єктах атомної енергетики, включаючи атомні станції будь-якого типу, експериментальні, дослідницькі та інші ядерні реактори, а також корабельні атомні енергетичні установки [9]. Проте досвід функціонування Держатомнагляду СРСР окремо від інших підсистем промислової безпеки виявився невдалим [4]. На початку 1991 р. Державний комітет СРСР з нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості та атомній енергетиці було ліквідовано та перетворено його у Комітет СРСР з державного нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості та атомній енергетиці [3].

⇒ Система забезпечення промислової безпеки та охорони праці в радянський період вітчизняної історії у цілому розвивала тенденції, що були закладені у дорадянський період, зокрема щодо розділеної на дві паралельно існуючі системи – промислової безпеки та охорони праці. Діяльність щодо забезпечення промислової безпеки та охорони праці у середині 50-х – кінці 80-х рр. ХХ ст. надавала перевагу концентрованій моделі управління. Сфера забезпечення промислової безпеки та охорони праці у радянський період вітчизняної історії була переважним чином предметом регулювання та управління на рівні союзного центру. Органи УРСР щодо забезпечення промислової безпеки та охорони праці були або відсутні, або володіли обмеженим впливом на зазначену сферу.

#### Література.

1. Вопросы Государственного комитета по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР (Гостехнадзор СССР): Постановление Совета Министров СССР от 01.02.1968. – № 69 // СП СССР. – 1966. – № 4. – Ст. 17.
2. Кривчик, Г. Г. Реорганізація державного управління в Україні в період «відлиги» / Г. Г. Кривчик // Публічне адміністрування [Електронне видання]. – 2009. – № 2. – Режим доступу: <http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2009-02/09kggurv.pdf>.
3. О введении в действие законов СССР «О Кабинете Министров СССР» и «О перечне Министерств и других центральных органов государственного управления СССР»: Постановление Кабинета Министров СССР от 13.04.1991 №176 // СЗ СССР. – 1991.
4. О мерах по повышению эффективности и усилению надзора за безопасностью в атомной энергетике: Постановление Совета Министров СССР от 23.02.1987 №228 // СЗ СССР. – 1987.
5. Об образовании Комитета по надзору за безопасным ведением работ промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР (Гостехнадзор СССР): Постановление Совета Министров СССР от 01.07.1954 №1316 // СЗ СССР. – 1954.
6. Об образовании союзно-республиканского Государственного комитета по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР (Гостехнадзор СССР): Постановление Совета Министров СССР от 15.01.1966 № // СП СССР. – 1966. – № 2. – Ст. 17.
7. Об утверждении положения о Государственном комитете СССР по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору: Постановление Совета Министров СССР от 25.03.1982. – № 232 // СЗ СССР. – 1982.
8. Питання Державного комітету Ради Міністрів УРСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду: Постанова Ради Міністрів УРСР від 12.04.1968 №168 // ЗП. – 1968. – №4. – Ст. 54.

9. Положение о Государственном комитете СССР по надзору за безопасным ведением работ в атомной энергетике: Постановление Совета Министров СССР от 04.05.1984 № 409 // СП СССР. – 1984. – №20. – Ст. 107.

10. Постановление Совета Министров СССР от 20.08.1954 №1747 // СЗ СССР. – 1954.

11. Постановление Совета Министров СССР от 24.04.1958 №448 // СЗ СССР. – 1958.

12. Про затвердження положення про Державний комітет Ради Міністрів УРСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду (Держгіртехнагляд УРСР): Постанова Ради Міністрів УРСР від 10.12.1958 №1743 // СП УРСР. – 1958. – №12. – Ст. 226.

13. Про затвердження Положення про Державний комітет Української РСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду: Постанова Ради Міністрів УРСР від 10 червня 1982 р. – № 327 // ЗП. – 1982.

14. Про затвердження Указу Президії Верховної Ради Української РСР «Про перетворення Комітету Української РСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду у Державний комітет Української РСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду» та про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про Раду Міністрів Української РСР»: Закон УРСР від 27.11.1981 №2819-Х // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1981.

15. Про реорганізацію органів державного контролю за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду: Постанова Ради Міністрів УРСР від 30.05.1958 №675.

16. Специальная Инспекция по контролю за обеспечением ядерной безопасности Минсредмаша СССР // СЗ СССР. – 1990.

УДК 342.25

*Владислав Гриневич*

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ЯК СКЛАДОВА ПОЛІТИЧНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ: ПИТАННЯ КОНЦЕПЦІЇ ТА ІДЕОЛОГІЇ

*В статті проаналізовано сучасні наукові підходи до визначення поняття «децентралізація», а також її основні моделі та принципи.*

**Ключові слова:** децентралізація (деволюція), децентрація влади, політична реформа, принцип субсидиарності.

Світова практика демонструє, що надто централізована модель держави не здатна забезпечити нормальне існування громадян. Україна успадкувала від Радянського Союзу занадто централізовану систему організації влади, яка нерідко входить у протиріччя не лише з специфікою її регіонів, але також із інтересами економічного і соціального розвитку держави в цілому. Адміністративно-територіальний устрій країни формувався здебільшого протягом 1917–1960 років і дотепер регулюється документом, ухваленим Президією Верховної Ради УРСР у 1981 році [3].

Сьогодні принцип децентралізації влади із міцними інститутами місцевого самоуправління є творчим початком

в організації влади розвинених країн. Децентралізоване прийняття рішень, як зафіксовано у «Всесвітній декларації місцевого самоврядування» (1985), зменшує перевантаження центру, а також поліпшує та прискорює урядові дії, надає життєвості новим інститутам і збільшує ймовірність того, що створені служби за сприятливих умов підтримуватимуться та розвиватимуться» [2, с. 65–69].

Адміністративно-територіальні реформи з різною мірою успішності здійснені та існують в різних країнах (Польща, Іспанія, ПАР тощо). Останні роки науковці приділяють значну увагу вивченню теоретичного і практичного досвіду Європейських країн щодо децентралізації влади [1; 4; 9; 10].

Незважаючи на те, що потреба децентралізації влади в Україні постала уже давно, але насправді, як стверджують аналітики, процес потроху рухається у зворотному напрямку – зростає централізація повноважень та ресурсів у вертикалі органів виконавчої влади. Проте, така централізація не вирішує проблем людини у конкретному селі, селищі та місті. Виконавча влада стверджує, що це відбувається через те, що місцеве самоврядування неспроможне виконувати покладені на нього функції, і знову частина функцій перебирається на органи виконавчої влади. Єдиний вихід з цього замкненого кола – децентралізація [8, с. 6]. Відтак, тут постає питання щодо сутності ідеології і змісту реформи децентралізації влади. Тож чітке розуміння моделей і принципів децентралізації влади, її «прив'язка» до української специфіки є важливим фактором в успішному здійсненні політичних реформ у пострадянських країнах.

Питання процесів централізації та децентралізації влади, врахування балансу між ними наразі активно вивчаються у вітчизняній політичній науці. Особливу увагу науковці приділяють дослідженню практичного досвіду Європейських країн щодо децентралізації влади в процесі політичних реформ. Авторами наукових праць щодо досліджуваного питання є такі відомі зарубіжні й вітчизняні науковці, як Д. Елазар, У. Райкер, Л. Флогетіс, Ю. Регульська, Дж. Циммерман, Р. Г. Абдалатіпова, В. І. Борденюк, Н. А. Гаганова, І. А. Грицяк, І. Я. Заєць, В. М. Кампо, М. І. Корнієнко, В. В. Карпенко, А. В. Крусян, О. Д. Крупчан, Н. С. Куйбіда, Г. В. Музиченко, І. В. Пахомов, А. Ф. Ткачук, А. М. Черкасов та ін.

В роботі зроблено спробу системно розглянути різні моделі і форми децентралізації: горизонтальної і вертикальної, демократичної і бюрократичної, в унітарних та федеративних державах, а також наголосити на відмінностях між децентралізацією та деконцентрацією влади.

Мета даної статті полягає у тому, щоб проаналізувати сучасні підходи до сутності поняття децентралізації, її ідеології та основних принципів, а також ті основні проблеми та виклики, які створює її запровадження в Україні.

За роки незалежності в Україні були закладені конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, ухвалено низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи його діяльності. Проте, від часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад – міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку фінансову базу виявилась неспро-



можною до виконання повноважень місцевого самоврядування.

Як зазначається у нещодавно оприлюдненій «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом із тим, кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць. Органи місцевого самоврядування таких громад фактично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотації 5419 місцевих бюджетів становлять понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету [5].

Існуюча в Україні система організації влади на місцевому рівні не відповідає загальноприйнятим європейським рівням, закладеним у Європейській хартії місцевого самоврядування, яка наразі є частиною законодавства України. Зокрема, вона не відповідає принципу субсидіарності, який передбачає наділення найбільш ближчих до громадянина рівнів влади максимальними за даних умов повноваженнями. Місцеве самоуправління є однією з найважливіших гарантій сталого розвитку країни, оскільки воно може і має залучити до справи творчу енергію мільйонів громадян.

Мається нагальна потреба у підготовці і прийнятті законів про розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоуправління, матеріальною основою місцевого самоврядування, фінансовою основи місцевого самоврядування тощо.

Тому головною метою адміністративно-територіального реформування є децентралізація і деконцентрація державної влади і органів місцевого управління. Децентралізація влади і широка демократизація знижують залежність регіону від стану справ на верхньому державному рівні і накладають більшу відповідальність на тих, хто керує місцевими справами, і тим більше підвищує вимоги до якості підготовки і успішності управління місцевих кадрів.

Зазвичай децентралізація розглядається «як процес, котрий передбачає делегування центральним урядом певних повноважень на місцевий рівень з метою оптимізації практичного розв'язання питань загальнонаціонального значення, а також втілення у життя специфічних регіонально-локальних програм» [6, с. 432].

Суть децентралізації полягає у перерозподілі функцій і повноважень єдиної державної влади між її відповідними органами – з одного боку і місцевого самоврядування – з іншого. Тобто, децентралізація може бути горизонтальною, коли розподіл владних повноважень здійснюється на одному рівні між вищими органами держави.

Важливим моментом горизонтальної децентралізації має стати перерозподіл конституційних повноважень між парламентом, урядом і президентом та утвердження парламентсько-президентської форми правління.

Водночас децентралізація може бути і вертикальною, що означає передачу повноважень щодо здійснення державної влади відповідним органам публічної влади, створених в територіальних утвореннях держави.

Децентралізація означає передачу як владних повноважень (як завдань, так і засобів), так і контролю за публічними фінансами від центрального (національного) уряду регіональним та місцевим органам самоуправління, які повністю відповідальні за свої обов'язки і підвітні за виконання своїх функцій. При цьому місцеві

й регіональні влади не повинні бути підвітними центральному уряду, а діяти цілком незалежно від нього, будучи лише суб'єктами державного правонагляду.

Децентралізація – це процес розширення і зміцнення прав і повноважень адміністративно-територіальних одиниць (областей, автономій, республіки і т. ін.) при одночасному звуженні прав і повноважень національного центру. Децентралізація, як правило, здійснюється цілеспрямовано для оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціонального порядку, а також проведення у життя специфічних регіонально-локальних реформ.

На думку відомих науковців В. Куйбіди та І. Зайця, за умови диференційованого підходу до децентралізації розрізняють також такі її типи як: адміністративний (бюрократичний) і демократичний. Адміністративна децентралізація (інститути намісництва) означає розширення компетенції місцевих адміністративних органів, які діють у межах цієї компетенції самостійно і певною мірою незалежно від центральної влади, хоча вищеназвані місцеві органи й призначаються центральним урядом. За відсутності використання елементів демократичної централізації цей тип означає, по суті, «не децентралізацію, а концентрацію». Натомість, демократична децентралізація передбачає створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, коли місцеві справи вирішуються не представниками центрального уряду, а особами, обраними місцевим населенням [6, с. 432–433].

Попри всі відмінності, притаманні різним моделям, децентралізації властиві спільні сутнісні ознаки, що водночас виступають її основоположними принципами: незалежність від форми державного устрою; чітке законодавче розмежування функцій та повноважень між різними рівнями управління; цілеспрямований розвиток розгалуженої системи місцевого самоврядування; невтручання держави у сферу суверенних прав земель, областей, регіонів; подолання патерналізму через запровадження принципів діалогу і співпраці на різних рівнях соціального управління.

Децентралізація має сприяти більш ефективному використанню суспільних ресурсів і кращої якості послуг, що надаються населенню. Вона стосується територіального розподілу владних повноважень щодо упередження чи відміни концентрації влади в одному центрі і наділення деякими повноваженнями місцевих і регіональних відділень центральних органів влади – адміністративно-бюрократична децентралізація чи деконцентрація, так і передача повноважень з верхніх рівнів управління нижнім – місцевим і регіональним органам самоуправління у межах державної адміністративно-територіальної ієрархії – політична децентралізація, чи то деволуція влади.

Деконцентрація управління включає територіальне (фізичне) розпорощення закладів із достатньо обмеженими повноваженнями, часто використовуване для нівелювання всіляких локальних проявів і посилення однаманітності в процесі прийняття рішень і надання послуг населенню по всій країні.

Це передбачає передачу прав місцевим і регіональним відділенням центральних державних агентств, чия основна підвітність лежить перед центральною владою, як, наприклад, Пенсійний фонд, податкова чи санітарна інспекція тощо.

Старший юрист з правових та інституційних питань проекту ЄС «Надання сприяння регіональному розвитку в Україні» Петро Моргос наголошує також на певній відмінності між поняттями декоцентрація і децентралізація.

Згідно з системою децентралізації, повноваження місцевого рівня передаються органам державного управління, які виконують їх у межах окремих територіальних одиниць. Контроль здійснюється шляхом запровадження фінансових і дисциплінарних заходів. У поєднанні з парламентським управлінням, децентралізація зазвичай має важливий централізуючий вплив, адже часто саме прем'єр, у разі необхідності, приймає рішення щодо політики управління та децентралізації. Натомість, децентралізація передбачає передачу повноважень уряду чи його органів представникам місцевих територіальних колективів, причому останні не мають прямої відповідальності ні перед урядом, ні перед його органами.

На відміну від федеральної системи, у моделі децентралізації унітарної держави існують місцеві органи влади, які утворюються центральною владою. Це означає, що вони наділені лише тими повноваженнями, які делеговані їм урядом [7].

Деволуція влади має відбивати особливості, специфічні турботи і потреби різних регіонів і місцевостей через делегування реальних владних повноважень за межами національного центру влади. Ці самостійні, наділені повноваженнями підрозділи – такі як громади, муніципалітети, райони, області – відповідальні передусім перед мешканцями своїх регіонів і місцевостей, націлені на збільшення участі громадян у процесі прийняття рішень, тим самим просуватимуть процес демократизації. Деволуція означає передачу влади, що потребує створення спеціальних установ з правом прийняття рішень щодо територій, які належать до їхньої юрисдикції.

Потреба різних форм децентралізації виглядає загальною необхідністю і витікає з потреб управлінської практики. Функції сучасної держави потребують її присутності на місцевому і регіональному рівнях там, де сплачується допомога, збираються податки, виконуються закони.

Основними принципами публічної адміністрації, на яких ґрунтується, наприклад, нова польська модель децентралізації, є громадська участь, при якій громадяни формують місцеві і регіональні органи публічної влади і управління та контролюють їхню діяльність, безпосередньо пов'язану з їхніми повсякденними турботами: субсидіарність – розподіл повноважень таким чином, що відповідальність за кожну функцію здійснюється на можливо нижчому рівні управління, здатному виконувати таку функцію; гнучкість – здатність публічної адміністрації швидко реагувати на умови, що змінюються, і публічну думку; прозорість і відкритість процесу прийняття публічних рішень; підзвітність обраних посадових осіб і солідарність – єдність цілі, заснованої на спільних інтересах та уподобаннях різних груп громадян [12; 17].

Все це надзвичайно важливо для демократичної політичної традиції у форматі широкої плюралістичної культури суспільства перехідного періоду, яким є сучасна Україна.

Принцип субсидіарності складає одну з основ регіональної політики сучасної держави і допускає реалізацію тільки тих національних програм розвитку, на які отримано дозвіл регіональної влади.

Децентралізація місцевої влади в Польщі була закріплена Конституцією, прийнятою в 1997 році. Зокрема, 16 стаття Головного закону країни визначала місцеве самоврядування як суб'єкт, що здійснює публічну владу. Крім того, Конституція встановила баланс між централізацією та децентралізацією в системі управління державою. Зазначений документ закріпив існування управлінської моделі, яка базується на двох підсистемах: урядовій

адміністрації, яка мала діяти на засадах централізації, і місцевого самоврядування, в основу функціонування якого було покладено принцип децентралізації. Подібна модель регіонального управління функціонує практично в усіх країнах Європейського союзу [1].

Політологи сперечаються і відносно того, наскільки є необхідним організоване місцеве і регіональне самоврядування для політичного здоров'я сучасної демократичної держави. Адже окремі територіальні інтереси можуть суперечити більш широким суспільним інтересам, що їх репрезентує центральна влада. В такому випадку демократія може вимагати скоріше централізації, ніж децентралізації. Як ще у 1980-х рр. доводив політолог Ронан Паддисон, одна з наявних тенденцій в сучасній державі простежується у неухильній централізації: розширення державної діяльності зазвичай супроводжується прогресуючою централізацією державного устрою [14].

Навіть у федеративних державах централізація поступово зміщує політичний фокус у бік федеральної влади [13; 15]. Тому хоча децентралізація і не є необхідною умовою для демократизації, вона часто виступає у якості її стимулюючого фактору, а також механізму запобігання сепаратизму. Однак слід враховувати, що децентралізація сама по собі при певних умовах може виявитися сепаратистською, оскільки захищає вузькопрямовані місцеві інтереси та закріплює нерівноправ'я регіонів, підтримуючи регіональні відмінності у якості чи/та кількості наданих суспільних послуг.

Соціально-економічні причини також можуть обумовити централізацію: поступове залучення різних регіонів до орбіти національної економіки – неодмінний елемент політичної інтеграції. В сучасних капіталістичних державах плоди економічного розвитку не розподіляються рівномірно. Відсталі регіони можуть закликати до перерозподільних заходів з боку центрального уряду, тим самим впливаючи на хід централізації чи рецентралізації [11; 16].

У березні 2013 Проект реформи органів місцевого самоврядування, розроблений Кабінетом Міністрів, який передбачає АТР країни, був представлений на Раді регіонів за участі Президента України В. Ф. Януковича. Згідно з цим документом, пропонується визначити три рівні адміністративно-територіальних одиниць (АТО) – громади, райони, регіони. В останній рівень, як і зараз, будуть включені області, Автономна республіка Крим, Київ і Севастополь. Старт реформи планувався іще в минулому році – перший етап, названий підготовчим, розрахований на 2012–2014 роки, другий – етап впровадження – на 2015–2017 роки. На практиці, вважаємо, робота ця може значно затягнутися, адже це доволі складний і конфліктний процес.

Передбачається, що при проведенні реформи місцевого самоврядування необхідно надати умови територіям і громадам для добровільного об'єднання. Для цього потрібно ухвалити закони про добровільне об'єднання територіальних громад, про міжмуніципальне співробітництво, а також надати можливість проводити місцеві референдуми з цього приводу. Однак, хоча в Україні фактично стартувала реформа місцевого самоврядування, але без її важливої складової – територіально-адміністративної реформи.

✎ Таким чином, коли ми говоримо про децентралізацію, то по суті мова йде про реформування системи адміністративно-територіального устрою й організацію управління складовими частинами цієї системи відповідно до нових завдань розвитку і зміцнення україн-

ської державності. Адміністративно-командна система управління вичерпала свої можливості. Для нового етапу розвитку України необхідна інша організація публічної влади, головною рисою якої є її децентралізація і деконцентрація, основою якої може стати відповідна внутрішня територіальна організація держави.

Вихідним положенням формування ідеології адміністративно-територіальної реформи є пріоритети громадян у системі суспільних відносин. Їхні інтереси і запити можуть максимально враховуватися і задовольнятися лише через місцеве самоуправління. Реформа має визначити механізм державної підтримки і розвитку місцевого самоврядування й проведення муніципальної реформи, створення територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоуправління.

Тому головною метою адміністративно-територіальної реформи є створення дієздатного місцевого самоуправління, тобто законодавчо закріпленого права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Наявність такого самоуправління є однією з найважливіших ознак демократичності країни.

Децентралізація державної влади і органів управління, а також розвиток місцевого самоуправління – взаємопов'язані процеси. Без децентралізації неможливий нормальний розвиток самоуправління, а без самоуправління децентралізація до реального покращення життя людей не призведе. Тільки комплексне проведення адміністративної реформи і, зокрема, реформування органів виконавчої влади, державної служби, служби в органах місцевого самоуправління адміністративно-територіальна реформа і реформа місцевого самоуправління дозволять Україні вийти на якісно новий етап інноваційного розвитку.

#### Література.

1. Бочаров С. В. Адміністративна реформа в Польщі як крок до інтеграції в Європейський Союз / С. В. Бочаров [Електронний ресурс]: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nrs/2009\\_4/NRO\\_2009\\_4/02/03\\_Bocharov.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nrs/2009_4/NRO_2009_4/02/03_Bocharov.pdf).

2. Всесвітня декларація місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – К., 1995. – Вип. 1–2 (6–7).

3. «Децентралізація як стимул до розвитку територій: можливими мають бути всі». Громадська частина Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президентіві України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://civil-rada.in.ua/?p=714#top>.

4. Децентралізація публічної влади: досвід Європейських країн та перспективи України: наукове видання / Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. [та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія – А», 2012. – 128 с.

5. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www2.gov.if.ua/data/upload/public\\_embed/galytska/ua/908/1304100953.pdf?1541959486=cf12e37dee7d8c7790428f2bdc45ee5](http://www2.gov.if.ua/data/upload/public_embed/galytska/ua/908/1304100953.pdf?1541959486=cf12e37dee7d8c7790428f2bdc45ee5).

6. Куйбіда В. С. Генеза територіальної організації України. Конституційно-правові аспекти / В. С. Куйбіда, І. Я. Заяць. – Х.: Книжковий клуб «Клуб сімейного дозвілля», 2010. – 480 с.

7. Моргос Петро. Процес децентралізації: деякі основні концепції розподілу повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади / Петро Моргос

/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://soskin.info/ea/2006/5-6/20060513.html>.

8. Ткачук А. Ф. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит) / Анатолій Ткачук. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2013. – 116 с. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/wp-content/uploads/2013/07/rabochiy-zosh-x-x.pdf>.

9. Черкасов А. М. Децентрализиция власти: польские уроки для Украины / А. М. Черкасов, А. В. Радченко / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-2/doc/5/03.pdf>.

10. Шаповалова Наталя. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати 15 июля 2005 года / Наталя Шаповалова, Іван Пресняков [Електронний ресурс]: <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page3636.html>.

11. Coulson A. From democratic centralism to local democracy / A. Coulson // Local Government in Eastern Europe: Establishing Democracy at the Grassroots. / Ed. A. Coulson. – Aldershot: Edward Elgar, 1995. – 291 p.

12. Kulesza M. A. New Poland for New Challenges: Effectiveness, Openness, Subsidiarity. – 3-d ed. – Warsaw Chancellery of the Prime Ministry, 1998.

13. Mcmeen W. Nationalism and Federalism in Australia / Mcmeen W. – Oxford & Melbourne: Oxford University Press, 1994.

14. Paddison R. The Fragmented State: The Political Geography of Power. – New York St. Martin' Press, 1983.

15. Zimmerman J. Contemporary American Federalism: the Growth of National Power. – Westport & London, Praeger, 1992.

16. Regulska J. Decentralization and (re)Centralization: Struggle for Political Power in Poland // Environment and Planning. – C: Government and Policy, Vol. 15, issue 2. – 1997. – Pp. 187–207.

17. Regulski J. Building Democracy in Poland: The State Reform of 1998. Discussion Papers, № 9. – Budapest: Open society Institute, 1999.

УДК 341.485:94(477)“19”

*Зіновій Коваль*

## **ТЕРОР ГОЛОДОМ ЯК ЗЛОЧИННИЙ УПРАВЛІНСЬКИЙ ЗАСІБ ЗЛОМУ ПСИХОЛОГІЧНОЇ СТІЙКОСТІ УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ**

*Публікація присвячена дослідженню гострої теми терору голодом як злочинного управлінського засобу злому психологічної стійкості українського народу. Автор робить спробу в загальних рисах проаналізувати мету, засоби та глибинні психологічні наслідки злочинної управлінської антисоціальної класової політики в Україні в 30-х роках минулого століття, що цілестрямовано призвело до Голодомору.*

**Ключові слова:** *терор голодом як злочинний управлінський засіб, злочинна управлінська антисоціальна класова політика, Голодомор, історичний психотип українця.*

© Коваль З.В., 2014.

☞ Україна по сьогоднішній день вкрай боляче відчуває на собі наслідки голодоморів радянських часів. Визнано, що голодомори мали на меті змінити історичний психотип українця, назавжди підірвати його стійкість до негараздів життя, вбити дух вільного бунтаря, борця за землю, правду, віру, зробити пересічного українця нездатним керувати самим собою, а потребувати зовнішнього управління.

☞ Фундаментальні дослідження з проблематики голодомору та злочинній ролі у цьому процесі державного управління проводились докторами історичних наук, професорами С. Кульчицьким, В. Сергійчуком, доктором юридичних наук В. Василенком, кандидатами історичних наук, головою Українського центру досліджень Голодомору Л. Гриневич, О. Стасюк, А. Козицьким. Іноземними дослідниками: російсько-американським соціологом Пітиримом Сорокіним, Робертом Конквестом, професором Стенфордського університету Норманом Наймарком, латвійським істориком, політологом та кінорежисером Едвінсом Шноре, Гіймолем Аленом, І. Никифоровим. Також ця проблематика вивчалась доктором філософських наук В. Ятченко, дослідниками А. Варавною, Л. Загороднюк, О. Палієм, П. Подобедом, Р. Кабачій та іншими.

☞ Проблематика голодомору та злочинної ролі у цьому процесі антисоціальної управлінської політики висвітлена недостатньо особливо їх психологічні наслідки, що спотворили наше сьогоднішнє світосприйняття, посиливши психологію рабства. Постгеноцидні наслідки Голодомору щоденно негативно віддзеркалюються на недосконалому стилі нашого сьогоднішнього державного управління.

☞ В загальних рисах охарактеризувати основні негативні ментальні наслідки голодоморів в Україні, злочинну роль у цьому процесі антисоціальної управлінської державної політики.

☞ Український дослідник доктор історичних наук С. Кульчицький дійшов висновку, що Голодомор став наслідком спроби більшовиків повністю винищити приватну власність, чим виконати завдання К. Маркса і Ф. Енгельса, визначене у «Маніфесті Комуністичної партії» [12]. Сама по собі тоталітарна система, підкреслює доктор філософських наук Володимир Ятченко, апелює до найтемніших боків людської душі, стимулює й культивує саме деструктивні, руйнівницькі настрої мас, адже розвареними, просякнутими міазмом взаємної недовіри й ненависті людьми управляти значно легше [21].

За роки радянської влади було три основних управлінських терористичних удари голодом по непокірному населенню України. Перший – Голодомор 1921–1923 років – був наслідком не стільки неурожаю, як максимально руйнівною більшовицькою управлінською політикою «продрозверстки». Про голодуючих українських селян, у яких силою забрали хліб, влада постаралася забути. Цей голод забрав життя майже трьох мільйонів українців. В. І. Ленін використав його для того, щоб пограбувати церкви, начебто з благородною метою – допомоги голодуючим. Приймали гроші-допомогу від інших держав. Голод в іншій формі використовували в містах за допомогою продовольчих карток: працюючі прибічники радянської влади їх отримували, противники – ні. Другий – Голодомор 1932–1933 років, що має всі класичні ознаки геноциду. Щоб сховати точну цифру втрат від штучно створеного урядом голоду, більшовицькі комісари після 1933 року їздили по селам і вилучали

«Господарчі книги» і «Книги записів актів громадського стану за 1933 рік». Цей Голодомор забрав, за різними приблизними оцінками, від трьох до восьми мільйонів осіб. Третій – Голод 1946 – 1947 років. Голод почався з причини засухи в Південних областях України. Замість того, щоб надати допомогу цим регіонам, Сталін цинічно зв'язав цей голод з проявами українського буржуазного націоналізму. За рахунок українського хліба радянський уряд підготовував створені ним комуністичні режими в країні східної Європи. Саме сталінська цинічно-злочинна управлінська антисоціальна політика щодо ненадання завчасної допомоги голодуючим призвела до мільйону голодних смертей. Саме завдяки злочинній управлінській антисоціальній політиці з 1917 по 1955 від насильної смерті загинули кожен другий українець і кожна четверта українка [1].

Ще в ході першого Голодомору 1921–1923 років владою було встановлено закономірність, що в умовах голоду активність населення різко знижується. Голод втихомирював численних українських повстанців ефективніше, ніж каральні операції [4].

Кандидат історичних наук, голова Українського центру досліджень Голодомору Л. Гриневич переконливо вважає, що наслідками голоду стала втрата людьми соціальної активності, страх перед владою, поширився поведінковий стереотип: не висовуватись, девальмувалась цінність життя. Проводячи голодотворчу політику, Кремль прагнув не лише зламати опір селян, повернути в царські часи кріпачства, а й пригальмувати те, що сучасною мовою можна визначити як процес формування української політичної нації. Під кошу Голодомору попали й інші національності: німецькі колоністи, містечкові євреї, поляки, болгари, греки, росіяни – всі ті, хто працювали на землі. Але основний удар був націлений саме проти українців-хліборобів як носіїв менталітету господаря, носіїв традицій, проти активних, які усвідомлювали глибинну сутність сталінської політики й не хотіли йти до колгоспу, чим загрожували радянській владі. Вивільнений після Голодомору селянський простір насаджувався російською ідентичністю як більш лояльною до влади. Українська ідентичність і культура маргіналізувались до етнографічності, на власній землі ставали вторинними [3].

Терор голодом бив по інтелектуалах та селянству як носіях почуття патріотизму, незламного козацького духу, що здатен сам управляти собою і не терпить зовнішнього, тим більше агресивного управління. За оцінками латвійського історика, політолога та кінорежисера Едвінса Шноре, Кремль використав голод, щоб винищити основу для українського національного руху й упередити опір колективізації. Голод був використаний як управлінська зброя, щоб підкорити українців, виморити найактивніших, посяти в психологію ген страху та рабської покірності. Як казав у той час Всесоюзний староста М. Калінін, мета голоду – «дати їм урок». 14 грудня 1932 року Раднарком видає постанову про хлібозаготівлі в Україні й на Північному Кавказі, саме там, де жили українці. В постанові йдеться і про те, щоб обмежити вживання української мови у пресі та школах [19]. Цією постановою закривались українські газети і школи, українські відділення у вищих навчальних закладах, українські театри, а станиця Полтавська, де діяв Перший Всеросійський український педагогічний технікум, була вислана до Казахстану. В самому Казахстані в 1933 році була припинена діяльність трьох районних газет, що виходили українською мовою, двох технікумів, де готували вчителів рідної мови для тамтешніх україн-

ців. Започатковано політику насильницької русифікації. Так, майже мільйон українців Краснодарського краю змушені були стати росіянами [15].

Факт конфіскації владою усіх запасів їжі, а не тільки зерна, під час обшуків позбавляє ґрунт заперечення визнання Голодомору саме як геноциду. Коли держава конфіскує не тільки хліб, а будь-яке продовольство, її наміри слід кваліфікувати як наперед заплановане і професійно організоване масове вбивство, причому не тільки тих, кого в Кремлі розглядали як саботажників, а й дітей та старих [11]. Слід солідаризуватися з висновком Роберта Конквеста, який у книзі «Жнива скорботи», виданій ще у 1986 році, підсумував, що навряд чи можна заперечити, що проти українського народу скоєно злочин – чи то в камерах смертників і таборах, чи в голодуючих селах проти мільйонів людей, котрі були цим народом [10].

У 1932–1933 роках більше половини всіх смертей в СРСР припадало на Україну, при тому, що її населення становило лише п'яту частину населення СРСР. У пересічному українському селі від Голодомору загинуло в 2–4 рази більше людей, ніж у Другій світовій війні [14].

Доцент ЛНУ імені І. Франка, кандидат історичних наук А. Козицький впевнено доводить, що Геноцид, як злочинний засіб державного управління, завжди організовує влада: винищення вірмен часів Першої світової війни, екстернізація євреїв і циган Третім рейхом, геноциди в Камбоджі та Руанді. Атаки на групи людей починаються з пропагандистської кампанії, що вказує на «ворогів», і тривають певний час, мають свою логіку і розвиток. Влада може здійснювати геноцид навіть тоді, коли не існує опору. Зазвичай влада не визнає своєї провини у здійсненні злочину, пояснюючи свої дії необхідністю превентивних заходів. Подальші дії влади – знищення наслідків злочину, документів, могил і самої пам'яті про нього. Однією з причин геноциду через Голодомор є й та, що до влади приходять люди, що не належать до культури переважної кількості населення. Тому їм легше саме насильницькими методами започаткувати свою модель нового життя [8].

З точки зору стратегії державного інформаційного управління, навколо Голодомору була організована ефективна інформаційна блокада: в центрі Європи точилась страшна громадянська війна методом організованого державою голоду, коли у селян силоміць відбирались всякі продовольчі запаси, селами ширилось трупоїдство, а радянські та проплачені авторитетні світові журналісти і письменники писали й роздавали інтерв'ю, в яких стверджували, що на Україні, Кубані та Північному Кавказі все непогано, хоча є окремі продовольчі проблеми. Поряд з інформаційною була застосована й фізична блокада репресованих регіонів: заборона масового виїзду селян з України й Кубані в інші райони.

У свій час тему голоду досліджував російсько-американський соціолог Пітірим Сорокін у своїй роботі «Голод як фактор. Вплив голоду на поведінку людей, соціальну організацію та соціальне життя», яка побачила світ у 1922 році в Петрограді та незабаром була заборонена і знищена більшовиками. В ній П. Сорокін зазначає, що таке лихо, як голод придушує глибинний загальнолюдський «рефлекс свободи». Голодний закусень хліба або за харчі погоджується підкоритися багатьом вимогам. Це явище є ґрунтом, на котрому в епохи голоду відбувається закріпачення голодних ситими; воно було і є однією із причин виникнення рабства, колонату, кріпацтва та інших форм примусової залежності людини від людини, групи від групи. У маси людей голод

придушив більшу частину морально-правових рефлексів і перетворив їх на правових і моральних «нігілістів». Під впливом голоду «випаровуються» і честь, і совість, і гідність. Тривале голодування тягне за собою різку зміну складу нервової системи, зокрема і головного мозку, у свою чергу, руйнує весь механізм нашого душевного життя, розбиває єдність, цілісність та узгодженість його складових частин [16].

«Батько народів» вирішив цілковито змінити психотип українця, що реально бачилося зробити лише методами жахливого впокорення. Голодомор був спрямований на те, щоб селянин-бунтар зник назавжди, а його місце посів раб із надломленою волею. Постгеноцидна травма ще досі тяжіє над українським суспільством [14].

Голодомори були й в інших країнах, і об'єднують їх усіх, в першу чергу, злочинна управлінська антисоціальна політика центральної влади. Так, голодомор в Бенгалії 1769–1770 років забрав до 10 мільйонів життів. В основі цієї катастрофи була злочинна управлінська політика британської Ост-Індійської кампанії, що призвела до повного зубожіння місцевих селян. Ірландський голодомор 1845–1850-их років розвивався на фоні чергового неврожаю картоплі, яка була вражена фітофторозом, що викликається паразитичним грибок, також мав злочинну управлінську першопричину. Британський уряд, не дивлячись на початок голоду на фоні епідемії тифу, дизентерії та холери, не прийняв належних державних заходів для допомоги голодуючим. Навпаки – побори з ірландців британський уряд збільшив, експорт продовольства з Ірландії не заборонив. Британські лендлорди підняли плату за оренду землі. У результаті тисячі ірландців були позбавлені своїх орендованих наділів. В Ірландії від голодомору в загинуло до 1,5 мільйона людей. Ще стільки ж виїхали в еміграцію, а населення Ірландії скоротилось на третину [12]. Китайський штучний голодомор 1958–1962 років забрав понад 36 мільйона життів. За злочинними методами державної управлінської антисоціальної політики він багато в чому нагадує український. Оголосивши політику «великого стрибка» як засіб революційних перетворень у боротьбі з «правим консерватизмом», китайська влада заходилась спустошувати села систематичним вилученням харчів, заборонаю домашнього господарства та насадженням колективізації з централізованим харчуванням. Селян зобов'язали покинути землі й будувати домни для виплавки сталі. Їм було заборонено їсти вдома, а натомість створено мережу «народних їдалень» – єдине місце, де можна було харчуватись і зберігати продукти. У такий спосіб руйнували й традиційну китайську сім'ю. Резерви їдалень швидко вичерпались, сільськогосподарське виробництво зупинилось, вдарив страшний голод [2].

Вплив голоду на самосвідомість народу, духовну культуру, суспільну психологію в Україні досліджували багато науковців, серед них кандидати історичних наук Олеся Стасюк, доцент Андрій Козицький, публіцисти Роман Кабачій, Норман Наймарк та інші [7; 9; 17; 18]. Виданий російський вчений Є. П. Ільїн зауважує, що страх і нездатність людини володіти собою, приймати швидкі рішення, довго терпіти втому і тощо, можуть також мати й вроджену основу і бути пов'язаними з типологічними особливостями нервової системи [6]. Саме такі люди ставали першими жертвами терору голодом.

Узагальнемо можливі наслідки голоду на самосвідомість українського народу, його духовну культуру, суспільну психологію та стійкість.

Голодом, як цілеспрямованою злочинною управлінською антисоціальною політикою, було знищено

ціле покоління землеробів-універсалів, порушено соціально-психологічні основи нації. У роки Голодомору спостерігалась масова деморалізація народу. Страх від залякування репресіями породжував моральну піддатливість, впливав на психічний стан селянства, внаслідок чого виникали такі вкрай негативні почуття, як депресія, пригніченість, розлученість, дратівливість, приреченість. Голодуючі переживали сильні моральні стреси від знущання та насильницьких дій над ними, які принижували людську гідність, породжували масову голодну покірність в одних та нечувану жорстокість у інших. Чимало людей вважали колгоспи диявольським витвором, наслідком цього було поширення апокаліптичних настроїв. Саме страх, як результат голодоморів, глибоко проник в генетичну структуру українця і став передаватись з покоління до покоління.

У боротьбі за виживання виникала та формувалась подвійна мораль, що пронизувала існування, перемелювала людське ество приниженням одних і безкарністю інших. Подвійна мораль зламала багато українських табу на крадіжки, мародерство, самогубства, небажання чесно працювати, пияцтво. Під час Голодомору ці табу порушувались заради виживання чи припинення голодних мук. Ймовірно, з того часу вважається, що вкрати – це у людей, а в держави вкрати – це не гріх, бо держава мордувала людей.

Ще одним наслідком Голодомору є прагнення українців бути біля влади, всіма шляхами боротись за таке місце, мати з владою добрі стосунки, адже під час голоду виживали ті, хто мав добрі стосунки з владою, – комсомольці, активісти, партійні, дрібні начальники. Саме в той час вперше впроваджено термін «номенклатура», яка поруч з тими, хто вмирав, отримувала харчі та інші товари.

Голодомор продукував і постійно підживлював таке негативне суспільне явище, як доноси, що заохочувалися на всіх рівнях управління суспільством як патріотичні вчинки. Страх і загроза сусідського доносу змушували селян доносити першими. Сильний страх, насаджуваний владою, руйнував родинні зв'язки: доносили на членів своєї сім'ї. Колективізація й Голодомор призвели до руйнації української селянської сім'ї: велика кількість родин були розлучені, одних членів сім'ї висилали, залишаючи малих і старих напризволяще, так зникав традиційний звичай доглядати за людьми літнього віку; працездатні члени сім'ї залишали свої родини і вирушали в пошуках їжі.

Голод понижував почуття солідарності серед українців, кожен рятував сам себе, занурюючись у свою головну проблему – вижити. Тому сьогодні існує думка, що треба увірвати щось зараз, не сподіваючись на завтрашній день, тобто сито жити сьогоднішнім днем. Ось чому на другому етапі голодомору, з листопада 1932 по серпень 1933, коли будь-якому їжу влада відбирала силою, спротиву вже майже не було, адже щоб організувати спротив, треба про це домовитись, довіряти один одному та голод «атомізував», усамітнив особистості в їх пошуку їжі. Ще залишався пасивний опір заради виживання: ховати їжу або спроби втекти за кордон, але й він танув під пресом владних репресій. Спостереження показують, що здатність до спротиву довше зберігають жінки, ніж чоловіки. Жіночий організм краще пристосований до екстремальних ситуацій.

Саме завдяки голоду серед українців посилилось почуття панічної запасливості продуктів харчування «на чорний день». Будь-яка неперевірена інформація у вигляді слухів змушує наших людей в паніці скуповувати

про запас товари першої необхідності: муку, олію, сіль, цукор, крупи, сірники, жири, консерви.

Ширилися випадки самосудів голодних людей, панувала масова ненависть, байдужість, отупіння, що спричинило потік нечуваної жорстокості. Все це суперечило традиційній поведінці українського народу. На ґрунті голоду у людей починалися різні психічні розлади і поширення самогубств серед жінок та навіть дітей. Траплялися випадки, коли батьки вбивали своїх дітей, «щоб ті не мучилися».

Серед широкого спектру психічних станів, спричинених Голодомором, найстрашнішим було повне руйнування психіки, внаслідок чого були випадки труподства й канібалізму. Факти канібалізму помітно змінювали систему цінностей, люди почали миритися з такими діями і вчинками, які ще недавно здавалися абсолютною неприпустимими.

Наслідком Голодомору також є руйнація української народної та релігійної обрядовості. Коли люди почали масово мерти, поховання за традиційним ритуалом перестали проводитися, людей ховали без трун, декого ще навіть живими, щоб вдруге не їхати до місця поховань. Присутність священика на похороні була неприпустимою, більшість з них були заарештовані. Заборонено було відвідувати могили померлих. Традиційні релігійні свята – заборонено. Нав'язувалась нова тематика свят, що оголошувались народними.

Голодомори загострили демографічну кризу, деякі населені пункти зникли з карти України. Посилились процеси урбанізації: Голодомор продемонстрував, що найкраща у світі земля при відповідній злочинній державній управлінській антисоціальній політиці не здатна спасти від голодної смерті. Втеча частини селян до міст посалила процеси індустріалізації, швидко тим самим змінивши соціальну структуру населення, сформувавши сьогодишню специфічну субкультуру спальних районів. Втікачі з сіл змушені були прийняти безлику радянську ідентичність й перейти на російську, панівну в містах, мову спілкування. За цим ховались спроби приховати своє походження, ніж підняти шанси на виживання та психологічне бажання витіснити з пам'яті жахи пережитого, жити з якими було неможливо. Деформовано такі відмінні українські риси, як вільнодумство, самодостатність, іронічне відношення до авторитетів.

В результаті Голодомору та колективізації майже було знищено можливість ідеологічного супротиву радянській владі з боку українських патріотів у їх історичному ядрі – українському селі. Тисячі бунтів та збройних повстань, що прокотились Україною наприкінці 30-х років, лише допомогли владі визначити зачинщиків, вислати їх на Сибір, репресувати прибічників автокефальної церкви.

Насильна колективізація, як результат Голодомору, стала рушійною силою ліквідації вікового здорового українського індивідуалізму та завзятої працьовитості. Після голодної колективізації та укрупнення українських сіл, у другій половині ХХ століття на селі вже мало хто пам'ятав де була рідна, кров'ю полита дідівська земля. Тобто втрачено пам'ять власності на землю, що належала нашим предкам. Праця в колгоспах, де процвітали крадіжки, приписки, низька результативність, звели нанівець якісну селянську працю за землі. Наслідки даються нам взнаки сьогодні невеликою кількістю селян, які бажать стати фермерами. Тому більшість землі в Україні контролюють агрохолдинги, в яких селянам належить роль найманих працівників.

Українське село завжди було основним поставником української самобутньої культури. Після Голодомору на

селі залишились ті, хто зміг пристосуватись до роботи на трудодні. Тому з середини 30-х років було введено з вжитку «харківський правопис», названий «скрипниківським», та запроваджено словники, які «орієнтували» на зближення з російською мовою, що мало наслідком повну втрату багатьох суто українських слів, згортання процесів українізації, ініціювання зміни національності з української на російську.

Наслідками Голодомору були глибокі ментальні зміни через призму страху: соціальна пасивність та апатія до боротьби. Попередній історичний поділ українців на два типи: «гречкосіїв» та козаків завершилось пануванням ментальності пристосування та «моя хата з краю» (рис. 1).

Кваліфікація голодомору як злочину геноциду, що дана в Законі України «Про Голодомор 1932–1933 років в Україні», не є і не може бути запереченням злочинного характеру дій сталінського режиму проти селян інших республік. Закон засудив злочинні дії тоталітарного режиму СРСР, спрямовані на організацію Голодомору, наслідком яких стало знищення мільйонів людей, руйнування соціальних основ українського народу, його вікових традицій, духовної культури і етнічної самобутності. Статті 2–4 цього Закону вимагають від державних органів сприяти консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості та культури, поширенню інформації про Голодомор серед громадян України та світової громадськості, забезпечувати вивчення трагедії Голодомору в навчальних закладах України та умови для проведення відповідних наукових досліджень. Публічне заперечення Голодомору 1932–1933 років в Україні визнається наругою над пам'яттю мільйонів жертв Голодомору, приниженням гідності українського народу і є протиправним [5].

зламу його психологічної стійкості, започаткування формування нової радянської ідентичності.

Дослідниками встановлено закономірність, що в умовах голоду соціальна активність населення різко знижується, поширюється страх перед владою, девальвується цінність людського життя, пригальмовуються процеси формування нації, ідентичність і культура маргіналізуються до етнографічності.

В Україні голод використовувався як управлінська зброя, щоб підкорити українців, виморити найактивніших, посіяти ген страху та рабської покірності. Голодом, як цілеспрямованою злочинною управлінською антисоціальною політикою, було знищено ціле покоління землеробів-універсалів, порушено соціально-психологічні основи нації, її психологічну стійкість.

Основними засобами та наслідками злочинної терористичної управлінської антисоціальної політики, що призвели до голодоморів в Україні в першій половині ХХ століття, були: непосильні норми хлібоздачі, що призвели до небажання даремно працювати, підриву моральних засад, пониження селянської самодостатності, появи морального права на крадіжку в державі, психологічне роздратування, стрес, пияцтво; сплановане зубожіння, що мало наслідком масову зневіру та апокаліптичну мрійливість бідних, прагнення покинути бідне село та зайняти місце біля ситої влади, деградація покоління хліборобів-універсалів, поширення самогубств; експропріація запустила глибинні механізми руйнування родинних зв'язків, солідарності, породила доносництво, посилила ментальну ваду «зкраюхатства», відкрила шлях наступу на українську мову та русифікацію; сам голодомор спровокував глибоку депресію з посиленням почуття запасливості, голодну покірність, руйнування традиційної обрядовості, суцільну деморалізацію та глибоку демографічну кризу.

Наслідки соціальної, політичної і психологічної катастрофи голодоморів не подолані до сьогодні, вони продовжують консервуватись через низькі соціальні стандарти, малі пенсії, зарплати, високі ціни на товари та послуги першої необхідності. Тому історичним завданням української влади є сприяння засобами державного управління поверненню нашої ментальності та ідентичності до життєдайних джерел, формування та реалізація стратегії набуття інформаційно-психологічної стійкості українського народу в нових історичних умовах.

#### Література.

1. Варавва А. «Український Голодомор – хто повинен расплачиваться?» // Имею право. – № 42. – 22–28.11.2006. – С. 20–21.
2. Гіймоль Ален. Велика китайська трагедія// Український тиждень. – №11(279). – 15–21.03.2013. – С. 56–57.
3. Гриневич Л. «Після Голодомору українці почали боятися влади» // Країна. – № 45 (198). – 21.11.2013. – С. 4–6.
4. Загороднюк Л. Голодомор 1921–1923 рр., або як серп і молот перемагали голод // Військо України. – № 11–12. – 2002. – С.35–37.
5. Закон України «Про Голодомор 1932-1933 років в Україні» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – № 50. – Ст. 504.
6. Ильин Е. П. Психология воли. 2-е изд. — СПб.: Питер, 2009. — 368 с.: ил. — (Серия «Мастера психологии»). – С. 250.

Засоби та наслідки злочинної управлінської антисоціальної політики в Україні 30-х років



Колосальні людські втрати, яких зазнала Україна у ХХ столітті від злочинної управлінської соціальної політики радянської влади, що ґрунтувалась на класовій теорії, мали наслідки історичного, ментального, економічного характеру і негативно віддзеркалювались на нас сьогоднішніх. Голодомори проводились насильницьким шляхом з метою незворотної деформації історичної системи цінностей українського народу,

7. Кабачий Р. Семь итогов Голодомора // Комментарии. – №45. – 22.11.2013. – С. 7.

8. Козицький А. «Геноцид завжди організовує влада» // Урядовий Кур'єр. – № 217. – 24.11.2012. – С. 6–7.

9. Козицький А. «Саме голод породив відсутність солідарності серед українців. Кожен тоді рятував себе» // Високий замок. – 21-27. 11. 2013. – С. 10.

10. Конквест Роберт Жнива скорботи: Радянська колективізація і голодомор. / Пер. З англ. – К.: Либідь, 1993. – 384 с.:іл.

11. Кульчицький С. На засадах комуністичної доктрини // Український тиждень. – №47 (315). – 22–28.11.2013. – С. 16–19.

12. Там же.

13. Никифоров И. «Голодомор по-ирландски» // Загадки истории. – №6. – С. 32.

14. Палій О. Куди нас затягують? // Персрнал Плюс. – №45-46. – 16-22. 11 2011. – С. 4.

15. Подобед П. Порятунк у годину смерті // Український тиждень. – №48 (265). – 30.11-6.12.2012. – С. 50.

16. Сергійчук В. «Жоден народ не оддержав такого «подарунка», як припинення коренізації» // Урядовий Кур'єр. – № 217. – 24.11.2012. – С. 6.

17. Сорокин П. Голод как фактор // Издательство Academia. – Москва. – 2003. – 631с.

18. Старко В. Вбивство народу. Норман Наймарк, професор Стенфордського університету, про трізни інтерпретації поняття геноциду й сучасну судову практику // Український тиждень. – №19 (184). – 13-19.05.2011. – С. 44–45.

19. Стасюк О. Український народ: випробування голодом // Урядовий Кур'єр № 216. – 22.11.2013. – С. 4.

20. Шноре Едвінс. «Без Голодомору Україна зараз була б заможною європейською національною державою – як Франція» // Країна. – № 45 (198). – 21.11.2013. – С. 16–9.

21. Ятченко В. У світі покаліченої свідомості // День. – № 214–215. – 22-23. 11. 2013. – С. 9.

процеси регіоналізації і глобалізації. Визначення реального змісту та ефективних напрямків впровадження регіональної політики є надзвичайно важливим сьогодні і для України. Досвід Європейського Союзу переконливо свідчить про те, що реалізація наднаціональної регіональної політики, що відповідає вимогам всієї спільноти, стала одним із вагомих чинників успішності інтеграційних процесів на теренах ЄС.

Європейський Союз є сьогодні, поза всяких сумнівів, найбільш успішним в Світі інтеграційним утворенням, про що свідчать високий ступінь економічної взаємозалежності країн-членів і досягнута глибина політичної інтеграції. До складу ЄС на даний час входить 28 держав, рівень соціально-економічного розвитку яких неоднаковий. Незважаючи на незворотній характер та постійне поглиблення інтеграційних процесів у ЄС як між країнами-членами, так і між окремими регіонами, спостерігаються значні економічні, соціальні та територіальні диспропорції, подолання яких покликана служити регіональна політика. Реалізація єдиної наднаціональної регіональної політики дозволяє Європейському Союзу демонструвати солідарність по відношенню до менш розвинених країн та регіонів. Вона давно стала в Європі важливим фактором поглиблення інтеграції, економічного зростання, подолання безробіття і сталого розвитку територій.

✦ Питанням регіональної політики приділяли увагу такі відомі вітчизняні й зарубіжні вчені, як В. Куйбіда, Ю. Макогон, І. Бураковський, М. Іжа, І. Студенніков, Н. Мікула, Г. Хегеман, Д. Хюбнер, М. Перкманн, М. Кеннон та багато інших.

✦ Метою цієї статті є аналіз основних етапів становлення регіональної політики Європейського Союзу, засоби її реалізації і перспективи подальшого розвитку.

✦ Хоча ще у преамбулі «Договору про заснування Європейської Спільноти» від 25 березня 1957 року йдеться про «забезпечення гармонійного економічного розвитку, зменшення наявних відмінностей між різними регіонами та подолання відсталості регіонів, що перебувають у найменш сприятливих умовах» [1], в перші роки існування об'єднання вважалося, що інтеграція автоматично веде до вирівнювання міжрегіональних диспропорцій, відповідно, і заходи регіональної політики не вважалися пріоритетними. До того ж, в об'єднаній Європі, до складу якої увійшли країни-засновники (ФРН, Франція, Бельгія, Нідерланди, Італія та Люксембург), економічні диспропорції між регіонами не були настільки вражаючими.

У 1968 році утворюється Головне управління регіональної політики Європейської Комісії, місією якого є реалізація регіональної політики з метою зміцнення економічної, соціальної й територіальної інтеграції, зменшуючи диспропорції у розвитку між регіонами та країнами ЄС. При цьому вимогами до такої політики було проголошено: 1) ефективність та результативність; 2) зрозумілість та користь для всіх європейців; 3) створення необхідних умов для успішного розширення Євросоюзу; 4) відповідність принципам прозорого фінансового менеджменту [2].

Активно регіональна політика стала проводитися лише з кінця 70-х років, перетворившись сьогодні на чинник, що постійно діє, і без якого немислима повноцінна інтеграція.

Якщо серед шести країн – засновників ЄС лише Італія була певним чином зацікавлена у проведенні загальноєвропейської регіональної політики, зважаючи на відносно низький рівень розвитку південних територій,

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Виклад основного матеріалу

УДК 353(4-6ЄС)

Андрій Маєв

## РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ІСТОРІЯ, ЦІЛІ, ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ

У статті проводиться аналіз регіональної політики Європейського Союзу. Зокрема, розглядаються основні історичні етапи її становлення, еволюція та зміни, що пов'язані з приєднанням до ЄС нових членів, засоби реалізації та перспективи розвитку на найближчий період.

**Ключові слова:** регіональна політика, Європейський Союз, політика згуртування.

✦ Вивчення та аналіз досвіду здійснення регіональної політики набуває все більшої актуальності у сучасному світі, де швидкими темпами розвиваються

Постановка проблеми

© Маєв А.П., 2014.



то по мірі включення нових, різномірних країн до складу ЄС регіональна політика набирала свою вагу в діяльності цього інтеграційного об'єднання.

У 1973 році до Європейського Союзу приєднуються Велика Британія, Данія і Ірландія. Це перше розширення ЄС збігається з масштабною нафтовою кризою, наслідком якої була економічна рецесія 1974 року. Стає більш помітною тенденція до поглиблення міжрегіональних диспропорцій, а впровадження спільного ринку робить їх все більш явними.

Кількість держав-членів, що виявляли зацікавленість у наднаціональній регіональній політиці, збільшилася в 80-ті роки зі вступом економічно менш розвинених країн Південної Європи. Поворотним моментом для регіональної політики ЄС став вступ до Співтовариства Іспанії і Португалії – держав з величезними територіями невисокого рівня соціально-економічного розвитку.

По мірі посилення економічної інтеграції помітно підвищилася актуальність повноцінного включення в загальний ринок, що формувався, всієї території ЄС, в тому числі регіонів, не здатних розвиватися спираючись виключно на власні сили. Розрив між регіонами по мірі просування до економічного і валютного союзу посилювався, так як найбільш конкурентоспроможні райони успішніше засвоювали переваги інтеграції, а отже, необхідність вироблення та ефективної реалізації загальноєвропейської регіональної політики ставала все більш очевидною. Прийняття Єдиного європейського акту стає важливим імпульсом регіональної політики, визначаючи її цілі та засоби реалізації.

З метою зменшення економічного відставання депресивних регіонів, посилення згуртування об'єднання регіональна політика здійснюється за трьома основними напрямками:

- підсилення регіональної конкурентоспроможності;
- створення нових робочих місць;
- вирівнювання та сталий розвиток міських та сільських районів [3].

Маастрихтська Угода 1992 року запроваджує новий інструмент європейської регіональної політики, а саме Фонд згуртування (le Fonds de cohésion), а також нову інституцію Комітет регіонів (le Comité des régions). У грудні 1992 року Європейська рада затверджує нові фінансові показники на 1994–1999 роки, де структурним фондам і Фонду згуртування виділяється сума у 168 млрд. євро. Таким чином, фінансування збільшується удвічі у порівнянні з попереднім періодом.

Підписання Амстердамської угоди у жовтні 1997 року запроваджує європейську стратегію, що направлена на зайнятість та передбачає більш тісну координацію національних політик у цій сфері.

У 2000-х роках перед Європейським Союзом постає два важливі виклики: спрощення процедур щодо вироблення політики згуртування та підготовка до масштабного розширення. Прийняття до своїх лав 10 нових держав-членів супроводжувалося збільшенням населення ЄС на 20 %, в той час як ВВП зростає тільки на 5 % [4].

Розширення 2004 та 2007 років значно посилює економічні диспропорції, оскільки ВВП на душу населення у нових державах-членах не дотягував до 50 % від середнього показника по ЄС, відсоток працездатного населення становив 56 проти 64 у ЄС.

Зазначимо, що поетапна інтеграція не змінила базової мети регіональної політики ЄС, що полягала у скороченні розриву між регіонами в рівні розвитку з метою посилення економічного і соціального згуртування Співтовариства. Разом з тим, приєднання в 1995 році

високорозвинених Швеції, Фінляндії та Австрії, а потім у 2004 і 2007 роках значно менш благополучних держав сприяли відчутній трансформації наднаціонального регулювання територіального розвитку в ЄС у бік більшої прозорості його механізмів. Відбулося чимало змін у конкретних деталях реалізації регіональної політики в ЄС, включаючи перехід на принцип багаторічного фінансового планування.

Юридична основа європейської регіональної політики міститься у статтях 174–178 Угоди про функціонування Європейського Союзу. Зокрема, у статті 174 йдеться про необхідність «посилення економічного, соціального і територіального згуртування для гармонійного розвитку всього Євросоюзу. Зокрема ЄС прагне зменшити диспропорції між різними регіонами та відставання найбільш неблагополучних регіонів». Стаття 174 документу також визначає, що особливу увагу слід приділити «сільським районам, зонам, що переживають економічні трансформації, а також зонам з помітними географічними або демографічними проблемами: північним, прикордонним, гірським та острівним територіям» [5].

Фінансові асигнування на регіональну політику ЄС, що отримала назву «політики згуртування» (politique de cohésion), здійснюються головним чином через три фінансові інструменти – структурні фонди, а саме: Європейський фонд регіонального розвитку (FEDER), Європейський соціальний фонд (FSE), а також створений у 1993 році Фонд згуртування. Кошти з нього отримують країни, чий валовий національний дохід (ВНД) на душу населення не перевищує 90 % від середнього по ЄС – всі 12 «нових» членів, Греція і Португалія. Структурні фонди націлені на скорочення регіональних відмінностей, в той час як Фонд згуртування – на зменшення диспропорцій між країнами.

Єврокомісія запровадила чотири принципи функціонування структурних фондів, а саме:

- програмний багаторічний характер, під яким мається на увазі планування на семирічний період та використання коштів в структурних програмах, націлених на вирішення конкретних проблем;
- концентрацію, що означає націленість заходів на пріоритетні цілі, що спрямовані на допомогу найбільш нужденним регіонам;
- партнерство в роботі Єврокомісії та відповідних органів влади на національному, регіональному та місцевому рівнях на всіх стадіях діяльності із залученням соціальних партнерів;
- взаємодоповнюваність, відповідно до якої всі заходи, що фінансуються фондами ЄС, співфінансуються з боку країн-членів [3].

Системна реалізація єдиної наднаціональної політики потребує величезних коштів та інвестицій. Так, за період з 2007 по 2013 роки витрати, пов'язані з реалізацією регіональної політики ЄС, склали майже 350 млрд. євро, що становить 36 % видатків загального бюджету Євросоюзу. Нова семирічна програма з реалізації політики згуртування на 2014–2020 роки також передбачає витрати у розмірі приблизно третини бюджету ЄС [6]. Цей факт в черговий раз підкреслює роль регіональної політики як важливого чинника сталого розвитку територій, сприяння зайнятості населення і подолання економічної та фінансової кризи в Європейському Союзі.

У цьому році програми фінансування європейської регіональної політики 2007–2013 добігають свого кінця. Отже, обговорення майбутньої регіональної політики проходить в широкому контексті переговорів про фінансові перспективи на новий семирічний період

2014–2020 років з урахуванням стратегії «Європа–2020 для економічного зростання і зайнятості».

Європейська Комісія ухвалила 6 жовтня 2011 свої законодавчі пропозиції, що стосуються політики згуртування 2014–2020. Законодавчий пакет, запропонований Єврокомісією, спирається на досвід попереднього періоду та спрямований головним чином на підвищення ефективності нової регіональної політики, а також на спрощення та гармонізацію нормативної бази.

Нова стратегія передбачає укладання «Партнерських угод» (*contrats de partenariat*) між Єврокомісією та кожною державою-членом ЄС, які міститимуть зобов'язання кожної сторони як на національному, так і на регіональному рівнях. Серед іншого, запроваджується щорічне обов'язкове звітування перед Єврокомісією щодо просування політики згуртування.

Європейська комісія пропонує визначити три категорії регіонів, що можуть отримувати фінансування в рамках нової регіональної політики:

- найменш розвинені регіони (ВВП на душу населення менший від середнього за ЄС–27);
- перехідні регіони (ВВП на душу населення від 75 % до 90 % від середнього за ЄС–27);
- розвинені регіони (ВВП на душу населення вищий за 90 % від середнього за ЄС–27).

Бюджетна пропозиція на 2014–2020 роки передбачає виділення на реалізацію політики згуртування суми у 376 млрд. євро, що розподілятиметься наступним чином:

- найменш розвинені регіони – 162,6;
- перехідні регіони – 38,9;
- розвинені регіони – 53,1;
- територіальна кооперація – 11,7;
- фонд згуртування – 68,7;
- віддалені та малонаселені території – 0,926;
- транспортна інфраструктура – 40 [7].

Зазначені дані на цей час є лише пропозицією, адже голосування у першому читанні призначено Європейським парламентом на 22 жовтня 2013 року, але в будь-якому разі ідеться про найбільш значну суму в порівнянні із попередніми семирічними періодами.

Важливість оновлення та підвищення ефективності регіональної політики добре усвідомлює керівництво ЄС. Так, Єврокомісар з питань регіональної політики Йоханнес Хан, виступаючи на конференції Периферійних та морських регіонів у французькому місті Сен-Мало 26 вересня 2013, зазначив, що регіональна політика вийшла за межі простої допомоги найбільш розвинутих регіонам, і перед нею постають цілі, що закладені у стратегії «Європа 2020». «Сила Європи полягає сьогодні у здатності самих регіонів до інновацій та пошуку нових можливостей», – зазначив європейський високо посадовець [8].

Говорячи про результати запровадження єдиної наднаціональної політики Європейського Союзу, відзначимо, що її важливим наслідком стало здійснення регулювання територіального розвитку, що координується з державами-членами, але не підкоряється, на відміну від попереднього етапу, лише логіці реалізації їх політики. При цьому необхідно підкреслити, що настільки значну ролі регулювання соціально-економічного розвитку територій в ЄС стало відігравати далеко не відразу. Наднаціональні інститути крок за кроком поступово «відвойовували» поле діяльності у держав-членів ЄС. Регіональна політика набирала свою вагу в діяльності ЄС з включенням нових, різномірних країн у це інтеграційне об'єднання.

На практиці виявилось не так просто повністю співвіднести національні інтереси країн-членів ЄС з цілями

і принципами єдиної регіональної політики. Так, логіка концентрації неодноразово ставилася під питання через прагнення національних урядів домогтися включення більшої кількості своїх регіонів до переліку підтримуваних територій. Партнерство (особливо підключення регіональних і місцевих органів влади до планування та використання коштів) у ряді випадків викликало напруженість у відносинах між національним і субнаціональним рівнями управління. Як виявилось, партнерство між регіональними та місцевими структурами управління важко здійснювати за єдиною формулою у зв'язку з відмінностями між країнами. Принцип взаємодоповнюваності брався до уваги не завжди, так як кошти, що направлялися на реалізацію програм і проєктів FEDER, часом використовувалися урядами країн в інших цілях, хоча на стадії планування асигнувань дотримувалися всі формальні вимоги. Програмний характер регіональної політики мав наслідком детально розроблені, але надмірно ускладнені процедури.

У контексті розгляду питання про співвідношення наднаціонального та національного рівнів управління регіональним розвитком ЄС слід зазначити, що спільна регіональна політика Європейського Союзу не має на меті заміну національних політик регіонального розвитку країн-членів у процесі політичної та інституційної загальноєвропейської інтеграції. Навпаки, відповідно до принципу субсидіарності, держави-члени ЄС повинні за допомогою власних регіональних політик розв'язувати проблеми своїх регіонів, підтримувати інвестиції, які стимулюють створення нових робочих місць, розвивати інфраструктуру і т.п. Не можна залишати поза увагою той факт, що спільна регіональна політика ЄС координує національні політики, формулюючи настанови та встановлюючи певні принципи, покликані уникнути конкуренції за отримання регіональної допомоги між державами-членами.

Проводячи національну політику регіонального розвитку, країни-члени ЄС намагаються дотримуватись пріоритетів усього Співтовариства, тоді як кожен із національних урядів діє в межах саме своєї країни. Паралельне існування двох регіональних політик у кожній із країн ЄС забезпечує можливість поєднання її національних інтересів та загальних інтересів усього Співтовариства, підтримання взаємоінтеграції більшістю населення. Координуючи свої дії, країни головну роль у проведенні регіональної політики надають, безумовно, наднаціональним органам ЄС.

☞ Підсумовуючи зазначимо, що не зважаючи на велику кількість проблем, що залишаються, зусилля Європейського Союзу щодо розвитку його найбільш розвинутих регіонів видаються досить успішними, а політика згуртування, спрямована на зменшення регіональних дисбалансів за умов багатонаціональної інтеграції, стала дієвим механізмом досягнення загальноєвропейських цілей.

#### Література.

1. Договір про заснування Європейської Спільноти від 25.03.1957 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_017](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_017).
2. Politique régionale – Inforegio / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // [http://ec.europa.eu/dgs/regional\\_policy/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_fr.htm)
3. Hahn. J., Aide au développement des régions. <http://www.toutteleurope.eu/fr/actions/economie/aide-au-developpement-des-regions.html>.
4. Histoire et évolutions de la politique régionale / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www>.

touteurope.eu/les-politiques-europeennes/regions/synthese/histoire-et-evolutions-de-la-politique-regionale.html.

5. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://fr.wikisource.org/wiki/Trait%C3%A9\\_sur\\_le\\_fonctionnement\\_de\\_l%27E2%80%99Union\\_europ%C3%A9enne#Article\\_174](http://fr.wikisource.org/wiki/Trait%C3%A9_sur_le_fonctionnement_de_l%27E2%80%99Union_europ%C3%A9enne#Article_174).

6. Politique Régionale de l'Union européenne / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy](http://ec.europa.eu/regional_policy).

7. La politique régionale après 2014 // Toute l'Europe / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.touteurope.eu/les-politiques-europeennes/regions/synthese/la-politique-regionale-apres-2014.html>.

8. Hahn. J., Europe's strengths are in its regions / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-755\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-755_en.htm).

9. Politique européenne de cohésion 1988-2008: Investir dans l'avenir de l'Europe. // Inforegion panorama №26, juin 2008 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_fr.htm).

10. Malais J., Haegeman H. European Union Regional Policy // School of Doctoral Studies (European Union) Journal – July, 2009 No. 1.

11. Куйбіда В., Ткачук А., Забуковець-Ковачич Т.; за заг. ред. Р. А. Ткачука. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід. – К.: Леста, 2010. – 224 с.

УДК 316.334.3

*Ганна Нагорна*

## СОЦІАЛЬНЕ ПРОЕКТУВАННЯ ЯК ПРЕДМЕТ НАУКОВОГО АНАЛІЗУ

*Стаття присвячена огляду понять «соціальне проектування», «прогнозування» та інших, а також розглянуто основні підходи до їх визначення. Проаналізовано відмінність поняття «соціальне проектування» від таких понять, як «соціальне конструювання», «прогнозування», «планування». Обґрунтовано необхідність розробки комплексного підходу до соціального проектування в науковій та практичній сферах.*

**Ключові слова:** державне управління, проектування, концептуальні засади, соціальне проектування, прогнозування, планування, соціальна сфера, соціальний об'єкт, реформування.

Реформування системи публічного управління в напрямку її якісного перетворення та модернізації соціальних відносин обумовлює необхідність запровадження методів проектування та прогнозування в державному управлінні. Саме тому в процесі забезпечення побудови соціально орієнтованої держави набуває актуальності використання соціального проектування в державному управлінні.

Сьогодні саме соціальне проектування відіграє важливу роль у розвитку соціальної сфери, завдан-

ня якого полягає у виробленні організаційних моделей рішень соціальних проблем, координації механізмів та їх реалізації. Використання соціального проектування передбачає необхідність інформованості та їх змози швидко адаптуватися до змін, вмінні забезпечити тісний зв'язок цілей державних органів з інтересами населення та суспільства в цілому. Всі ці якості найбільш повною мірою можуть проявитися в процесі розробки та реалізації соціальних проектів.

На жаль, в даний час в Україні у процесі соціального проектування акцент робиться не на результаті для країни в цілому, а на результаті для окремих зацікавлених сторін. Але для досягнення стратегічних цілей розвитку держави виникає необхідність не тільки в реалізації окремих соціальних проектів, а й у запровадженні методів соціального проектування в державному управлінні.

Отже, розробка комплексного підходу до поняття соціального проектування в Україні є важливою в даний момент як для розвитку методологічних підходів до процесу прийняття управлінських рішень, так і для забезпечення ефективності реалізації державної політики в соціальній сфері.

Актуальність окресленої проблематики визначається зверненням до неї фахівців різних галузей науки. Так, В. А. Луков досліджував соціальне проектування як вид діяльності, яка має безпосереднє відношення до розвитку соціальної сфери.

В свою чергу, А. С. Автономов розглядав соціальне проектування як метод, М. І. Синиця – як форму соціального управління, Н. М. Драгомирецька стверджує, що соціальне проектування може виконувати функції організації соціальної діяльності в цілому.

Попри наявність великої кількості публікацій з даного питання, ми бачимо, що нагальною є потреба визначення комплексного підходу до поняття «соціальне проектування» в науковій та практичній сфері.

Таким чином, метою статті є загальний огляд понять «соціальне проектування», «прогнозування», «планування», а також аналіз основних підходів до їх визначення; обґрунтування необхідності формулювання комплексного підходу до соціального проектування в науковій та практичній сферах.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Соціальне проектування пройшло довгий шлях становлення: від утопії до реальних соціальних проектів. Соціальне проектування – це поєднання науково-теоретичної, предметно-практичної діяльності й елементів соціального управління. Соціальне проектування тісно пов'язане з соціологією, соціальною роботою, соціальною філософією, політологією, державним управлінням, конфліктологією, регіоналістикою, економікою. Якщо розглядати соціальне проектування як предметно-практичну діяльність, то воно виражається у створенні конкретних соціальних проектів, плануванні і керуванні розвитком територіально-промислових, економіко-господарчих, соціально-культурних та інших комплексів [7, с. 3].

Якщо казати про момент виникнення соціального проектування, то багато науковців вважають, що його історія починається ще з часів античності. Дехто стверджує, що про появу даного поняття можна казати, починаючи з 20-х років ХХ ст., з моменту появи ідеології проектування, в рамках якої формувались нові суспільні відносини, нові соціальні інститути, соціальна культура.

Великим кроком у дослідженні соціального проектування стали 70-і рр. минулого століття. В той час

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Мета

Постановка проблеми

були виокремлені такі поняття, як соціальне дослідження, прогнозування, перетворення соціального об'єкту, системний підхід, і були пов'язані з поняттям соціального конструювання. Пізніше фахівці того часу пов'язали соціальне проектування з прогнозуванням, плануванням та програмуванням, об'єднуючи все це у поняття соціального управління. Соціальне проектування розглядалося як вид соціально-інженерної діяльності [10].

Але найбільшого розвитку дослідження даного питання набуває в теперішній час, з проголошенням соціальної орієнтації багатьох держав, а також в Україні.

На даний момент в Україні є достатня кількість документів, які регламентують проектну діяльність в тій чи іншій сфері життєдіяльності держави. До них можна віднести Закон України «Про інвестиційну діяльність», який визначає загальні правові, економічні та соціальні умови інвестиційної діяльності на території України. Відповідно до зазначеного Закону були прийняті постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. № 650 «Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій», постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. № 684 «Про затвердження Порядку та критеріїв оцінки економічної ефективності проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів».

На виконання листа Міністерства економічного розвитку і торгівлі від 17.01.2013 №3921-06/1635-08 щодо вжиття заходів до підвищення якості підготовки суб'єктами господарювання проектних пропозицій, інвестиційних проектів, реалізація яких потребує державної підтримки, зокрема запровадження системи надання їм необхідної методичної, інформації та інтерактивної освітньої підтримки, було розроблено низку документів, а саме: постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 № 684 «Про затвердження порядку та критеріїв оцінки економічної ефективності проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів»; постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 № 683 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 червня 2011р. № 701» щодо порядку проведення державної експертизи інвестиційних проектів [1, с. 60].

В соціальній сфері постановою Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 р. за № 1256 «Про затвердження переліку проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти)» було визначено чотири Національних пріоритети та десять Національних проектів, реалізація яких матиме визначний вплив на соціально-економічний розвиток країни, покращення якості життя громадян і підвищення рівня національної безпеки. У рамках Національного пріоритету «Нова якість життя» розпочинається реалізація одразу шести Національних соціальних проектів: Доступне житло, Чисте місто, Якісна вода, Відкритий світ, Місто майбутнього, Нове життя [3, с. 5].

Але, на жаль, до цього часу в Україні немає нормативно-правових документів, які б безпосередньо визначали поняття соціального проектування, його складові, етапи та механізми реалізації.

Сьогодні поняття «соціальне проектування» трактується як діяльність, так і як метод, функція чи форма управління.

Розглянемо найбільш поширені дефініції соціального проектування.

Г. В. Пушкарева стверджує, що соціальне проектування – це конструювання індивідом, групою чи організацією дії, спрямованої на досягнення соціально значущої цілі і локалізованої за місцем, часом і ресурсами [9].

В. А. Луков розглядає соціальне проектування як вид діяльності, яка має безпосереднє відношення до розвитку соціальної сфери, організації ефективної соціальної роботи, подолання різних соціальних проблем [8].

З точки зору Т. І. Бутченко, соціальне проектування – це специфічна планова діяльність, суть якої полягає в науково обґрунтованому визначенні основних параметрів формування майбутніх соціальних об'єктів або процесів при максимальному дотриманні й узгодженні інтересів суспільства, соціальних груп (верств) і особистості [3, с. 12].

За думкою А. С. Автономова, соціальне проектування – метод, що дозволяє коректно створювати та реалізовувати ефективні, соціально-орієнтовані проекти [2, с. 24].

Так, Н. В. Драгомирецька стверджує, що соціальне проектування може виконувати функцію організації соціальної діяльності в цілому і містить в собі соціальну взаємодію; схематизацію досвіду соціальних взаємодій та формування схеми, що відображає його функціональну структуру; впровадження проектів [5, с. 183].

М. І. Синиця розглядає соціальне проектування як форму соціального управління, науково обґрунтоване конструювання системи параметрів майбутнього соціального об'єкта або якісно нового стану існуючого об'єкта [11, с. 292].

Як бачимо, поняття «соціальне проектування» трактується досить неоднозначно.

Слід відокремлювати поняття соціального проектування від таких понять як «соціальне конструювання», «прогнозування», «планування». На нашу думку, все це принципово різні поняття. Розглянемо їх.

Конструювання можна розглядати як інтелектуальну діяльність, у процесі якої створюється в уяві образ об'єкта, так і як практичну діяльність зі створення нових реальних об'єктів. Так, соціальне конструювання – це діяльність, спрямована на побудову соціального об'єкта і здійснюється за допомогою уявного комбінування різних факторів, їх підбору і зв'язування в новий об'єкт [8].

У свою чергу, в загальному сенсі прогнозування означає розробку прогнозу у вигляді формулювання імовірного судження про стан якого-небудь явища в майбутньому. У вузькому значенні прогнозування означає спеціальне наукове дослідження перспектив розвитку якогось явища, переважно з кількісними оцінками і з зазначенням більш-менш визначених строків зміни цього явища.

Під прогнозом треба розуміти ймовірне твердження про майбутнє з високим ступенем достовірності, а соціальне прогнозування можна визначити як процес здобуття наукової інформації про тенденції розвитку і майбутній стан соціального процесу, відносин, явищ і подій у соціальній практиці.

Саме тому слід відрізнити проектування від прогнозування, адже останнє має суто пізнавально-теоретичну спрямованість на розкриття можливих закономірних тенденцій розвитку явища, і в цій якості прогностика є теоретичною основою проектування як ідеального творення певного цілісного об'єкта.

Якщо казати про соціальне прогнозування, то воно не передбачає вирішення проблем майбутнього. Соціальне прогнозування має допомогти науковому обґрунтуванню планів і різних заходів і являє собою передбачення напрямків розвитку явища в майбутньому за допомогою перенесення на нього уявлень про те, як розвивається дане явище сьогодні.

Планування – науково і практично обґрунтоване визначення цілей, виявлення завдань, строків, темпів і

пропорцій розвитку того чи іншого явища, його реалізації та втілення в інтересах суспільства [8].

Соціальне планування являє собою науково обґрунтоване визначення цілей, показників, завдань розвитку соціальних інститутів, організацій, явищ, процесів і основних засобів їх перетворення в життя. За допомогою соціального планування відбувається регулювання соціальних процесів у суспільстві, життєдіяльності населення. Стратегія дій в рамках соціального планування виходить з того, що потрібно знайти факти, які свідчать про актуальність для населення тієї чи іншої проблеми, оцінити потреби населення, ресурси в цілому і можливість, а логічно прийти до можливих альтернатив вирішення цих проблем – це і є соціальне проектування [4, с. 59].

Ми бачимо, що соціальне проектування є принципово відмінним і набагато ширшим поняттям, ніж соціальне конструювання, прогнозування та планування. Наприклад, відмінність прогнозування від планування полягає в тому, що прогноз вказує на можливість того чи іншого шляху розвитку в майбутньому, а у плані є рішення про те, які з можливостей суспільство реалізує. Тому результат прогнозування має імовірнісний характер, а показники планової є обов'язковими для виконання.

Також соціальне прогнозування є базою для трьох специфічних форм реалізації варіантів майбутнього. Це соціальне конструювання, яке націлене на створення якісно нового соціального об'єкта; соціальне планування, що охоплює все суспільне життя на всіх рівнях суспільної організації, опрацювання можливих варіантів майбутнього і як результат – соціальне проектування, коли вирішується доля нових процесів і організацій або тих, що реконструюються. Тобто, соціальне проектування є кінцевим етапом і включає в себе як конструювання, так і прогнозування та планування [6, с. 7].

Таким чином, проаналізувавши основні підходи до поняття «соціальне проектування», ми можемо дати наступне визначення – це вид діяльності, що пов'язаний з науково обґрунтованим визначенням основних параметрів формування майбутніх соціальних об'єктів та варіантів розвитку нових соціальних процесів і явищ, з урахуванням основних потреб та інтересів населення.

Так, соціальне проектування охоплює всі сфери життєдіяльності людини і суспільства. Воно тісно взаємодіє з багатьма функціями управління і як форма розробки та прийняття рішень є важливим елементом циклу державного управління, що забезпечує реалізацію інших його функцій. Соціальне проектування являє собою попереднє відтворення дійсності, створює за допомогою специфічних методів прообраз передбачуваного соціального об'єкта, явища чи процесу. Воно є кінцевим етапом розробки проекту і включає в себе як соціальне конструювання, так і прогнозування та планування.

Соціальне проектування застосовується як для розробки різних варіантів розв'язання нових соціальних проблем, так і для складання соціальних планів та програм з регулювання процесів, явищ та соціальних відносин.

У сучасних умовах соціальне управління з вбудованим в нього соціальним проектуванням сприяє подальшому соціальному розвитку держави і суспільства, органів державного управління та місцевого самоврядування. Саме тому сьогодні є досить важливою розробка комплексного підходу до визначення поняття «соціальне проектування» з метою його ефективного впровадження у систему публічного управління.

## Література.

1. Аверін О. Н. Розвиток теоретичних концепцій соціально-психологічного проектування / О. Н. Аверін // Психологічна теорія і технологія навчання. – К.: Міленіум, 2007. – № 4. – С. 58–64.
2. Автономов А. С. Соціальні технології міжсекторної взаємодії в сучасній Росії: підручник. / Під загальною редакцією А. С. Автомова. – М.: Фонд «НАН», 2003. – 416 с.
3. Бутченко Т. І. Соціально-політичне проектування: проблема взаємозв'язку суспільних потреб і державних інтересів: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра. філос.наук : спец. 09.00.03 «Соц. філос. та філос. історії» / Т. І. Бутченко; Дніпропетр. нац. ун-т ім. Олеся Гончара. – Дніпропетровськ, 2011. – 35 с.
4. Дворецька Г. В. Соціологія: навч. посібник / Г. В. Дворецька. – К.:КНЕУ, 2002. – 472 с.
5. Драгомирецька Н., Артеменко А. Соціальне проектування як особлива форма побудови взаємодії суб'єктів державного управління з громадськістю / Н. Драгомирецька // Збірн. наук. пр. НАДУ. – К.: НАДУ, 2008. – Вип. 2. – С. 177–186.
6. Дрідзе Т. М. Прогнозне проектування в соціальній сфері як фактор прискорення соціально-економічного та науково-технічного прогресу: теоретико-методологічні та технологічні аспекти / Т. М. Дрідзе. – М., 2006. – 201 с.
7. Курбатов В. І. Соціальна робота: Навчальний посібник / В. І. Курбатов. – М.: Видавничо-торгова корпорація «Дашков і К», 2007. – 115 с.
8. Луков В. А. Социальное проектирование [Електронний ресурс] / В. А. Луков // Учеб. пособие. — М.: Изд-во Моск. гуманит.-социальн. академии: Флинта, 2003. — Режим доступу: <http://dedovkgu.narod.ru/bib/lukov.htm>.
9. Пушкарева Г. В. Проектный метод как инструмент формирования государственной политики: современные подходы и теоретические проблемы [Електронний ресурс] / Г. В. Пушкарева // Материалы 8-й международной конференции факультета государственного управления МГУ им. М. В. Ломоносова (26-28 мая 2010 г.). — Т. 1. — Издательство Московского университета Москва, 2010. — Режим доступу: <http://istina.msu.ru/publications/article/996129>.
10. Розин В. М. Философия техники: история и современность: коллективная монография [Електронний ресурс] / В. М. Розин — М.: 1997. — Режим доступу: <http://gtmarket.ru/laboratory/basis/3369>.
11. Синица М. І. Концептуальні засади технологізації державного управління / М. І. Синица // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління: Зб. наук. пр. – 2012. – № 2. – С. 290–297.

УДК 342-028.77

*Олена Путренко*

## ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИЙ ЕКСПЕРИМЕНТ: ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ

*У статті проаналізовано поняття політичного, соціального, правового та державно-правового експери-*

© Путренко О.В., 2014.

менту як методу наукового пізнання. Обґрунтовано застосування державно-правового експерименту для подальшого прийняття рішення щодо проведення державних реформ.

**Ключові слова:** політичний експеримент; соціальний експеримент; легіспруденція; експериментальний закон; державно-правовий експеримент.

Останнім часом рівень організуючого впливу публічної влади на суспільні процеси не задовольняє потреби динамічного розвитку громадянського суспільства, енергійного формування цивілізованого соціально-економічного укладу та демократичної, соціальної, правової держави.

Сьогодні вихід нашого суспільства із системної кризи потребує такої організації публічної влади, яка б забезпечувала істотне підвищення дієвості державного управління. Досягти такого становища неможливо без широкого використання наукових підходів до реформування всіх основних інститутів державного управління. Але таке реформування повинно відбуватися не стихійно, а планово, науково обґрунтовано та мати стратегічний напрям. Значну роль в цьому сенсі може відіграти державно-правовий експеримент, який повинен стати підґрунтям для подальшого прийняття рішень щодо проведення державних реформ.

Питанням правових, державно-правових експериментів не приділено належної уваги в науковій літературі. Вони стали об'єктом в одиничних дослідженнях фахівців у галузі державного управління, регіональної політики – зокрема, в статтях О. Ю. Лялюк, П. В. Мельника, А. Ф. Ткачука. За наявності значного шару робіт, присвячених теорії, методології і технології проведення експериментів в соціальній сфері і безпосередньо у сфері державного управління І. Д. Андрєєва, А. В. Ахутіна, В. Н. Ельцова, Р. Ієринга, Л. Мадер, С. В. Мотіна, О. П. Купріяна, В. В. Лазарева, Р. В. Ривкіної, Г. И. Рузавіна, Р. А. Сафарова, С. В. Смирнова, Б. Ф. Усманова таке упущення є необґрунтованим.

Метою та завданням написання статті є визначення поняття та ознак державно-правового експерименту, його міста в державному управлінні.

Практика експериментальної діяльності значно ширше, ніж наукове експериментування. Важливою складовою цієї практики в історії людства є проведення політичних експериментів, у тому числі, ініційованих державою (органами державної влади) у діючому або цілеспрямовано зміненому (на законодавчому рівні) для проведення експерименту правовому полі.

Згідно з визначенням, наведеним у «Політичній енциклопедії», політичний експеримент – це спроба перевірити на практиці ті чи інші теоретичні положення, що відносяться до сфери політичного життя. За твердженням авторів, певною мірою будь-які новаторські концепції модернізації традиційних політичних програм є формою політичного експерименту [1, с. 634].

У науковій літературі з історії (в тому числі історії держави і права, історії політичних і правових вчень) політичними експериментами нерідко іменуються реформи, що мали місце на різних етапах історії держав.

Між тим, реформа в сучасних довідкових виданнях визначається як перетворення, що вводиться законодавчим шляхом, зокрема процес перетворення держави, який починає влада з необхідності. Кінцева мета будь-якої реформи – зміцнення та оновлення державних засад, що, однак, не завжди несе за собою поліп-

шення рівня життя, скорочення державних витрат і навпаки – збільшення доходів [2, с. 384].

Зіставляючи наведене визначення навіть з найбільш загальним визначенням експерименту, можна відзначити суттєві відмінності між ними за цільовим призначенням, і за вихідної інтенції, і за характером (зворотності або незворотності створеної ситуації), що в підсумку дозволяє зробити висновок про некоректність підміни понять «реформа» і «експеримент».

Безпосередньо державні або державно-правові експерименти, згідно з їх сучасним науковим обґрунтуванням, повинні відповідати низці критеріїв, що визначають їх специфіку.

За своєю природою державно-правовий (або у правовій державі – державний) експеримент – це соціальний експеримент.

Специфіка соціального експерименту, як її розкриває Р. В. Ривкіна, виявляється в характері пізнавальних завдань. Соціальний експеримент має справу з вивченням розмаїття суспільних зв'язків і стосунків, з вивченням діяльності людей. Його завдання полягає в тому, щоб шляхом перевірки певних гіпотез відібрати такі форми стосунків, такі прийоми і форми людської діяльності, такі організаційні форми, які б вносили до неї істотно нове відповідно до закономірностей тих або інших суспільних явищ [3, с. 56]. Отже, на думку Р. В. Ривкіної, важливою сутнісною характеристикою експерименту є здобуття нових пізнавальних результатів.

Як підкреслює О. П. Купріяна, соціальний експеримент – це пробне нововведення в соціальній сфері. Його мета – дати підставу для рішення, прийняти нововведення до впровадження і розповсюдження, якщо так, то з якими змінами, обмеженнями, за яких умов. Строго кажучи, саме таке рішення і є результатом експерименту. Отже, невірно називати експеримент невдалим лише на тій підставі, що в його результаті прийнято рішення випробовуване нововведення не поширювати. Негативний результат тут теж цінний, бо доказово «закриває» шлях одному з передбачуваних варіантів [4, с. 133].

Важливість цього ж критерію в соціальному експериментуванні підкреслює і Б. Ф. Усманов, стверджуючи, що експеримент повинен забезпечити доказовість оцінки нововведення – цим визначається ефективність експерименту. Очевидно, що ця ефективність не збігається з цілями самого нововведення (наприклад, тієї ж реформи) – впровадити, освоїти і поширити ту чи іншу новацію. Успіх експерименту може означати невдачу нововведення, а його точність – служить підставою для скасування впровадження нововведення [5, с. 198]. У результаті роль експерименту висока, тому що вона дає можливість одночасно і право обґрунтувати придатність соціального нововведення до використання в інтересах суспільства. Соціальний експеримент, таким чином, – це «важлива частина того перехідного механізму, якому призначено передати перевірені інноваційні якості з експериментального об'єкта на будь-які інші» [5, с. 199].

В. В. Лазарєв, який досліджував поняття та межі експерименту в області держави і права, визначив, що соціальний експеримент в області держави і права можна розглядати як науково обґрунтований досвід у сфері державно-правових відносин з метою визначення активної ролі держави і права в розвитку даних суспільних відносин [6, с. 20].

Сучасну характеристику сутності методу державно-правового експерименту дає О. Ю. Лялюк. Автор підкреслює, що у науці поняття «державно-правовий експеримент» комплексно не розглядалось. В основі

дослідження його сутності лежить запроваджене загальною теорією права поняття правового експерименту, оскільки будь-який державно-правовий експеримент може виникнути лише у взаємозв'язку із правовим, тобто впливає з правотворчої роботи органів публічної влади. Проведення правового експерименту передбачає видання так званих експериментальних правових норм, дія яких буде апробована на експериментальних об'єктах. При цьому науковці доречно виділяють такі ознаки цих норм, як обмежена сфера застосування, тимчасовий і пошуковий характер [7, с. 41].

О. Ю. Лялюк виходить з того, що експеримент у загальному значенні означає створення певної моделі, набуття досвіду її роботи або використання з метою поширення її застосування у більш широкому просторі чи загалі. Суттєвими ознаками, притаманними експерименту, виступають: а) тимчасовий характер; б) локалізація чітко встановленими межами й напрямками застосування; в) спрямованість на одержання позитивного досвіду запровадження окремих моделей; г) відтворення позитивних умов на більш широкий загал; д) вплив на суспільні відносини з метою отримання певних змін [7, с. 41].

Слід підкреслити, що найважливішим критерієм спроможності державного експерименту є його проведення на правовій основі. Це означає, що без наявної відповідної нормативно-правової бази державний експеримент проводитися не може. Те, що така база не тільки може, але і повинна бути створена для проведення державних експериментів, традиційно наголошують легісти – прихильники позитивістського підходу до розуміння права. Легістський підхід до розуміння права трактує його як запропоноване публічною владою загальнообов'язкове правило поведінки, забезпечене політико-владним примусом [8, с. 24]. Німецький юрист Р. Ієринг (1818–1892 рр.) у своїх працях обґрунтував, що право є захищені державою інтереси. У вченні Р. Ієринга соціологічне трактування процесу формування права як результату боротьби різних інтересів у суспільстві поєднувалося з позитивістським підходом до права як сукупності примусових норм, встановлених державою, яка і вирішує, який з інтересів взяти під свій захист [8, с. 26]. Таким чином, державний експеримент, за Р. Ієрингом, – це теж інтерес, який захищається державою шляхом закріплення його в законодавстві і реалізація якого забезпечується примусовою силою держави. У цьому сенсі концепція права Р. Ієринга при всій своїй зовнішній соціологічності не виходить за рамки легістського праворозуміння.

Слід підкреслити, що протягом останніх трьох десятиліть законодавство стало важливою сферою наукового інтересу та практичного навчання, принаймні в німецькомовних країнах. Зусилля з поліпшення якості законодавства носять загальний характер та не обмежуються правовими науками або юриспруденцією. Цей підхід об'єднує безліч академічних дисциплін, що займаються різними аспектами законодавчої діяльності, він не обмежується академічними рефлексіями і дослідженнями, але також враховує практичні або прагматичні потреби і міркування. Термін «легіспруденція», який іноді використовується для об'єднання різних елементів і підкреслення зв'язку між різними течіями і основними положеннями досліджень в області законодавства, точно відображає характер цього нового, комплексного підходу: легіспруденція прагне як до поглиблення теоретичного розуміння, так і до технічної підготовки законодавства; цей підхід поєднує елементи науки, мистецтва і майстерності; в сферу уваги потрапляє як зміст законодавства, так і його форма [9].

Цікавим є досвід Швейцарії та ще деяких європейських країн щодо застосування особливого типу законодавства – експериментального, тобто законодавства, яке діє певний проміжок часу з метою встановлення прийнятності тієї чи іншої законодавчої міри для досягнення поставлених задач. Експериментальне законодавство, на думку Л. Мадер, – це форма законодавства, яка має певні особливості: воно має бути обмежено часом; воно повинно мати чітке визначення призначення; воно повинно вказувати цілі запланованої законодавчої дії та критерії, які використовуються для оцінки відповідності тимчасово застосованих інструментів; воно повинно визначити, які данні повинні бути зібрані, визначити відповідальність за збір таких даних та оцінку результатів і т. ін. [9].

Законодавство стало важливою сферою твердження легістського підходу до пояснення права держави на проведення експериментів властиве в цілому для ряду країн Західної Європи не тільки XIX, але і XX століть. Це обумовлено потребами розвитку держав Європи, які вимагають створення системи чітких, внутрішньо несуперечливих і забезпечених державним примусом нормативних регуляторів. У Радянському Союзі ідеологічну основу проведення державних експериментів в період зміцнення сталінізму також забезпечував легістський позитивізм [8, с. 31].

✎ В цілому ж, проведений аналіз специфіки державно-правових експериментів в історії і сучасності дозволяє зробити висновок, що історично склався особливий тип державних реформ, які умовно можна назвати експериментальними, оскільки вони носять експериментальний характер. Але за своєю сутністю реформа не є експериментом, а є похідною від нього, тобто реформа вторинна. При цьому реформа повинна принципово відрізняється від експерименту своїми позитивними показниками (економічні, соціальні, політичні та ін.), в той час як експеримент проводиться для підтвердження або спростування висунутої гіпотези.

Правовий експеримент – це врегульована нормами права процедура поступового одержання досвіду щодо реформування певної сфери суспільних відносин шляхом застосування науково обґрунтованих підходів, моделей, механізмів з метою поширення позитивних результатів на якомога більший територіальний простір або галузь.

Державно-правовий експеримент становить урегульовану нормами права процедуру одержання досвіду щодо запровадження нових моделей державного управління на окремо взятій території.

З наукової точки зору експеримент у сфері державного управління має забезпечити доказовість оцінки планованого нововведення (реформи). При цьому його істотними (критеріальними) ознаками є локалізація, з чітко встановленими межами й напрямками застосування, тимчасовий і пошуковий характер; спрямованість на одержання будь-якого досвіду.

### Література.

1. Политическая энциклопедия: в 2 т. / Нац. обществ.-науч. фонд; рук. проекта Г. Ю. Семигин; науч. ред. совет: пред. совета Г. Ю. Семигин. – М.: Мысль, 1999. – Т. 2. – 880 с.
2. Новая философская энциклопедия: в 4 тт. / Ин-т философии РАН; Нац. обществ.-науч. фонд; Предс. научно-ред. совета В.С. Степин. – 2-е изд., испр. и допол. – М.: Мысль, 2010. – Т.4. – 708 с.
3. Рывкина Р. В. Роль и значение эксперимента в общественных науках / Р. В. Рывкина // Вопросы философии. – 1964. – № 5. – С. 58.

4. Куприян А. П. Проблема эксперимента в системе общественной практики / А. П. Куприян. – М.: Наука, 1981. – 168 с.

5. Усманов Б. Ф. Социальная инноватика / Б. Ф. Усманов. – Изд. 3-е, перераб. и дополн. – М.: Социум, 2009. – 335 с.

6. Лазарев В. В. К вопросу о понятии и пределах эксперимента в области государства и права / В. В. Лазарев // Правоведение. – 1966. – № 1. – С. 17–23.

7. Лялюк О. Ю. Эксперименти у практиці державного будівництва: проблеми правового регулювання / О. Ю. Лялюк // Проблеми законності. – 2009. – № 105. – С. 41–48.

8. Лапаева В. В. Типы правопонимания: правовая теория и практика. – М.: Российская академия правосудия, 2012. – 580 с.

9. Люциус Мадер. Оценка законодательства – вклад в повышение качества законов / Л. Мадер / Материалы Международного семинара «Оценка законов и эффективности их принятия». – 16–17 декабря 2002 г / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material/#5>.



# МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.075

Олександр Александров

## ОСОБЛИВОСТІ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

*В статті досліджено особливості, проблеми та перспективи інформаційного забезпечення діяльності органів державної влади в Україні. Проаналізовано діяльність управлінь та підрозділів органів державної влади, які здійснюють інформаційне забезпечення. Виявлено низку чинників, що ускладнюють процес інформатизації, та окреслено перспективи розбудови інформаційного суспільства в Україні.*

**Ключові слова:** інформаційне забезпечення, інформаційна діяльність, інформаційно-аналітичне забезпечення, інформаційне суспільство.

Постановка проблеми

Однією з загальних світових тенденцій сучасності є посилення впливу глобалізації майже на всі процеси суспільного буття, що зумовлює перехід світового суспільства до своєї наступної стадії розвитку – глобального інформаційного суспільства, в якому інформація стає стратегічним ресурсом й ініціатором трансформації [2], це обумовлює потребу посилення інформаційно-аналітичної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблему впливу інформації на процес прийняття управлінських рішень, різні аспекти інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної виконавчої влади досліджували у своїх працях зарубіжні та вітчизняні дослідники: Д. Белл, А. Ахременко, С. Телешун, Ю. Кальниш, О. Титаренко, Ю. Сурмін, І. Рейтерович та ін. Незважаючи на досить значну кількість праць, розвиток інформаційного забезпечення діяльності органів влади, як одного з важливих напрямів підвищення ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади залишається недостатньо розробленим та дослідженим. Інформатизація державного управління відбувається повільно та гальмує розбудову інформаційного суспільства в Україні.

Мета

Метою даної статті є аналіз стану та перспектив розвитку інформаційного забезпечення органів державної влади в Україні.

Виклад основного матеріалу

Глобалізаційні процеси разом з удосконаленням інформаційних технологій призвели до утворення глобального інформаційного простору, який, з одного боку, надає вільний доступ до інформації, з іншого – обумовлює необхідність її наукового аналізу, оскільки від здатності державного апарату на підставі отриманої інформації приймати необхідні суспільству управлінські рішення, формувати стратегічні завдання залежить не лише ефективність діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, а й майбутнє України, тому інформаційне забезпечення, як

процес створення оптимальних умов задля задоволення інформаційних потреб та реалізації функцій органів державної влади на основі ефективного використання інформаційних ресурсів, має на меті створення умов для прийняття ефективних державних управлінських рішень [1, с. 78]. Інформаційна діяльність – це особливий напрям діяльності, пов'язаний з виявленням, опрацюванням, збереженням та поширенням інформації, тому важливим є не стільки своєчасне ознайомлення з первинною інформацією, скільки аналітичне оброблення, інтерпретація, випереджувальне виявлення проблемних ситуацій та прогноз розвитку подій. Саме необхідність передбачення, виявлення та прогноз тенденцій розвитку ситуації обумовлює застосування різних аналітичних методик опрацювання вихідної інформації. З'ясування можливих шляхів розвитку ситуації потребує не тільки узагальнення виявленої інформації, а також і її оцінки, адже саме наявність в інформаційно-аналітичних дослідженнях аналітичних висновків та узагальнень робить їх надійним підґрунтям для прийняття ефективних рішень [4, с. 39–40].

З метою проведення ефективного аналізу наявного масиву інформації її необхідно верифікувати за такими ознаками:

- важливість інформації – інформація є важливою, якщо вона релевантна, тобто має зв'язок з вирішенням проблеми, і якщо її використання може внести внесок у діяльність (поточну або плановану);
- достовірність інформації – не завжди легко встановити, чи є інформація достовірною або помилковою, особливо якщо вона містить відомості про події, які ще не відбулися. Ступінь достовірності інформації можна визначити за певними критеріями, до числа яких належать:
  - а) критерій обґрунтованості (наявність підтверджень отриманої інформації в ряді незалежних джерел);
  - б) критерій несуперечності (відсутність протиріч між окремими твердженнями, викладеними в повідомленні);
  - в) критерій авторитетності джерела та / або ступеня захищеності носія (документа).

У загальному випадку ступінь достовірності інформації оцінюється відношенням кількості помилкових елементів інформації до загального числа всіх елементів інформації. Однак, існують й інші методики, наприклад, засновані на експертних знаннях. Такі методики застосовуються тоді, коли не може бути оцінена несуперечливість повідомлення щодо деякої сукупності моделей.

Отриману інформацію слід розділяти на два види:

- 1) факти, як абсолютно достовірні твердження про події, що реально мали місце, чи про існування об'єктів або процесів і т. д.;
- 2) оцінки фактів, що повідомляються.

Необхідно враховувати, що суб'єкти інформаційного забезпечення поділяються на тих, хто:

- створюють відповідні інформаційні ресурси;
- здійснюють їх обробку та систематизацію;

- здійснюють інформаційно-довідкову функцію, забезпечуючи інформаційні потреби замовників.

Саме тому, інформаційне забезпечення повинно стати діяльністю, якою займаються спеціально підготовлені фахівці, зайняті пошуком, відбором, обробкою, накопиченням, узагальненням і збереженням інформаційних одиниць, адже виконання цих завдань потребує створення такої системи інформаційного забезпечення, в якій вони виступатимуть визначальним чинником під час підготовки інформаційно-аналітичних документів [2, с. 40].

Серед найбільших центрів, які здійснюють інформаційне забезпечення органів державної влади та інших державних інститутів, слід відзначити Головне управління інформаційної політики Адміністрації Президента України, Раду з питань інформаційної політики при Президентові України, Міжвідомчу комісію з питань інформаційної політики та інформаційної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України, Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації Служби безпеки України, Управління розвитку інформаційного суспільства та інформаційної безпеки Секретаріату Кабінету Міністрів України, Комітет Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації, комісію з питань гласності та засобів масової інформації Верховної Ради України, Громадську Раду з питань свободи слова та інформації та ін.

Аналіз діяльності управлінь та підрозділів органів державної влади, які здійснюють інформаційне забезпечення, показує, що основним завданням Головного управління інформаційної політики, яке є структурним підрозділом Адміністрації Президента України, є аналітично-інформаційне забезпечення діяльності Президента України щодо формування та реалізації державної інформаційної політики. У своїй діяльності Управління керується Конституцією та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України та відповідним Положенням.

Управління, відповідно до покладених на нього завдань, узагальнює та вносить на розгляд Президента України, Глави Адміністрації Президента України пропозиції:

- щодо створення умов для вільного доступу громадян до інформації про діяльність Президента України та Адміністрації Президента;
- усунення недоліків у виконанні указів, розпоряджень, доручень Президента України з питань інформаційної політики;
- впорядкування механізмів надання громадянам інформаційних послуг органами виконавчої влади;
- визначення ефективних способів залучення громадянської до процесів формування засад громадянського суспільства;
- надання підтримки у створенні і розвитку інформаційних та консультативних центрів в органах виконавчої влади;
- удосконалення взаємодії органів виконавчої влади із засобами масової інформації та громадськими організаціями;
- узагальнює аналітично-інформаційні та довідкові матеріали за результатами щоденного моніторингу інформаційного простору, готує щотижневий аналітично-інформаційний огляд за результатами такого моніторингу;
- взаємодіє зі ЗМІ з питань підготовки та поширення інформації про діяльність Президента України та Адміністрації Президента;
- веде базу даних щодо наявних в інформаційному просторі України ЗМІ;

- забезпечує діяльність Прес-центру Адміністрації, організовує проведення прес-конференцій, брифінгів за участю керівників структурних підрозділів Адміністрації та керівників центральних органів виконавчої влади (за згодою);
- веде базу даних щодо управлінь (відділів) з питань взаємодії із засобами масової інформації та зв'язків з громадськістю, прес-служб органів державної влади України;
- відповідає за інформаційно-технічне обслуговування Веб-сторінки Президента України в Інтернеті;
- готує в межах своєї компетенції матеріали для розгляду на засіданнях Ради з питань інформаційної політики при Президентові України;
- розробляє за дорученням Президента України, Глави Адміністрації Президента України або за власного ініціативою самостійно чи разом з іншими структурними підрозділами Адміністрації проекти указів, розпоряджень та доручень Президента України з питань інформаційної політики.

До складу Головного управління інформаційної політики Адміністрації Президента України входять такі структурні підрозділи:

- Управління моніторингу та аналізу медіа-простору;
- Управління з питань взаємодії зі ЗМІ та органами державної влади;
- Управління Прес-служби Президента України;
- Управління стратегічних ініціатив, яке є структурним підрозділом Адміністрації Президента України. Основним завданням Управління стратегічних ініціатив є інформаційне, аналітичне та організаційне забезпечення діяльності Президента України щодо політичного керівництва і контролю за стратегічно важливими для розвитку та безпеки України проектами [5].

З метою найбільш повного забезпечення права громадян на інформацію, поліпшення координації діяльності органів державної влади у процесі розроблення та реалізації державної інформаційної політики та відповідно до пункту 28 статті 106 Конституції України у квітні 2001 року Указом Президента було створено Раду з питань інформаційної політики як консультативно-дорадчий орган. До складу Ради з питань інформаційної політики при Президентові України входять: Президент України (Голова Ради), Голова Адміністрації Президента України (заступник Голови Ради), Керівник Головного управління інформаційної політики Адміністрації Президента України (секретар Ради), голова Асоціації мережевих телерадіомовників (за згодою), Голова Державного комітету зв'язку та інформатизації України, голова Національної спілки журналістів України, президент Національної радіокомпанії України, Керівник Управління стратегічних ініціатив Адміністрації Президента України, головний редактор газети «Урядовий кур'єр», Генеральний директор Українського національного інформаційного агентства, Голова Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України.

Основними завданнями Ради з питань інформаційної політики є:

- аналіз ситуації, що склалася в інформаційному просторі України;
- попередній розгляд проектів нормативно-правових актів, що стосуються інформаційної сфери;
- аналіз стану додержання законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України з питань інформаційної політики;

- розроблення пропозицій та рекомендацій для органів державної влади з питань їх діяльності, спрямованої на забезпечення права громадян на інформацію та свободи діяльності засобів масової інформації, а також вдосконалення взаємовідносин органів державної влади та засобів масової інформації.

Міжвідомча комісія з питань інформаційної політики та інформаційної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України є консультативно-дорадчим органом, основними завданнями якої є:

- аналіз стану і можливих загроз національній безпеці України в інформаційній сфері та узагальнення міжнародного досвіду щодо формування та реалізації інформаційної політики;
- аналіз здійснення галузевих програм і виконання заходів, пов'язаних із реалізацією міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади державної політики в інформаційній сфері;
- розроблення і внесення Президентом України та Раді національної безпеки і оборони України пропозицій щодо:
- визначення національних інтересів України в інформаційній сфері, концептуальних підходів до формування державної інформаційної політики та забезпечення інформаційної безпеки держави;
- здійснення системних заходів, спрямованих на вдосконалення інформаційної політики України, реалізацію державної стратегії розвитку і захисту національного інформаційного простору та входження України у світовий інформаційний простір;
- удосконалення системи правового та наукового забезпечення інформаційної безпеки України;
- розвитку інформаційної інфраструктури держави, зокрема з питань модернізації її матеріально-технічної бази та належного фінансового забезпечення;
- організації та порядку міжвідомчої взаємодії міністерств, інших центральних органів виконавчої влади у сфері забезпечення інформаційної безпеки;
- удосконалення системи оперативного інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України (в тому числі альтернативною інформацією) у сфері національної безпеки і оборони.

Основні проблеми, вирішенню яких має сприяти Комісія:

- входження України у світовий інформаційний простір на рівноправній основі;
- посилення інформаційних прямих і зворотних зв'язків між владними структурами і суспільством;
- розвиток національної інформаційної інфраструктури, створення інформаційно-аналітичних систем органів державної влади, прискорення процесів модернізації матеріально-технічної бази та забезпечення захисту інформаційних ресурсів;
- ефективна протидія іноземній інформаційній експансії та спробам використання національного інформаційного простору для здійснення інформаційно-пропагандистських агресій, дискредитації українських державних і суспільних інститутів, намагань дестабілізувати соціально-політичну обстановку, завдати шкоди міжнародному іміджу України тощо.

Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації Служби безпеки України є головною структурою в державі з питань криптографічного та технічного захисту інформації, до основних її завдань належать:

- формування та реалізація державної політики у сфері захисту державних інформаційних ресурсів у мережах передачі даних, криптографічного та технічного захисту інформації;
- забезпечення у встановленому порядку спеціальними видами зв'язку Президента України, посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ та організацій усіх форм власності;
- забезпечення Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України урядовим зв'язком з вищим командуванням Збройних Сил України, іншими військовими формуваннями, командуванням військових об'єднань у мирний та воєнний час;
- виконання в межах своєї компетенції контрольно-наглядових функцій щодо захисту інформації, необхідність охорони якої визначена законодавством [3].

Основна сфера діяльності Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації – розроблення та вдосконалення законодавчої бази держави, що регулює відносини в інформаційній сфері, діяльність засобів масової інформації, сприяє утвердженню свободи слова. Комітет здійснює підготовку законодавчих актів, що стосуються діяльності електронних та друкованих засобів масової інформації, правовідносин у сфері реклами, розвитку мережі Інтернет. Для підготовки законопроектів Комітет залучає провідних вітчизняних фахівців у сфері інформаційного законодавства, співпрацює з Громадською радою з питань свободи слова та інформації, яка є постійнодіючим консультативно-дорадчим органом у сфері співпраці громадських організацій з Комітетом Верховної Ради з питань свободи слова та інформації. Основним завданням Ради є подання на розгляд Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації пропозицій щодо основних засад національної інформаційної політики, розвитку інформаційного простору, забезпечення інформаційної безпеки України.

На даний час у сфері інформатизації діють Закони України:

- «Про Концепцію Національної програми інформатизації»;
- «Про Національну програму інформатизації»;
- «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства України на 2007–2015 роки», які окреслюють загальні правові основи одержання, використання, поширення та зберігання інформації, закріплюють право особи на інформацію в усіх сферах суспільного і державного життя України, а також систему інформації, її джерела, визначають статус учасників інформаційних відносин, регулюють доступ до інформації та забезпечують її охорону, захищають особу та суспільство від неправдивої інформації [6]. З метою створення необхідних умов для забезпечення громадян та суспільства своєчасною, достовірною та повною інформацією шляхом широкого використання інформаційних технологій, забезпечення інформаційної безпеки держави і затверджена Національна програма інформатизації [7].

Отже, можемо зазначити, що в органах державної влади робота з інформаційно-аналітичного забезпечення здійснюється управліннями та підрозділами, які мають для цього належні засоби та повноваження. Проте, попри досить об'ємну законодавчо-правову базу, відсутність скоординованої системи показників

та затверджених методик їх розрахунку не дозволяють прозоро відслідковувати узгодженість та несуперечність цілей, що формуються на різних рівнях управління, контролювати їх дотримання та приймати рішення щодо забезпечення їх досягнення.

З метою подолання ускладнень необхідно:

- вдосконалити нормативно-правову базу;
- привести фінансування у відповідність до вже існуючих розпорядчих документів;
- запровадити програми з підвищення рівня володіння інформаційно-комунікативними технологіями серед державних службовців та громадян в цілому, адже впровадження та всебічне використання сучасних інформаційних технологій в управлінській діяльності сприятиме забезпеченню інформаційно-аналітичної підтримки прийняття державних управлінських рішень на всіх рівнях, гарантуватиме інформаційну підтримку соціально-економічного розвитку держави та її окремих регіонів, задовольнить інформаційні потреби державних службовців та інших категорій громадян, створить умови для об'єктивного формування громадської думки щодо діяльності органів влади, а також послуг, які вони надають.

#### Література.

1. Ахременко А. С. Политический анализ и прогнозирование: учеб. пособие. – М.: Гардарики, 2006. – 333 с.
2. Д. Белл Соціальні рамки інформаційного суспільства // Нова технократична хвиля на Заході. – М., 1986. – С. 330–342.
3. Додонов О. Г. Інформаційно-аналітична підтримка прийняття управлінських рішень / О. Г. Додонов, В. Г. Путятін, В. О. Валетчик // Реєстрація, зберігання і оброб. даних. – 2005. – Т. 7, № 2. – С. 77–93.
4. Телешун С. О., Сьомін С. В., Титаренко О. Р., Рейтерович І. В., Вировий С. І. Політична аналітика в системі публічного управління. – К.: НАДУ, 2008. – 284 с.
5. Інформаційна політика: Навч. посіб. для студентів ВНЗ, аспірантів, викладачів. – 2-ге вид., стер. / Почепцов Г. Г., Чукут С. А. – К., 2008. – 663 с.
6. Закон України Про інформацію від 02.10.1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
7. Закон України Про Національну програму інформатизації від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР // Відомості Верховної ради України. – 1998. – № 27. – Ст. 181.

УДК 351:001

*Валерій Бакуменко*

## ПІДХІД ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПАСПОРТІВ СПЕЦІАЛЬНОСТЕЙ ШЛЯХОМ СИСТЕМНОГО АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Запропоновано підхід до визначення паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління» на основі системного аналізу державно-управлінської діяльності.*

**Ключові слова:** державне управління, аналіз, паспорти спеціальностей.

© Бакуменко В.Д., 2014.

✦ За радянських часів не було виокремлено галузь науки «Державне управління», й питання державного управління переважно досліджувалися у галузі наук «Право» за спеціальностями «Конституційне право», «Муніципальне право», «Адміністративне право». Ця ситуація автоматично була перенесена вченими-правовиками радянських часів у структуру наукових спеціальностей незалежної України (див., наприклад спеціальність 12.00.02 та 12.00.07) й зараз, у зв'язку з виділенням галузі науки «Державне управління», призвела до неприйняття частково цих спеціальностей і постійними спробами обмеження її поля досліджень відповідно до власних інтересів. Є окремі, але не настільки принципові питання розмежування поля досліджень галузі науки «Державне управління» й з іншими науковими галузями, що також пов'язані з її легімізацією лише у 1997 році, відсутністю за радянських часів та у перші роки незалежності України, а відтак, й заповненням наукового поля державного управління іншими науковими галузями. У зв'язку з цим, виникає необхідність уточнення шляхом системного аналізу та наукового обґрунтування паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління» з урахуванням сучасних реалій.

✦ Запропонувати підхід до визначення паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління» на основі системного аналізу державно-управлінської діяльності.

✦ Безпосередньо на цю тему публікацій немає. В той же час є ґрунтовні енциклопедичні, монографічні та навчальні видання, що частково використані для обґрунтування виділених в роботі базових моделей державного управління в Україні [1–7].

✦ Сутність даного підходу полягає у визначенні сфери діяльності «Державне управління» шляхом виділення його науково-обґрунтованих моделей, аналізу реалій застосування таких моделей в Україні й на цій основі визначення пропозицій та рекомендацій щодо внесення змін у чинні паспорти спеціальностей галузі науки «Державне управління». Нижче надано тезове викладення цього підходу.

Теза 1. Системний аналіз є засобом практичної реалізації системного підходу та передбачає виділення моделі досліджуваного об'єкта, процесу, явища. Державне управління, безумовно, є масштабним явищем, що поєднує численні об'єкти та процеси. Звернемося до його визначення в Енциклопедії державного управління.

За визначенням класика державного управління Г. Атаманчука, державне управління є практичним організуючим та регулюючим впливом держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її силу влади. Українські вчені Н. Нижник та С. Мосов запропонували розглядати державне управління як діяльність органів та установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення й здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються. З погляду системного підходу під державним управлінням слід розуміти процес цілеспрямованого впливу його суб'єкта, що представляє державну владу у вигляді спеціально утворених органів та їх системи, на об'єкт управління, яким є все суспільство або його частина, внаслідок якого задовольняються потреби держави й суспільства [1]. Відповідно до цього визначення на рис. 1 наведено загальну модель системи державного управління.



Рис. 1. Загальна модель системи державного управління

На основі наведеної моделі можна виділити такі базові елементи суб'єктної (державно-управлінська) складової системи державного управління, що, безумовно, мають бути предметом дослідження за спеціальностями галузі науки «Державне управління», а саме: система державної влади (організація та діяльність); впливи цієї системи як на суспільство (механізми самоорганізації суспільства), так і на власну організацію та діяльність (механізми самовпорядкування); моніторинг стану суспільства та його окремих складових – суспільних сфер, галузей, відносин (механізми спостереження, оцінювання).

Розглянута модель надає можливість далі поглиблювати наше уявлення про систему державного управління шляхом більш детального розгляду виділених елементів знову ж з використанням відповідних моделей.

Теза 2. На рис. 2 наведено узагальнену модель системи державної влади (організація та діяльність) у президентській республіці.

Відповідно до цього рисунку слід виділити такі основні елементи цієї системи, а саме: президент (інститут президента країни); законодавча, виконавча та судова гілки влади; державна служба. Законодавча влада представлена єдиним органом – парламентом, у віданні якого знаходиться Рахункова палата. Виконавча гілка представлена розвинутою системою органів державної влади (уряд, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації). Судова гілка влади охоплює систему судів (загальних та спеціальних). Державна служба відноситься до системи органів виконавчої влади, але вона виділена як окремий елемент цієї системи, оскільки здійснює функцію управління персоналом та реалізує кадрову політику в системі державної влади. Однією з її особливостей є те, що народні депутати України віднесені є державними службовцями вищого рангу.

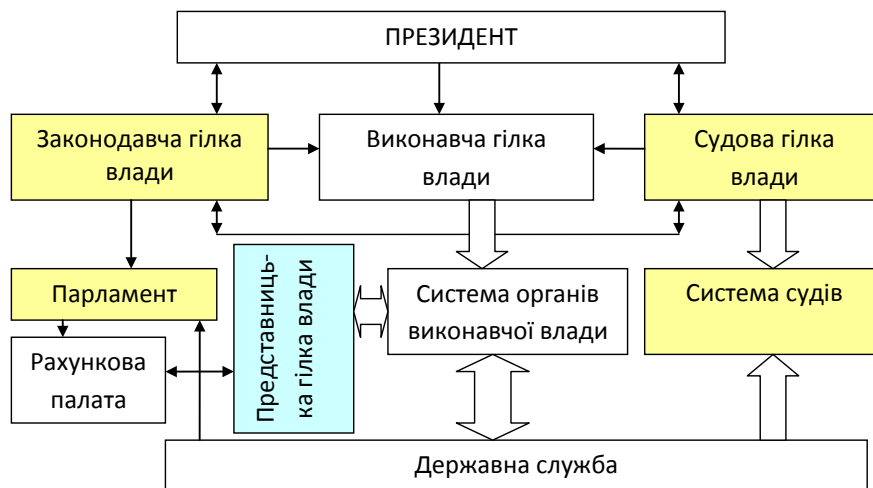


Рис. 2. Узагальнена модель системи організації та діяльності державної влади у президентській республіці

Як суттєву особливість чинної української моделі системи організації та діяльності державної влади також слід зазначити фактичну наявність «представницької гілки влади», що охоплює місцеві ради (Верховна рада АРК, обласні, районні та районні у містах ради). Їх взаємодія з урядом АРК, обласними, районними та районними у містах державними адміністраціями побудована на принципі делегування повноважень. Тобто елемент «представницька гілка влади» з його зв'язками теж має бути відображеним на рис.2.

Теза 3. В Україні визначено державний курс на євроінтеграцію. Цей процес пов'язаний зі зміною моделі державного управління, її пристосуванням до європейської. Тому на рис. 2 затушовані елементи законодавчої та судової гілок влади, парламент та система судів, оскільки в європейській моделі державне управління розглядається як підгалузь права [2, с. 10, 13], тобто як вся незаконодавча та не судова діяльність держави або як підзаконна виконавчо-розпорядча діяльність органів держави [3, с. 30; 4, с. 6–8].

У зв'язку з перспективою переходу до європейської моделі системи державного управління, на нашу думку, виникає недоцільність конкурувати з вченими-правовиками щодо включення питань діяльності законодавчої влади, зокрема парламентаризму, а також діяльності судової гілки влади (Конституційний та всі інші суди) до паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління». Тим більше, що ці питання вже давно включені у паспорти спеціальності галузі наук «Право».

Теза 4. На рис. 1 впливи системи державної влади, що реалізуються через систему органів державної влади, розділені на дві групи.

Перша з них – це впливи цієї системи на суспільство, завдяки яким здійснюються державне управління та державне регулювання різних суспільних сфер, галузей, відносин, а відтак й самоорганізація суспільства, його розвиток.

Друга група – це впливи на власну організацію та діяльність системи державної влади, завдяки яким здійснюється самовпорядкування останньої.

Оскільки державне управління поєднує державно-політичні, правові та адміністративні функції, то впливи системи державної влади можна класифікувати, відповідно, на державно-політичні (стратегії, концепції, державна політика), правові (нормативно-правові акти органів державної влади) та адміністративні (організаційні, менеджерські).

У свою чергу, практична реалізація впливів завжди пов'язується із застосуванням різноманітних механізмів, що являють собою практичні заходи, засоби, важелі, стимули.

Державно-управлінські механізми можна поділити на системні та прості.

Системними механізмами державного управління є інституалізація, стратегічне планування, державна політика, державне регулювання, державна підтримка, державне стимулювання, державно-управлінські реформи та трансформації, національні проекти, державні цільові програми, програми соціально-економічного розвитку, державний бюджет. Системні механізми державного управління реалізуються шляхом застосування простих механізмів. Серед простих механізмів державного управління поширеними є правові, організаційні, ресурсні (фінансові, кадрові, матеріально-технічні, інформаційні).

Теза 5. Важливу роль для організації постійного взаємозв'язку системи державної влади з суспільством

відіграє моніторинг, причому не тільки як механізм спостереження та оцінювання стану суспільства, а й засіб врахування громадської думки в процесах державного управління та державного регулювання.

Моніторинг спостереження та оцінювання стану системи державної влади має здійснюватися як у межах показаного на рис. 1 (громадська думка), так і у межах самої цієї системи.

Теза 6. Оскільки йдеться про науковий супровід певної діяльності, а саме державного управління, то доцільно, на нашу думку, звернутися до його діяльницької моделі. Така модель була виділена у роботі [5]. Елементами цієї моделі є:

- цілі (місія, ієрархія цілей держави, стратегія розвитку держави, державна політика);
- функціональна структура (система державного управління, тобто сукупність певних органів державної влади з їх функціями та завданнями);
- сукупність процесів (змінення стану держави, її розвиток, управління, комунікація, дослідження на державному рівні);
- засоби (державно-управлінські технології, наука державного управління, державна освіта, адміністративна культура, державний бюджет, державна служба, інші державні ресурси);
- морфологія, на якій склалася та існує система (суспільство, його стан, все різноманіття суспільної діяльності);
- результати (новий стан держави).

Теза 7. Наведені моделі та міркування дозволяють зробити висновки:

1. Основним принципом розмежування з іншими галузями наук є відповідність поля наукової діяльності полю практичної діяльності. Виходячи з цього, все чим займаються вищезазначені органи державної влади та державні службовці в межах своїх повноважень, заслуговує на наукове забезпечення у галузі науки «Державне управління».

2. Частину спеціальностей державного управління (25.00.02 та 25.00.03) слід привести у відповідність з двома основними напрямками досліджень:

- впливу системи державного управління на суспільство, що реалізується насамперед шляхом державного управління та державного регулювання різних суспільних сфер, галузей, відносин із застосуванням відповідних механізмів (практичних заходів, засобів, важелів, стимулів) (25.00.02);
- розвитку системи державного управління шляхом самовпорядкування (реформування, удосконалення, розвитку тощо) організації (інституційної, структурної, функціональної, змістовної) її діяльності та розвитку державної служби (25.00.03) як людського фактора цієї системи.

3. Предметом дослідження за спеціальностями галузі науки «Державне управління» мають бути напрями, що розкривають та деталізують ці спеціальності:

- чинник державного управління у самоорганізації суспільства, його розвитку;
- формування та розвитку суб'єктної (державно-управлінська) складової системи державного управління;
- методологічні аспекти самовпорядкування системи державної влади;
- підходи та методи цілепокладання у процесах державного управління на різних його рівнях;
- визначення та реалізація основних напрямів державно-управлінської діяльності;

- структурна, функціональна, інституціональна організація діяльності системи державної влади, окремих органів державної влади;
- підходи, моделі та методи формування та реалізації процесів державного управління та державного регулювання;
- підходи, моделі та методи формування та обґрунтування впливів системи та окремих органів державної влади на суспільство, суспільні сфери, галузі, відносини;
- формування та обґрунтування впливів системи державної влади на власну організацію та діяльність;
- підходи, моделі, методи державного управління різними суспільними сферами, галузями, відносинами;
- антикризове державне управління;
- підходи, моделі, методи формування та реалізації державного бюджету;
- механізми взаємодії у системі державної влади, а також між органами державної влади у процесах державного управління та державного регулювання;
- методи, інструменти та технології державного управління та державного регулювання;
- механізми державного управління різними суспільними сферами, галузями, відносинами як системні, так і прості (інституційні, правові, організаційні, ресурсні); цей пункт можна розкрити у напрямках по кожному з системних механізмів, наприклад:
- підходи та методи інституалізації у державному управлінні;
- стратегічне управління та планування;
- підходи та методи формування та реалізації державної політики;
- державна регіональна політика;
- підходи, моделі, методи державного регулювання організації та діяльності системи державної влади;
- механізми державного регулювання організації та діяльності системи державної влади;
- державна підтримка та державне стимулювання;
- державно-управлінські реформи та трансформації;
- програмно-цільове управління (національні проекти, державні цільові програми, програми соціально-економічного розвитку);
- механізми самоорганізації та самовпорядкування суспільства;
- моніторинг стану суспільства, а також врахування громадської думки в процесах державного управління та державного регулювання;
- механізми спостереження, оцінювання у державному управлінні;
- державно-управлінські технології та інструменти;
- механізми формування та реалізації державного та місцевих бюджетів;
- підходи та методи інновації державного управління на різних його рівнях та державного регулювання;
- підходи та методи державного менеджменту (державне планування, організація, контроль, прийняття управлінських рішень, комунікація, мотивація);
- державна служба як орган виконавчої влади, що здійснює функцію управління персоналом та реа-

лізує кадрову політику у системі державної влади; цей пункт слід деталізувати у напрямках паспорту спеціальності 25.00.03 з урахуванням нової редакції Закону України «Про державну службу».

#### Теза 8. Застереження.

1. Слід дуже обережно застосовувати в паспорті спеціальностей галузі науки «Державне управління» термін «державотворення» (синонім «державне будівництво»), оскільки він охоплює не тільки розбудову та вдосконалення системи органів державної влади, що є полем дослідження цієї науки, але й розбудову політичної системи держави, включаючи громадянське суспільство, що є полем дослідження галузей наук «право» та «політологія».

2. Визначення механізмів охоплює численні поняття, в т. ч. технології та інструменти. Механізми – це все те, що приводить у рух, тобто до практичної реалізації. Наприклад, механізми реалізації стратегій, державних політик, проектів, програм, бюджету тощо. Тому навражд чи правильно зводити широку гамму механізмів державного управління (практичних заходів, засобів, важелів, стимулів) лише до інструментів та технологій, тобто певних засобів, оскільки це дещо зужоє наукове поле державно-управлінських досліджень. Нагадаємо, що технології – у переносному смислі це: а) сукупність і послідовність методів, способів для досягнення чогось (практично конкретного, наприклад нормативно-правові та інформаційні технології); б) наукова дисципліна, що описує, розробляє і вдосконалює зазначені вище способи, процеси та порядки їх здійснення (регламенти, режими) [6]; а інструменти у переносному смислі – це засіб, спосіб для досягнення чогось [7].

3. У зв'язку з перспективою переходу до європейської моделі системи державного управління, на нашу думку, виникає недоцільність конкурувати з вченими-правовиками щодо включення питань діяльності законодавчої влади, зокрема парламентаризму, а також діяльності судової гілки влади (Конституційний та всі інші суди) до паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління». Тим більше, що ці питання вже давно включені у паспорти спеціальності галузі наук «Право».

4. Необхідно чітко визначитися з питанням розмежування діяльності у різних суспільних сферах, галузях та відносинах з державним управлінням ними.

Всі документи, що розробляються та приймаються у межах останнього (стратегічні плани, стратегії, державні політики, відповідні концепції, державні цільові програми та програми соціально-економічного розвитку, національні проекти, державні та місцеві бюджети тощо), є результатом його діяльності, яка, безумовно, потребує наукового забезпечення у галузі науки «Державне управління».

В той же час, пропозиції конкретних заходів до цих документів вносяться фахівцями, задіяними у різних суспільних сферах, галузях та відносинах, а також науковцями відповідних галузей науки (право, економіка, соціологія, екологія тощо). Тобто, наукове забезпечення (обґрунтування) пропозицій, що вносяться у встановленому порядку для їх врахування у державних документах, мають здійснюватися відповідними галузями наук.

Часто проекти стратегій та програмно-цільових рішень розробляються науковими та проектними організаціями за завданнями органів державної влади, а потім доводяться останніми до завершення та затвердження. Це типовий приклад співпраці органів державної влади та фахівців різних галузей наук відповідно до проблеми

чи завдання, що вирішуються, який вказує на складність чіткого розмежування деяких напрямів у паспортах різних галузей наук. А відтак, у таких випадках цього і не слід робити. Загальною рекомендацією, на нашу думку, є віднесення діяльності до державно-управлінської, якщо вона здійснюється органами державної влади і державними службовцями на будь-якому рівні системи державного управління, пов'язана з прийняттям державно-управлінських рішень та має ознаки: цілеспрямованої, організаційно-правової, координуючої, контролюючої, комунікаційної.

5. Наука державного управління повинна мати переважно науково-прикладний характер. Її результати слід більш ефективно використовувати у практиці державного управління та місцевого самоврядування. В той же час, для запобігання виродження в певний напрям інших наук не слід виключати проведення в її межах і фундаментальних досліджень.

6. Напрями в паспортах спеціальностей мають бути зрозумілими всім. Тому недоречно включати в них такі, що є чийось фішками, модними течіями, не мають прямого відношення до самої державно-управлінської діяльності або сліпо копіюють аналогічні напрями з паспортів інших наук.

Теза 9. Запропонований підхід системного аналізу державно-управлінської діяльності надає наведеним міркуванням теоретичну та методологічну основу. Тому доцільно їх взяти за основу при визначенні переліків напрямів у спеціальностях державного управління, насамперед спеціальностей 25.00.02 та 25.00.03 і шляхом порівняльного аналізу запропонованих пропозицій з іншими, що надійшли від фахівців, а також з чинними паспортами цих спеціальностей підготувати відповідні проекти паспортів для подальшого узгодження. Все, що не викликає супротиву слід включити до проекту та винести на обговорення робочих груп. Не завадить запросити на підсумковій засіданні цих груп також найбільш відомих в Україні авторитетних фахівців у галузі науки «Державне управління», які мають численні ґрунтовні публікації та великий досвід практичної роботи у системі державного управління.

Теза 10. Щодо спеціальностей 25.00.01 – теорія та історія державного управління та 25.00.04 – місцеве самоврядування, то, на нашу думку, вони мають бути переглянуті лише частково на предмет оновлення, зокрема, приведення у відповідність сучасному баченню напрямів паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління», а також виключення можливого дублювання з іншими паспортами цієї та інших галузей наук.

Оскільки маємо досвід численних захистів дисертацій за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління, що фактично відповідають паспорту спеціальності 25.00.02 – механізми державного управління, то потребує визначення певний підхід до віднесення до цих спеціальностей.

Насамперед, нагадаємо, що теорії – це системи об'єктивних обґрунтованих знань у певній сфері діяльності, наприклад, закономірності, парадигми, доктрини, понятійний апарат тощо. А методологічні засоби – це наукові та практичні способи організації та застосування системи знань, наприклад, принципи, підходи, моделі, моделі-підходи, класифікації, широкий спектр методів, концепції, способи доведення, способи обґрунтування тощо.

Нами пропонується виходити з того, що до спеціальності 25.00.01 – теорія та історія державного управління мають бути віднесені лише ті дисертації, в яких йдеться про історію розвитку системи та процесів державного

управління та державотворення (у державно-управлінській частині), виявлення закономірностей та тенденцій, а також формування та розвиток загальних теорій та загальних науково-методологічних засобів такого управління.

Всі інші дисертації присвячені вирішенню проблем та завдань державного регулювання та державного управління як суспільними сферами, галузями, відносинами, так і системою або окремими органами державного управління (самовпорядкування), а також державною службою, в яких, як правило, формуються або отримують розвиток спеціальні теорії, а також розробляються та удосконалюються спеціальні наукові та практичні методологічні засоби.

☞ В статті запропоновано підхід до визначення паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління» на основі системного аналізу державно-управлінської діяльності, який передбачає зміну назв та змісту спеціальностей 25.00.02 та 25.00.03 відповідно до двох основних напрямів досліджень. Серед них: 1) впливи системи державного управління на суспільство (назва: державне управління суспільством) з метою його самоорганізації, що реалізується насамперед шляхом державного управління та державного регулювання різних суспільних сфер, галузей, відносин із застосуванням відповідних механізмів (практичних заходів, засобів, важелів, стимулів); 2) формування та розвиток системи державного управління (назва: самовпорядкування системи державного управління) шляхом самовпорядкування (реформування, удосконалення, розвитку тощо) організації (інституційної, структурної, функціональної, змістовної) її діяльності та розвитку державної служби як людського фактора цієї системи.

Щодо спеціальностей 25.00.01 – теорія та історія державного управління та 25.00.04 – місцеве самоврядування, то запропоновано переглянути їх лише частково на предмет оновлення, зокрема приведення у відповідність сучасному баченню напрямів паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління», а також виключення можливого дублювання з іншими паспортами цієї та інших галузей наук.

### Література.

1. Державне управління / стаття в Енциклопедії державного управління, Т. 1. – С. 158.
2. Райт Г. Державне управління / Г. Райт // Пер. з англ. – К. : Основи, 1994. – 191 с.
3. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Кол. авт.; Наук. керів. В. В. Цветков. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.
4. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
5. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : Навчальний посібник [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко // Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. – К. : ВПЦ АМУ, 2010. – 276 с.
6. Технологія / стаття у Вікіпедії / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A2%D0%B5%D1%85%D0%BD%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%8F>.
7. Інструменти / стаття у ВІКІПЕДІЇ / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D0%BD%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82>.



Ірина Гончаренко

## ФОРМУВАННЯ КЛАСТЕРНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ ЯК НАПРЯМ ПІДВИЩЕННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

*В статті проаналізована значущість кластерів у розвитку регіональних і національних економік, визначені обставини необхідності державного регулювання кластеризації та розглянуті фактори, що визначають зростаючий вплив держави на процеси кластеризації.*

**Ключові слова:** державне управління, конкурентоспроможність, кластер, політика, національна економіка, рівні управління.

Постановка проблеми

Провідна роль у визнанні економічної спроможності держави відводиться становленню та розвитку конкурентоспроможної національної економіки. Конкурентоспроможність національної економіки є головним пріоритетом розвитку, що відзначається в програмних документах багатьох країн.

Всесвітній економічний форум (ВЕФ) опублікував черговий рейтинг глобальної конкурентоспроможності 134 країн світу. Світову першість займає США, друге місце займає Швейцарія, третє – Данія. Загальний індекс глобальної конкурентоспроможності (ІГК) в країнах СНД склав: Росія – 4,31 (51 місце), Казахстан – 4,11 (66 місце), Азербайджан – 4,1 (69 місце), Україна – 4,09 (72 місце), Білорусь – 3,95 (82 місце), Грузія – 3,86 (90 місце), Молдова – 3,75 (95 місце). Настільки невисокі значення індексу глобальної конкурентоспроможності держав пострадянського простору актуалізують для них проблему формування конкурентоспроможної національної економіки [1, с. 77].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання формування та розвитку нових форм інтеграцій в економіці, а саме кластерних структур, висвітлюються в працях вітчизняних вчених: Т. В. Божи-дарнік, Є. Савельєвої, Д. Лук'яненка, С. Соколенка, А. Філіпенка, Б. Кваснюка, І. Бураковського та інших. Ця проблема відображена також у роботах зарубіжних вчених: Д. Радеби, М. Портера, Д. Якобса, М. Кітінга, Е. Леммера, М. Енрайта, М. Сторпера, А. Маршала та інших.

Мета

Дослідити кластерну політику держави та її формування як напрям підвищення конкурентоспроможності національної та регіональної економіки.

Виклад основного матеріалу

Сьогодні, поряд з адаптацією існуючого у світовій практиці інструментарію стратегічного аналізу, необхідна розробка нових підходів до економічного обґрунтування концепцій і стратегій розвитку. Процеси глобалізації, посилення міжнародної конкуренції, що характеризують світову економіку, виявилися об'єктивною передумовою зміни парадигми управління конкурентоспроможністю, яка полягає у відмові від традиційної промислової політики і переході до нової, інноваційної, заснованої на кластерах.

У сучасній економічній науці добре відомі й вивчені технологічні кластери, під якими розуміються технопарки, технополіси, науково-технологічні центри. Їх значення в активізації інноваційної діяльності безперечно. У представленому дослідженні розглядається зовсім інша форма об'єднання учасників за регіонально – галузе-вим принципом – кластер товаровиробників.

Кластер товаровиробників розглядається як мережева організація компліментарних, територіально взаємопов'язаних відносинами співробітництва підприємств і організацій (включаючи спеціалізованих постачальників, в т.ч. послуг, а також виробників і покупців), об'єднаних навколо науково-освітнього центру, яка пов'язана відносинами партнерства з місцевими установами та органами управління з метою підвищення конкурентоспроможності підприємств, регіонів та національної економіки. Кластер товаровиробників має такі особливості, які відрізняють його від технологічного кластеру: виробництво «ключового» продукту (продукт, що займає найбільшу частку в обсязі виробництва кластера, за яким визначається назва кластера); наявність відносин співробітництва з конкурентами (виконання спільних проектів у галузі спільних інтересів – освіти, науки, маркетингу); об'єднання підприємств закінченого виробничого циклу (від виробництва сировини до збуту готової продукції) [8, с. 425].

Світовий досвід доводить значущість кластерів у розвитку регіональних і національних економік, що підтверджується наступними обставинами.

1. Кластери забезпечують позитивні ефекти (екстерналії). Зовнішні ефекти пов'язані з тим, що дії однієї фірми мають вплив на інші фірми. У кластері користь розповсюджується за всіма напрямками зв'язків: нові виробники, що приходять з інших галузей, прискорюють розвиток усього кластера, стимулюючи розвиток наукових досліджень і розробок; відбувається вільний обмін інформацією та швидке поширення нововведень каналами постачальників або споживачів, що мають контакти з численними конкурентами за рахунок мережевої співпраці; взаємозв'язки всередині кластера ведуть до появи нових методів конкуренції, що сприяє створенню інновацій.

2. Кластерна форма організації бізнесу призводить до створення особливої форми інновації – «сукупного інноваційного продукту». Об'єднання в кластер на основі вертикальної інтеграції формує не спонтанну концентрацію різноманітних наукових і технологічних винаходів, а певну систему поширення нових знань і технологій. При цьому найважливішою умовою ефективної трансформації винаходів в інновації, а інновацій у конкурентні переваги є формування мережі стійких зв'язків між всіма учасниками кластеру. Особливо важливі зв'язки в рамках міжнародного технологічного співробітництва, які сприяють утворенню інтернаціональних кластерів. Кластери створюють умови для формування регіональних інноваційних систем.

3. Для всієї економіки країни або регіону кластери виконують роль «точок зростання» внутрішнього ринку і освоєння міжнародного. Наявність цілого кластера галузей прискорює процес створення факторів конкурентних переваг за рахунок спільних інвестицій (в рамках мережевої співпраці та державно-приватного партнерства) у розвиток технологій, в інформацію, інфраструктуру, освіту.

4. Великі виробники кластера створюють попит на спеціалізовані матеріально-технічні ресурси та послуги. Взаємозв'язки усередині кластера забезпечують розвиток аутсорсингу, коли малі та середні підприємства виконують продукцію, роботи і послуги для ключових суб'єктів кластера, тим самим сприяють розвитку малого та середнього бізнесу в регіоні, що підвищує його конкурентоспроможність.

5. Конкуренція між виробниками в кластері призводить до поглиблення спеціалізації в кластері, пошуку

нових ніш і розширенню кластера, в результаті чого утворюються нові суб'єкти бізнесу, що підвищує прибутковість регіонального виробництва, вирішує проблеми зайнятості населення і підсилює інтеграційний потенціал регіону.

6. Кластери є однією з інституційних форм забезпечення прикордонного співробітництва у сфері торгівлі, сільського господарства, туризму, транспорту, інфраструктури, що сприяє економічному розвитку прикордонних територій.

7. Розвиток кластерів підвищує взаємодія між галузями, і тим самим сприяє мультиплікації зростання. Внутрішні конкуренти в кластері стають партнерами при виході на зовнішній ринок, розробляючи спільні програми маркетингу і забезпечуючи зростання обсягів експорту. Все це в цілому сприяє соціально-економічному розвитку і підвищенню конкурентоспроможності регіонів та національної економіки [10].

Зарубіжний досвід показує, що стратегії країн в кластерній політиці розрізняються залежно від національних традицій і культури процесу формування політики, а також концепції кластера. Найбільш значущим в методологічному відношенні програмним документом у кластерній політиці є Європейський кластерний Меморандум, який підписали країни-члени Європейського Союзу в 2006 р. У ньому визначені: сутність та значення кластерів в інноваційному розвитку, сформульовані основні завдання кластерної політики [9].

Важливим методологічним питанням є питання про роль уряду у формуванні кластеру. М. Портер вважає, що «...законодавча і виконавча гілки влади, опозиційні партії, що також перебувають при владі, всі повинні залучатися до процесів, що відбуваються. Ініціативи кластера повинні мотивуватися прагненням досягти результатів; вони повинні спрямовуватися академічними інститутами, інтелектуальними центрами або урядовими агентствами, які здатні бачити дослідження в повному його обсязі» [7, с. 274].

Можна виділити наступні фактори, що визначають зростаючий вплив держави на процеси кластеризації:

- неспроможність ринку, зростання значущості та обсягу суспільних товарів;
- об'єктивна пріоритетність громадських інтересів в умовах глобалізації;
- необхідність захисту національного бізнесу в світогосподарських відносинах;
- необхідність погоджувати інституційні механізми в національній і світовій економіці.

Зарубіжний досвід показує, що у великих розвинених економіках більшість кластерних ініціатив, які діяли в останні кілька років, були висунуті місцевими або регіональними урядами. У менших за розміром розвинених країнах і в багатьох країнах, що розвиваються, національні уряди відіграють важливу роль в ініціативах у кластерному розвитку, особливо там, де місцевим і регіональним урядам не вдається бути справжнім партнером для приватного сектору. У тих країнах, де нормою є централізоване прийняття рішень, багато рішень у кластерах приймаються на національному рівні [5, с. 112].

Кластерна політика розглядається як діяльність органів державного і регіонального управління з розробки принципів, завдань і методів стимулювання організації та розвитку кластерів з метою підвищення конкурентоспроможності національної/регіональної економіки.

Необхідність державного регулювання кластеризації економіки знаходить підтвердження в теорії інституціоналізму і пояснюється наступними обставинами.

По-перше, позитивними ефектами (екстерналіями), які забезпечують кластери. Цей підхід у сучасній західній літературі позначається також терміном «ефект переливу» (spillovers). Зовнішні ефекти пов'язані з тим, що дії однієї фірми надають вплив на інші фірми. Вони спостерігаються, коли один суб'єкт (в даному випадку кластер) створює блага для інших суб'єктів – фірм. Цей процес відбувається під час обміну знаннями (у тому числі організаційними), досвідом і навичками, технологіями між фірмами чи персоналом у результаті спільної діяльності.

По-друге, відносини між суспільством і державою (союз уряду, бізнесу і праці, відповідності до теорії Дж. Харта) впливають на здатність країни створювати й поширювати нові технології, що є принциповим чинником міжнародної конкурентоспроможності.

По-третє, держава значною мірою відповідальна за те, чи будуть в країні створені інституційні механізми, що сприяють економічному розвитку і підвищенню конкурентоспроможності. Вона є не тільки гарантом норм і правил формування середовища для бізнесу, але й одночасно є одним з учасників цієї діяльності [2, с. 182].

Значна роль у кластеризації зарубіжних економік належить промисловим асоціаціям. Вони виступають ініціаторами створення кластерів в регіоні, надають допомогу в розробці національної/регіональної стратегії конкурентоспроможності за допомогою надання інформації про рівень конкуренції, вимоги покупців, нові ринкові можливості та ін. Асоціації сприяють підвищенню конкурентоспроможності кластера за рахунок зміцнення зв'язків між суб'єктами кластера, а також взаємодії з місцевими органами управління та урядом країни з питань удосконалення законодавства.

Відповідно до багаторівневого підходу до управління конкурентоспроможністю і роллю кластерів у підвищенні конкурентоспроможності економічних систем, завдання кожного рівня управління повинні забезпечити підтримку процесів кластеризації в національній економіці. Склад завдань кластеризації економіки за рівнями управління представлений в таблиці 1.

Основною метою кластерної політики є формування умов для сталого розвитку країни та підвищення національної конкурентоспроможності за допомогою організації і розвитку кластерів і формування в них відносин мережевої співпраці та ДПП.

На основі сформульованої мети визначаються завдання кластерної політики, які полягають у наступному:

- 1) стимулювати організацію і розвиток кластерів у країні/регіоні;
- 2) формувати і розвивати мережеве співробітництво та ДПП в кластерах.

Вирішення цих завдань дозволить створити реальні кластери в країні/регіоні, а також підвищити конкурентоспроможність вже існуючих кластерів. Центральним етапом формування кластерної політики є розробка кластерної стратегії, яка, відповідно до принципу багаторівневості формування, повинна розроблятися на рівні держави (національна), на місцевому рівні (регіональна) і на рівні суб'єктів кластерів (мікрорівень) [3, с. 18].

Виходячи з означеного системного підходу, кумулятивного характеру процесів кластеризації, а також ролі кластерів у підвищенні конкурентоспроможності економічних систем, регіональна кластерна стратегія повинна бути складовою частиною стратегії соціально-економічного розвитку регіону. Кластерна стратегія на мікрорівні (стратегія участі в кластері) повинна бути

**Склад завдань кластеризації економіки  
за рівнями управління**

<b>Мета підприємств: підвищення конкурентоспроможності на основі організації та розвитку кластерів</b>		
<b>Завдання кластеризації за рівнями управління</b>	<b>макрорівень</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Розробка законодавства за кластерами</li> <li>– Розробка національної кластерної політики</li> <li>– Надання державних субсидій, пільг, кредитів суб'єктам конкурентоспроможних кластерів</li> <li>– Розміщення державних замовлень на підприємствах кластера</li> <li>– Розробка методів економічного стимулювання співпраці суб'єктів кластера у формуванні факторів конкурентоспроможності</li> <li>– Створення урядових інститутів, що сприяють процесу організації та розвитку кластерів</li> </ul>
	<b>мезорівень (регіон)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Формування і просування кластерних ініціатив</li> <li>– Розробка регіональної кластерної стратегії</li> <li>– Створення і розвиток регіональних інноваційних структур</li> <li>– Економічне стимулювання мережевої співпраці</li> <li>– Розробка регіональних програм організації та розвитку кластерів</li> <li>– Створення інфраструктурного забезпечення кластерних зв'язків</li> <li>– Формування співпраці всередині кластерів</li> <li>– Залучення іноземних інвестицій в кластери</li> <li>– Економічна освіта суб'єктів кластера та спеціалістів державних установ</li> </ul>
	<b>мезорівень (галузь)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Залучення іноземних інвестицій у перспективні кластери</li> <li>– Представлення інтересів підприємств кластерів в уряді</li> <li>– Сприяння підприємствам кластерів у збуті на зовнішньому ринку</li> <li>– Сприяння в наукових дослідженнях і впровадженні інновацій</li> </ul>
	<b>мікрорівень</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Розвиток соціального капіталу в кластерах</li> <li>– Організація спільного (з суб'єктами кластера) маркетингу</li> <li>– Фінансування спільних наукових досліджень</li> <li>– Організація спільного збуту на зовнішніх ринках</li> <li>– Неформальні угоди членів кластера про позиціонування продуктів в сегментах ринку</li> <li>– Створення інформаційного поля для суб'єктів кластера</li> </ul>

складовою частиною стратегії підвищення конкурентоспроможності підприємств.

На основі результатів дослідження кластерів генеруються стратегічні альтернативи. Оптимальний набір стратегічних альтернатив визначається в залежності, по-перше, від стадії життєвого циклу кластерів: кластери, які виникають в стадії розвитку, кластери в стадії занепаду. Для кластерів в стадії розвитку – підтримка підприємництва, розширення джерел фінансування, трансфер технологій в кластери, проведення спільних маркетингових досліджень і збуту на зовнішніх ринках, розвиток прикордонного співробітництва, проведення спільних розробок нової продукції для суб'єктів кластера. Для кластерів в стадії занепаду – створення банку інвестиційних проектів у кластері, створення об'єктів фінансової інфраструктури в регіоні (товариства взаємного кредитування, венчурні фонди тощо), залучення іноземних інвестицій в кластер, розширення прикордонного співробітництва та збуту на зовнішньому ринку.

По-друге, стратегічні альтернативи будуть залежати від ступеня розвитку кластерних відносин. Наприклад, оптимальна стратегія для реальних кластерів відрізнятиметься від стратегії для потенційних кластерів. Для реальних кластерів, які вже організаційно оформлені (створена некомерційна організація суб'єктів кластера) і налагоджені відносини співпраці всередині кластера, а

також між кластером і органами державного управління та суб'єктами інфраструктури, стратегічними альтернативами можуть бути: створення загальної ділової інфраструктури для кластера, залучення іноземних інвестицій в кластер, здійснення програм спільного збуту на зовнішніх ринках, спільних наукових розробок та ін.

Стратегічними альтернативами для потенційних кластерів можуть бути наступні: просвіта та популяризація кластерів, економічна освіта фахівців органів державного, регіонального управління та менеджерів підприємств, організаційне об'єднання суб'єктів у некомерційну організацію, розробка методів економічного стимулювання кластерів та ін.

По-третє, стратегічні альтернативи залежать від цілей і пріоритетів у формуванні кластерних зв'язків і співробітництва. Програми кластерного розвитку можуть бути сконцентровані у таких напрямках: розширенні і поглибленні місцевого ринку; залученні іноземних інвесторів; поєднанні цих двох напрямків. З цього фактору формування кластерної стратегії можливі наступні стратегічні альтернативи:

- стратегія національного/регіонального кластера, метою якої є підвищення конкурентоспроможності країни/регіону шляхом виявлення кластерів у країні/регіоні та створення заходів щодо їх розвитку.

Перевага цієї стратегії – в тому, що вона сприяє створенню особливих конкурентних переваг країни/регіону, які складно скопіювати;

- стратегія інтернаціональних кластерів, яка передбачає створення кластерів шляхом залучення іноземних інвесторів і зовнішніх постачальників. Перевага цієї стратегії полягає у швидкому розвитку регіональної економіки. Слабкий бік цієї стратегії полягає в тому, що інтернаціональні кластери є предметом для копіювання і конкуренції. Крім того, існує ризик, що іноземні інвестори з певних причин можуть згорнути свої потужності й піти з ринку;
- змішана стратегія, згідно з якою об'єднуються стратегія національного/регіонального кластерного розвитку та стратегія інтернаціонального кластера. Змішана стратегія, будучи по суті привабливою, може призвести до невизначеності й конкуренції серед стратегій, спрямованих на місцеві та іноземні підприємства [6, с. 28].

Таким чином, оптимальний набір стратегічних альтернатив залежатиме від існуючих місцевих ресурсів і можливостей самого кластера, а також від проведеної кластерної політики. Вибір стратегічних кластерних альтернатив здійснюється за наступними критеріями: здійсненність, досяжність мети, ресурсозабезпеченість, мінімальний ризик, період реалізації стратегії.

На основі визначених кластерних стратегій розробляється кластерна програма, що включає: заходи, терміни, витрати, джерела фінансування, відповідальних виконавців. Кластерна програма розробляється за пріоритетними напрямками, виявленими в ході аналізу, і складається з окремих проектів, наприклад, проект організації туристичного кластеру, проект організації кластеру взуття тощо, проект створення промислової асоціації, проект створення кластерної інфраструктури та ін [4, с. 20].

В умовах глобалізації відбулася зміна парадигми управління конкурентоспроможністю національної економіки, яка вже розглядається не крізь призму галузей, а як сукупність кластерів товаровиробників. Кластери створюють фактори конкурентних переваг в інноваціях, розвитку людського капіталу, розширенні експорту. Передумовою цих переваг є мережні зв'язки виробничого ланцюга, а також відносини державно-приватного партнерства з органами державного управління, що забезпечують підтримку інноваційного розвитку перспективних кластерів.

Розроблена методологія формування кластерної політики, яка реалізується на макро- або регіональному рівнях, розглядає кластерний підхід з точки зору формування багаторівневої системи управління конкурентоспроможністю економічних систем та процесу організації кластерів, що дозволяє, з одного боку, забезпечити комплексне і системне управління конкурентоспроможністю, а з іншого – сформулювати послідовність дій з організації та управління кластерами.

#### Література.

1. Афанасьев М., Мясникова Е. О. Мировая конкуренция и кластеризация экономики // Вопросы экономики. – 2005. – № 4. – С. 75–86.
2. Волкова Н. Н., Сахно Т. В. Промислові кластери (монографія). – Полтава: АСМІ, 2005. – 272 с.
3. Воронов А. Буряк А. Кластерный анализ – база управления конкурентоспособностью на макроуровне // Маркетинг. – 2003. – № 1(68). – С. 11–20.

4. Захаров; В. Промышленные кластеры и экономический рост // Проблемы теории и практики управления. – 2006. – № 12. – С. 19–23.

5. Мингалев Ж., Ткачева С. Кластеры и формирование структуры региона // Мировая экономика и международные отношения. – 2000. – № 5. – С. 97–102.

6. Назаренко С. А. Кластерный механизм повышения конкурентоспособности региона / С. А. Назаренко // Сталий розвиток економіки: Всеукраїнський науково-виробничий журнал. – 2011. – № 3. – С. 26–29.

7. Портер М. Конкуренция: пер. с англ. – М.: Вильямс, 2002. – 496 с.

8. Єрмолін В. М. Роль інноваційних структур в реалізації європейської регіональної кластерної політики / В. М. Єрмолін, К. С. Колесніков // Науковий вісник. Одеський державний економічний університет. – Науки: економіка, політологія, історія. – 2009. – № 16 (94). – С. 19–28.

9. Яшева Г. А. Кластерный подход в повышении конкурентоспособности предприятий. – Витебск: УО «ВГТУ», 2007. – 301 с.

УДК 35.08:323.1

Інна Граматик

## ЕВОЛЮЦІЯ ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В СФЕРІ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

*У статті проаналізовано динаміку змін, яких зазнав орган виконавчої влади у сфері реалізації прав національних меншин в Україні. Особлива увага приділяється аналізу повноважень та функціонального забезпечення органу виконавчої влади у сфері реалізації прав національних меншин. Визначається місце та роль органу виконавчої влади щодо реалізації етнічної політики.*

**Ключові слова:** органи виконавчої влади, етнічна політика, національні меншини, міжнаціональні відносини, права національних меншин.

Досягнення атмосфери порозуміння, толерантності та взаємодовіри у міжнаціональних відносинах досі вважається загальнодержавним завданням. Проте, світова економічна криза 2008–2009 років, геополітична ситуація навколо нашої держави, процеси міграції, що останніми роками активізувалися на території України, а також радикалізація свідомості деяких груп ставлять гостро питання вироблення і реалізації виваженої державної політики в сфері міжнаціональних відносин.

Останні події в нашій державі спонукають до переосмислення всіх кроків керівництва держави за часи незалежності. Неодноразово взятий курс на реформування, оптимізацію та покращення системи влади виявився не тільки неефективним, а й мав надзвичайно негативні наслідки. Участь деяких представників національних меншин у політичних процесах в період кризи вказує на незадоволення цих соціальних груп політикою держави.

© Граматик І.В., 2014.

Управління етнонаціональними процесами являє собою складний процес із залученням всіх механізмів державного управління – організаційного, правового, економічного, політичного та інституційного.

Безпосередньо управлінським аспектам міжнаціональних відносин присвятили свої роботи В. П. Андрущенко, В. Б. Євтух, Ю. О. Куц [1], О. М. Майборода [2], П. І. Надолішний [3;4], С. П. Тимофеев, М. В. Товт, В. П. Трошинський [6]. Однак, незважаючи на достатньо глибокий рівень розробки питання, вкрай необхідним є ґрунтовне дослідження оптимізації державного управління етнонаціональними процесами саме в сфері функціональних положень.

Проаналізувати організаційно-функціональне забезпечення реалізації етнонаціональної політики України та вироблення пропозицій щодо підвищення ефективності реалізації етнонаціональної політики в Україні.

Відповідно до поставленої мети визначено наступні завдання: дослідити еволюцію інституційно-функціональних засад органу виконавчої влади в сфері міжнаціональних відносин та дослідити напрямки подальшої роботи органу виконавчої влади в сфері реалізації етнонаціональної політики.

Починаючи з 1991 року, центральним органом виконавчої влади щодо вироблення та реалізації державної політики в галузі міжнаціональних відносин з урахуванням інтересів кожної національності, історичних традицій і національних особливостей, економічних і духовних потреб населення визначено Комітет у справах національностей при Кабінеті Міністрів УРСР [6].

Відповідно до Положення, Комітет у справах національностей при Кабінеті Міністрів УРСР мав разом із органами державного управління і національними громадськими об'єднаннями розробляти комплексні програми соціально-економічного, культурного та духовного розвитку національностей України; вивчати та аналізувати соціальні, економічні, демографічні та інші тенденції у розвитку національностей України, узагальнювати досвід роботи їхніх громадських об'єднань.

Окрім окреслених функцій, Комітет брав участь у розробці проектів нормативних актів, що стосувалися міжнаціональних відносин; сприяв відновленню прав громадян, які належать до депортованих народів, розробляв разом з міністерствами і відомствами програми забезпечення повернення їх до місць історичного поселення. Проводилась робота щодо сприяння діяльності національних громадських об'єднань, а також установлення міжнародних зв'язків з державними органами, громадськими культурними, національними центрами та організаціями зарубіжних країн, сприяння розширенню контактів громадян України з представниками своєї національності, які проживають за межами України, захист інтересів народу України в інших державах, разом з іншими органами державного управління представляти Україну при вирішенні національних питань, що виникають у відносинах між державами.

Водночас, цей орган здійснював методичне керівництво роботою спеціалістів з національних питань облвиконкомів, Київського та Севастопольського міськвиконкомів, а також мав розглядати за дорученням Верховної Ради Країни та Кабінету Міністрів України пропозиції місцевих Рад народних депутатів про утворення національних адміністративно-територіальних одиниць в Україні й давати свої висновки [7].

Комітет був наділений правом утворювати у разі необхідності в межах своєї компетенції міжвідомчі комісії та

експертні групи; проводити конгреси, конференції, симпозіуми, наради, семінари з питань національної політики; брати участь у вирішенні спорів з міжнаціональних відносин і вносити Кабінету Міністрів України пропозиції про їх урегулювання; одержувати відповідну інформацію від органів державного управління і організацій, включаючи звітність, затверджену Мінстатом України; вносити в установленому порядку пропозиції про скасування прийнятих органами державного управління і громадськими об'єднаннями постанов та інших рішень з національної політики, що суперечать законодавству України; разом з органами державного управління і національними громадськими об'єднаннями подавати практичну допомогу у створенні культурно-просвітницьких центрів, фондів розвитку національних культур та інших формувань, в організації концертно-театральної та виставкової діяльності тощо виходячи з потреб духовного розвитку національностей України [7].

Про розуміння важливості та відповідальне ставлення керівництва країни до питання регулювання міжетнічних взаємовідносин свідчить той факт, що, згідно з Положенням, перший Комітет у справах національностей при Кабінеті Міністрів України наділений повноваженнями мати:

- колегію для колективного вироблення рішень щодо міжнаціональних відносин, обговорення найважливіших питань розвитку, до складу якої можуть входити керівники інших органів державного управління та представники національних громадських об'єднань;
- раду з національних питань для реалізації різноманітних інтересів національних меншин;
- наукову раду для погодженого проведення національної політики, розробки рекомендацій і пропозицій;
- Державний дослідницький та культурологічний центр національних культур України для задоволення соціально-економічних і духовних потреб, відродження й розвитку в Україні культур, мов і традицій національних меншин.

З метою організації виконання та фінансування програм розвитку культур національних меншин України у квітні 1992 року на пропозицію Ради національних товариств України при Комітеті у справах національностей при Кабінеті Міністрів України був створений Фонд розвитку культур національних меншин України, який проіснував до вересня 1996 року [8].

Фонд, відповідно до покладених на нього завдань, мав акумулювати фінансові й матеріальні ресурси та інвестувати їх у проекти, роботи, спрямовані на виконання програм розвитку культур національних меншин та відповідні структури, що створюються з цією метою; брати участь у створенні й розвитку підприємств (в тому числі спільних підприємств) та господарських товариств, комерційних організацій (включаючи банки), соціально-культурних установ та навчальних закладів; здійснювати зовнішньоекономічну діяльність; придбавати житлові будинки, інші будівлі та споруди для використання на потреби розвитку культур національних меншин, а також фінансувати будівництво таких будинків, будівель і споруд; фінансувати програми професійної підготовки і перепідготовки в Україні та за кордоном представників національних меншин, програми їх мовного навчання і національно-культурного розвитку; надавати фінансову допомогу у здійсненні заходів, що проводились національно-культурними товариствами; утворювати відділення і представництва Фонду на те-

риторії України, а також його представництва в зарубіжних країнах; сприяти здійсненню заходів для охорони пам'яток історії та культури національних меншин, збереження навколишнього середовища. Фонд був єдиним розпорядником своїх коштів.

Органами управління Фонду були Правління та Генеральна дирекція. Контрольним органом – ревізійна комісія. Генеральний директор Фонду призначений Президентом України. До складу Правління Фонду з правом ухвального голосу обирались на 3 роки три представники від Ради національних товариств України та призначались на той же строк два представники від Комітету у справах національностей при Кабінеті Міністрів України. Також, до складу Правління Фонду з правом дорадчого голосу входив за посадою Генеральний директор Фонду. Окрім цього, до складу Правління Фонду могли входити з правом дорадчого голосу представники організацій зі статусом юридичної особи зарубіжних країн, діяльність яких пов'язана з вирішенням питань розвитку культур національних меншин України.

У квітні 1993 року, на базі Комітету у справах національностей при Кабінеті Міністрів України було створено Міністерство України у справах національностей та міграції [9]. Досить органічним, на наш погляд, є поєднання етнонаціональної та міграційної політики у компетенції центрального органу державної виконавчої влади. Окрім нових функцій, пов'язаних із проведенням міграційної політики, на Міністерство покладено повноваження розподілення коштів і матеріальних ресурсів, що виділялись для вирішення національних та міграційних проблем, а також здійснення контролю за їх використанням, управління майном загальнодержавної власності закладів, установ, підприємств та організацій, які входили до сфери управління Міністерства. Наділений повноваженням розробляти у встановленому порядку проекти законів та інших нормативних актів що стосуються національних відносин та міграції, а також здійснювати контроль за дотриманням законодавства відповідно до повноважень. Разом з цим, велась робота з підтримки розвитку національних і культурних традицій, сприяння задоволенню потреб у літературі, мистецтві, освіті, засобах масової інформації національних меншин в Україні та українців, що проживають за її межами.

Спільно з відповідними центральними і місцевими органами державної виконавчої влади України і Автономної Республіки Крим, місцевого і регіонального самоврядування Міністерством розробляти програми та здійснювати заходи щодо організованого добровільного повернення кримськотатарського народу, українців та осіб інших національностей, які були незаконно депортовані з України. Крім того, цей орган був призваний координувати роботу центральних і місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого і регіонального самоврядування, пов'язану з розробкою та здійсненням заходів щодо тимчасового розміщення, працевлаштування, надання грошової допомоги та соціально-побутових і медичних послуг біженцям, вимушеним переселенцям, репатріантам, а також організація обліку і реєстрації цих осіб та ін.

Згідно з Положенням, Міністерство України у справах національностей та міграції мало здійснювати свої повноваження через відповідні підпорядковані йому органи державної виконавчої влади в областях, містах Київ та Севастополь [9].

У міждержавних відносинах Міністерством разом з іншими органами державної виконавчої влади представлялись інтереси України під час вирішення націо-

нальних та міграційних питань у міждержавних відносинах; установлювались зв'язки з державними органами, громадськими, культурними, національними центрами й організаціями зарубіжних країн; велась робота щодо сприяння розширенню контактів громадян України з громадянами своєї національності, які проживають за її межами.

Відповідно до Положення, Міністерство наділено правом вносити в установленому порядку пропозиції про скасування прийнятих органами державної виконавчої влади, місцевого і регіонального самоврядування, національними громадськими об'єднаннями постанов та рішень з питань національних відносин та міграції, що суперечать чинному законодавству; одержувати безкоштовно передбачені державною статистичною звітністю статистичні та інші дані від міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади України і Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого і регіонального самоврядування з питань, що належать до компетенції Міністерства; створювати у разі необхідності за погодженням із зацікавленими міністерствами і відомствами в межах своєї компетенції міжвідомчі комісії та експертні групи; взаємодіяти з компетентними органами інших країн та укладати з ними на двосторонній та багатосторонній основі угоди (договори) з питань, що належать до компетенції Міністерства.

Однак, поряд з розширенням повноважень, Міністерство втратило право мати Державний дослідницький та культурологічний центр національних культур України, проте збереглося право утворювати науково-консультативну раду та раду представників громадських об'єднань національних меншин України як дорадчі органи [9].

Значних змін у функціях Міністерства, у зв'язку з перетворенням у 1994 році на Міністерство у справах національностей, міграції та культур України не відбулось, окрім декількох. Окрім нових функцій щодо вироблення та забезпечення реалізації державної політики щодо релігій та церкви, додано зокрема повноваження здійснювати міжвідомчу координацію та організувати проведення наукових досліджень з питань національних меншин, міжнаціональних відносин, міграції, свободи совісті та діяльності релігійних організацій; визначати основні напрями наукових досліджень у сфері міжнаціональних відносин і забезпечення прав національних меншин, державної міграційної політики, вносити в установленому порядку пропозиції до планів найважливіших науково-дослідних робіт з питань, що належать до його компетенції, замовляти наукові дослідження із названих питань; взаємодіяти з науково-дослідними установами та навчально-виховними закладами України та зарубіжних держав з метою обміну досвідом наукових досліджень у сфері міжнаціональних відносин, забезпечення прав національних меншин, державної міграційної політики і державної політики щодо релігії та церкви [10].

При цьому, передбачено можливість надавати практичну допомогу у створенні навчальних закладів та інших організацій та установ, необхідних для задоволення потреб духовного розвитку національних меншин в Україні та українців, які проживають за її межами.

У зв'язку з утворенням Державного комітету України у справах релігій, Указом Президента України в грудні 1995 року відновлено Міністерство України у справах національностей та міграції, яким здійснювалась міжвідомча координація з питань етнополітики, міжна-

ціональних відносин, національних меншин та міграції [11]. В результаті цього, на наш погляд, відбулась суттєва зміна у функціях Міністерства. Починаючи з даного документу, вилучено функцію вивчення та аналізу соціально-економічних тенденцій розвитку. Натомість, з'явилася функція вивчення та аналізу тенденції етносоціального, етнODEMOграфічного і ентокультурного розвитку України та національних меншин, стан задоволення культурно-освітніх потреб української діаспори, що свідчить про ігнорування економічних чинників.

З додаванням нового напрямку діяльності у липні 1996 року на базі Міністерства утворено Державний комітет у справах національностей та міграції. До основних функцій додається нова – аналіз стану і тенденцій розвитку та застосування української мови, підготовка пропозиції на розгляд Ради з питань мовної політики при Президентові України щодо створення необхідних умов для утвердження і функціонування її як державної в усіх сферах життя суспільства, піднесення її міжнародного авторитету. Крім того, цей Комітет здійснює заходи, спрямовані на забезпечення оптимального співвідношення використання державної мови та мов національних меншин України [12].

В результаті чергового впорядкування системи центральних органів виконавчої влади у квітні 2000 року в складі Міністерства юстиції України утворено Державний департамент у справах національностей та міграції [13]. Неоднозначним є факт появи у цього органу нової функції щодо пошуку альтернативних джерел фінансування, зокрема на облаштування раніше депортованих кримських татар та осіб інших національностей, зокрема розробки та здійснення заходів щодо інтеграції в українське суспільство вказаних соціальних груп.

Отже, внаслідок реорганізації даний орган втрачає окрім статусу центрального органу виконавчої влади, можливість мати науково-консультативну раду та раду представників нацменшин, а також втрачається вже представництво науковців у складі колегії Департаменту. Окрім цього, Департамент дістає права залучати в установленому порядку за погодженням Міністерства юстиції України кошти міжнародних організацій для виконання покладених на нього завдань.

У вересні 2001 року був створений Державний комітет України національностей та міграції. Новоутворений орган бере участь у розробленні проектів Державного бюджету України, Державної програми економічного і соціального розвитку України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, а також забезпечує взаємодію центральних та місцевих органів виконавчої влади при здійсненні ними заходів щодо забезпечення прав національних меншин України, депортованих за національною ознакою та ін. Також затверджує кошториси заходів, необхідних для реалізації своїх завдань, плани капітального будівництва об'єктів; здійснює функції замовника при закупівлі товарів (робіт, послуг) для державних потреб.

Крім того, поновлено можливість залучати до складу колегії інших осіб та утворювати науково-консультативну (наукову) раду, а також інші дорадчі органи та консультативні органи [14, с.14].

Окрім раніше закріпленої функції щодо залучення коштів міжнародних та неурядових організацій, необхідних для забезпечення виконання покладених на нього завдань, Комітет отримує повноваження з проведення заходів щодо залучення міжнародної технічної, фінансової та інших видів допомоги для проведення благодійних акцій та виконання програм, спрямованих на

розвиток етнічної самобутності національних меншин України, а також для надання соціальної підтримки депортованим особам. Таким чином, в контексті цього, на нашу думку, створення умов для залучення ресурсів міжнародної спільноти може призвести до виникнення небезпеки втрати самостійності у проведенні етнонаціональної політики нашою державою, що може істотно впливати на розвиток суспільства.

З березня 2007 року Постановою Кабінету Міністрів України утворений Державний комітет України у справах національностей та релігій, якій функціонував до грудня 2010 року. Окрім повноважень у сфері релігії, відносин із церквою і релігійними організаціями, у даному Положенні виникає функція відносно вживання заходів щодо реалізації Європейської хартії регіональних мов або мов меншин в частині забезпечення задоволення етнoмoвних потреб національних меншин України [15].

В ході оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління у грудні 2010 року ліквідовано Державний комітет України у справах національностей та релігій як центральний орган виконавчої влади та створений відділ національних меншин України та української діаспори Департаменту у справах релігій та національностей Міністерства культури України. В структурі Департаменту функціонують три відділи з релігійних питань, один відділ з питань забезпечення прав національних меншин, а також сектор мовної політики.

На перший погляд суттєвих змін у функціях із забезпечення прав національних меншин даного органу виконавчої влади не відбулось. Профільний відділ вживає заходи щодо всебічного розвитку і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України; забезпечує дотримання мовних прав українців; забезпечує реалізацію прав осіб, які належать до національних меншин України; сприяє збереженню і розвитку етнічної самобутності національних меншин України, задоволенню їх культурних, мовних та інформаційних потреб; розробляє заходи щодо збереження і розвитку культурного та мовного розвитку національних меншин України; здійснює заходи щодо формування толерантності в українському суспільстві та запобігання розпалюванню міжетнічної ворожнечі, а також проявам дискримінації, нетерпимого ставлення до осіб за ознаками раси, етнічного походження, мовними ознаками; здійснює заходи з реалізації положень Європейської хартії регіональних мов або мов меншин у сфері культурної діяльності та засобах її здійснення; сприяє діяльності громадських організацій, які створені національними меншинами України, щодо організації і проведення культурно-мистецьких та мовно-просвітницьких заходів, надання консультативної допомоги в організації їх діяльності, розвитку етнокультурних зв'язків громадських організацій національних меншин України з відповідними громадськими організаціями за межами України; забезпечує захист гарантованих Конституцією та законами України прав національних меншин, у тому числі проведення міжнародних, всеукраїнських, регіональних заходів з питань міжнаціональних відносин; сприяє розширенню міжнародного співробітництва з державами, що мають в Україні етнічно споріднені спільноти [16].

Отже, неодноразова реструктуризація органу виконавчої влади, відповідального за розроблення та реалізацію державної етнонаціональної політики в Україні поряд із зміною статусу від центрального органу влади до

урядового органу влади на сьогодні не сприяє ефективному проведенню державної політики в цій сфері. В ході багатьох реорганізацій, викликаних необхідністю оптимізації діяльності, підвищення ефективності роботи, а також іншими цілями, нами зафіксовано втрату або звуження повноважень та функцій даного органу виконавчої влади. Про це, зокрема, свідчить той факт, що включення Держкомнацрелігій до складу Міністерства культури України нівелює значущість цього питання з боку держави.

На наш погляд, інтереси та потреби національних меншин не обмежуються лише проведенням масових культурних заходів, адже соціально-економічні питання та потреби соціальних груп вирішуються не тільки таким чином. Потрібні адекватні кроки щодо формування та реалізації етнопонаціональної політики в Україні. При цьому, досліджуючи проблему, необхідно враховувати досвід не тільки європейських країн, а й досвід ближчих до нас ментально країн пострадянського простору. Корисним є, зокрема, досвід Росії, в якій відповідна структура функціонує у складі Міністерства регіонального розвитку РФ. Цей шлях, на нашу думку, не звужує потреби національних меншин тільки до культурного розвитку та протидії дискримінації, а дозволяє забезпечити реалізацію інтересів національних меншин в усіх сферах життєдіяльності суспільства з урахуванням просторових особливостей їх проживання в межах країни.

Сучасні суспільно-політичні та соціально-економічні процеси в Україні вимагають від держави та інститутів громадянського суспільства прийняття управлінських рішень і програмних підходів до своєї діяльності на якісно новому рівні. Досягнення такого рівня якості державного управління, який би відповідав складним завданням модернізації суспільства, що стоять перед українською державою, неможливо уявити без науково-аналітичного супроводу відповідних рішень, формування нових технологій соціального управління, а також залучення громадськості до реалізації політики у відповідній сфері. Отже, сфера міжетнічних відносин, як одна з найбільш наукоємних сфер державної політики, вимагає наукового підходу до вироблення обґрунтованих рішень.

#### Література.

1. Куц Ю. О. Етнополітичні державотворчі процеси в Україні: управлінський аспект : Монографія / Ю. О. Куц; ХарПІ УАДУ. – Х. : Вид-во «Магістр», 2002. – 204 с.
2. Майборода О.М. Питання системності у функціонуванні механізмів державної етнопонаціональної політики/ О. М. Майборода // Вісник Держкомнацрелігій України. – 2008. – № 1. – С. 115–124.
3. Надолішній П. І. Етнопонаціональний фактор адміністративної реформи в Україні : проблеми теорії, методології, практики: Монографія / Надолішній П. І. – К: Вид-во УАДУ, 1998. – 262 с.
4. Надолішній П. І. Етнопонаціональний чинник трансформації територіальної організації публічної влади / П. І. Надолішній // Сучасні тенденції розвитку публічного управління: теорія та практика: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 2 листопада 2012 року / [ред. кол.: М. М. Іжа та ін.]. – Одеса, 2012. – С. 251–253.
5. Трощинський В. П. Тенденції розвитку організаційно-функціональної структури державного управління етнопонаціональними процесами в Україні / В. П. Трощинський // Аналітика і влада : журн. експертно-аналіт. матеріалів і наук. праць Ін-ту проблем держ. упр. та місц. самоврядування НАДУ при Президентіві України. – 2012. – № 6. – С. 132–138.

6. Постанова Кабінету Міністрів Української РСР «Про утворення Комітету у справах національностей при Кабінеті Міністрів УРСР» від 9 липня 1991 року № 79: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/79%D0%B0-91-%D0%BF>.

7. Постанова КМУ «Про затвердження Положення про Комітет у справах національностей при Кабінеті Міністрів України» від 12 лютого 1992 року N 71 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/71-92-%D0%BF>.

8. Указ Президента України «Про Фонд розвитку культур національних меншин України» від 29 квітня 1992 року N 279 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/279/92>.

9. Постанова КМУ «Питання Міністерства України у справах національностей та міграції» від 26 червня 1993 р. N 487 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/487-93-%D0%BF>.

10. Постанова КМУ «Питання Міністерства у справах національностей, міграції та культів» від 22 вересня 1994 р. № 655 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/655-94-%D0%BF>.

11. Указ Президента України «Про утворення Міністерства України у справах національностей та міграції» від 26 грудня 1995 року N 1176/95 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1176/95>.

12. Указ Президента України «Про Положення про Державний комітет України у справах національностей та міграції» від 28 жовтня 1996 року N 1001/96 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1001/96>.

13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний департамент у справах національностей та міграції» від 4 серпня 2000 р. N 1236 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1236-2000-%D0%BF>.

14. Указ Президента України «Про Положення про Державний комітет України у справах національностей та міграції» від 19 березня 2002 року № 269/2002 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/269/2002>.

15. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2007 року № 201 «Про затвердження Положення про Державний комітет України у справах національностей та релігій // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 38. – 28 лютого.

16. Указ Президента України «Про Положення про Міністерство культури України» від 6 квітня 2011 року № 388/2011 // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 71. – 25 серпня.

УДК 614:339.138

*Роман Грицко*

## МАРКЕТИНГОВА ДІЯЛЬНІСТЬ В СІМЕЙНІЙ МЕДИЦИНІ

*Висвітлюються питання ролі особи пацієнта і взаємин сімейного лікаря з ним в умовах ринкової системи*

© Грицко Р.Ю., 2014.



охорони здоров'я. Звертається увага на необхідність спеціфічної роботи сімейного лікаря із задоволення запитів окремого пацієнта.

**Ключові слова:** сімейний лікар, підготовка, ринкові відносини в сімейній медицині, державне регулювання.

Суспільно-економічна трансформація змусила змінити поведінку в діях як тих, хто надає медичні послуги, так і їх споживачів (пацієнтів). На ринку медичних послуг з'явилися нові учасники: медичні страхові компанії, приватні установи охорони здоров'я, сімейні лікарі, які практикують приватно, та інші фахівці, а також пацієнти, які знають свої права. Функціонування установ охорони здоров'я в умовах ринкової економіки і конкуренції змусило їх більше зважати на вимоги пацієнтів. Останні чекають від фахівців сімейної медицини відповідного професійного відношення до проблем власного здоров'я на рівні світових стандартів [1, с. 319].

☞ Виступаючи гравцем на ринку медичних послуг, пацієнт може давати запит, вибирати і оцінювати, тому необхідно зважати на його думку. Установи первинної медико-санітарної допомоги (ПМСД) кожного разу повинні йти назустріч усе більш вимогливим пацієнтам, підлаштовуючись до їх очікувань, реалізуючи свої функції, використовуючи маркетинг в діях, спрямованих на оточення.

Маркетинг ринкових медичних послуг в Україні є новим явищем, проте його розвиток передбачається досить інтенсивним у зв'язку зі змінами у фінансуванні охорони здоров'я. Виникають труднощі під час використання ринкових відносин при наданні різних медичних послуг. Специфіка маркетингу конкретних медичних послуг пов'язана з різноманітністю запитів і поведінки їх споживачів, а також змістом і якістю цих послуг, які виступають інструментами маркетингу. Особливістю медичних послуг є те, що вони не можуть продукуватися «на склад», є індивідуальними і важко піддаються стандартизації, часто мають особливий характер, тісно пов'язаний з конкретним фахівцем.

Принциповою умовою сучасного періоду реформування вітчизняної системи охорони здоров'я є обставини, за яких медичні послуги стали товаром, а відношення їх виробників і споживачів (лікарів і пацієнтів) починають визначатися як маркетингові з провідною роллю пацієнта.

☞ Одним із сучасних аспектів функціонування системи охорони здоров'я є глибоке проникнення в сферу охорони здоров'я з її гуманістичними пріоритетами методів та інструментів економічного механізму управління. Розширення використання економічних законів у діяльності установ охорони здоров'я обумовлене об'єктивною необхідністю функціонування системи охорони здоров'я в реальних маркетингових (ринкових) умовах [4–6]. Трансформація сфери надання медичної допомоги в системний механізм, який регулює попит і пропозицію на ринку медичних послуг, обумовлена глибокими процесами, які відбуваються в країні відносно чіткого матеріального розшарування суспільства.

Якість медичних послуг, вільний доступ до різних методів і форм лікування і профілактики захворювань, природна можливість звернення до кого завгодно з виробників медичних послуг, забезпечення юридичного і правового впливу у разі незадоволення або неякісного задоволення медичних потреб, захищеність як виробників, так і споживачів медичних послуг – це зовсім не повний перелік позитивних характеристик маркетингових систем охорони здоров'я [2, с. 64].

Високе громадське значення медичної допомоги часто є причиною неефективності ринкових механізмів регулювання, що обумовлює різні пільги і дотації виробникам медичних послуг і субсидії їх споживачам, а також використання сегментації ринку для певної категорії споживачів.

Різноманітність медичних послуг і медичних установ, які їх надають, а також їх устаткування обумовлюють потребу в індивідуальному визначенні собівартості й ціни кожної послуги. У такому разі лікувально-профілактичні установи несуть повну відповідальність за впорядкування розрахунків собівартості й ціни. Це вимагає розробки індивідуальної цінової політики для кожної лікувально-профілактичної установи або лікаря, що практикує приватно, який повинен мати відповідну підготовку у сфері дії економічного і правового механізмів державного регулювання, ціноутворення на ринку медичних послуг в Україні [3, с. 225].

☞ Маркетинг в медичних послугах вивчений недостатньо. У ньому виділяються три аспекти: поняття (концепт) або переконання в тому, що найважливішим елементом в бізнесі є пацієнт, а успіх бізнесу є результатом спрямованості усіх дій на пацієнта, оцінка бізнесу з позицій пацієнта з наданням таких послуг, які він бажає; функція, яка визначається як процес управління відповідальними за ідентифікацію, попередження і заспокоєння пацієнта засобами, які приносять прибуток. Третім аспектом маркетингу виступають способи досягнення успіху – не лише реклама і продаж послуг, але й поповнювані способи, дослідження ринку, створення продукту, визначення ціни послуг, а також засоби презентації, заохочення, у тому числі продаж, листування, громадська реалізація і тому подібне.

Одним із напрямів маркетингової діяльності фахівців сімейної медицини може бути санітарно-гігієнічна освіта пацієнтів. Достатня медична обізнаність хворого про своє захворювання надає не лише допомогу в лікуванні захворювання, але і стає складовою частиною профілактики і процесу маркетингу. Обізнаність хворого повинна переслідувати:

- передачу знань, умінь і створення мотивів для досягнення активної співпраці хворого з командою фахівців, які лікують і навчають його;
- формування нових особистих цінностей, які сприяють адаптації (приспосовуванню) до хворобливого стану або хронічного захворювання;
- обумовленість підвищеної самоопіки і догляду за собою хворого або членів його сім'ї.

Формування цілей статті (постанова завдань)

У сфері маркетингових відносин лікаря і пацієнта облік характеристик пацієнта, а не лише його патологічного стану, виправданий не лише з точки зору лікування (гуманітарна місія охорони здоров'я), але і з економічної доцільності (виробнича місія охорони здоров'я). Саме при індивідуальному підході до пацієнта витрата засобів (матеріальних і фінансових) в маркетингових системах медичних послуг виявляється оптимальною, а показники і критерії ефективності виконання бажань – найвищими. Метою цього дослідження є аналіз холистичного (цілісного) підходу до будь-якого пацієнта з урахуванням особливостей для успішного управління його здоров'ям.

☞ Облік індивідуальної поведінки людей і переважаної ролі особи під час організації і управління функціонування системи медичної допомоги є тим чинником, який призводить до нерозв'язних протиріч усередині узагальнених державних систем охорони здоров'я.

Виникає необхідність умовного співвідношення особи з певним індивідуальним комплексом медичних послуг, необхідних пацієнтові, що може досягатися певним виділенням специфічних типів споживачів медичних послуг.

До специфічних громадських якостей індивідуума, як відомо, відносяться потреби. Задоволення потреб забезпечує зняття дискомфорти станів людини, породжених недоліком чого-небудь, або змінює стани, які впливають на роль особи в соціумі. Роль особи – це своєрідний образ її існування, а різноманітність ролей виступає в конкретних формах такого існування: праці, пізнанні, діяльності, спілкуванні. Будь-які обмеження особи призводять до своєрідного дисбалансу стану або усередині індивіда, організму, або у взаємодіях людини з довкіллям, у тому числі і з соціумом. До таких станів, які обмежують роль особи, відносяться хвороби. Тому потреба бути здоровим залишатися певним способом пов'язана з недостатнім виконанням ролі особи. Це і виступає основою для мотивації пошуку пацієнтом певних методів і форм лікування, що породжує пошук відповідних пропозицій медичних послуг, а при достатньому рівні купівельної здатності призводить до певного попиту на медичні процедури. Така, на нашу думку, основа запуску маркетингової системи медичних послуг.

З точки зору маркетингової суті, хвороба (патологічний стан організму), обмежуючи визначення волі і роль індивідуума, породжує на ринку медичних послуг відповідні лікарські пропозиції, що, у свою чергу, породжує своєрідний механізм цільових взаємин пацієнта і лікаря для досягнення і збереження стабільного стану особи. При цьому досягається найвища міра задоволення ролі людини. У медицині такий стан людини характеризується категорією «норма» або «здоров'я». А у рамках здоров'я виникає нова якість життя. В цьому випадку пацієнт звертається до лікаря не лише з метою лікування захворювання, але й при інших станах, бажаючи підвищити ступінь виконання своєї ролі в соціумі. Звідси виникають пропозиції, що стосуються основ лікарської спеціальності – профілактики захворювань, пропозиції відносно формування, збереження і зміцнення здоров'я здорової людини і членів її сім'ї, що підвищує творчу і виробничу активність особи, а значить і її роль в суспільстві.

Рівень здоров'я є важливою умовою високого ступеня виконання ролі особи в суспільстві. Задоволення потреб в медичних послугах і попиту на медичні процедури є одним з конкретних способів, які ведуть до утвердження і збереження ролі особи.

Заслугує на увагу в індивідуальному управлінні здоров'ям і набуває особливої актуальності з точки зору маркетингової суті охорони і зміцнення здоров'я пропозиція відносно структури медичної допомоги, в якій може переважати один з основних напрямів:

- збереження і зміцнення здоров'я (профілактична спрямованість), підвищення рівня якості життя особи;
- надання медичної допомоги хворим і потерпілим (лікувальна спрямованість);
- відновлення втраченого здоров'я і підтримка життя (реабілітаційна спрямованість).

Одним із важливих напрямів в управлінні здоров'ям пацієнтів і профілактиці захворювань у практиці фахівців сімейної медицини має бути санітарно-гігієнічна освіта, без якої неможливі профілактика й лікування будь-якого захворювання. У професійній діяльності сімейного лікаря профілактичні і лікувальні функції дуже часто переплітаються між собою, а також з його педагогічними здібностями. Метою цих напрямів у роботі

фахівця сімейної медицини є вплив на пацієнта в плані навчання правильній поведінці в житті, позбавлення поведінкових чинників ризику (куріння, алкоголізація, гіподинамія) виникнення або прогресування захворювання, формування почуття відповідальності за власне здоров'я. Сімейний лікар залучає пацієнта і членів його сім'ї до співпраці в боротьбі за здоров'я, до опіки і догляду за собою і членами сім'ї. Правильний догляд за собою і членами сім'ї проявляється в тих випадках, коли пацієнт і члени його родини мотивовані до відповідальності за своє здоров'я.

Мотивація пацієнта сімейним лікарем в боротьбі за своє здоров'я є важливим принципом в освітньому процесі. Важливо при цьому передавати інформацію про захворювання і роль пацієнта в боротьбі за зміцнення або відновлення здоров'я в максимально зрозумілій формі. Для успішного досягнення мети лікар повинен моделювати освітню програму залежно від стану здоров'я пацієнта, його потреб і можливостей.

Під час просвіти пацієнтів сімейний лікар повинен враховувати, що люди неохоче міняють свої звички в харчуванні. Це залежить від віку людини, її звичок до певних продуктів харчування, способу приготування страв або неправильного розуміння обміну речовин в організмі людини. Для переорієнтації окремих людей необхідно використовувати індивідуальний підхід до кожного пацієнта і створювати партнерські стосунки. Спільне визначення мети в боротьбі за здоров'я, виключно комплексний підхід відносно методів досягнення мети підвищують активність пацієнта, піднімають його самооцінку відносно збереження і зміцнення свого здоров'я і якості життя.

Слід неодноразово повторювати хворому, що правил, про які він дізнався від сімейного лікаря, необхідно дотримуватися усе життя, тому що ігнорування ними зменшує шанси на подолання хвороби. Заплановані дії повинні допомогти хворому зрозуміти механізм розвитку захворювання і чинники його прогресування, які загрожують інвалідністю; понизити за необхідності та підтримувати нормальну масу тіла, яка залежить від таких поведінкових чинників ризику, як переїдання і гіподинамія; контролювати перебіг захворювання, що дозволяє коригувати методи лікування; попереджати загострення і ускладнення захворювання, що виключає інвалідизацію.

З позицій розподілу гуманістичної й економічної місії маркетингової системи охорони здоров'я профілактичний, лікувальний і реабілітаційний підходи до структури медичної допомоги представляються логічними. Так, під час професійної діяльності медичних працівників, спрямованої на відновлення втраченого здоров'я і підтримку життя, перевага надається гуманітарній місії. Цей сегмент ринкової економіки в системі охорони здоров'я не викликає зацікавленості маркетологів, оскільки вимагає значних інвестицій з дуже маленьким прибутком.

Індивідуалізовані програми тривалого лікування хронічних хворих повинні спиратися на холистичний підхід. Хворий повинен лікуватися з урахуванням його медичної, біологічної, психологічної і соціальної сфер. Необхідним є постійне посилення мотиваційного механізму управління індивідуальним здоров'ям. При цьому просвіта хворого про стан його здоров'я і необхідності зміни його поведінки сприяє зменшенню впливу поведінкових чинників, які негативно впливають на перебіг хвороби і її ускладнення. Комфортною ситуацією для хворої людини є оптимальна участь сімейного оточення і фахівців, які надають медичну допомогу і опіку (догляд

за хворим). Важливу роль в цьому оточенні повинні відігравати сімейний лікар і медична сестра загальної практики – сімейної медицини, регулюючи допомогу оточення хворому в боротьбі із захворюванням.

З урахуванням того, що індивідуальність кожної людини є конкретною соціальною характеристикою особи, відповідні потреби в медичних послугах прямо залежать від соціального статусу пацієнта. Професійно-медичний підхід до захворювань враховує їх соціальну суть, підкреслює необхідність специфічної професійно-виробничої організації медичної допомоги. У рамках маркетингових характеристик системи медичної допомоги такий професійно-виробничий підхід до оцінки стану здоров'я є своєрідним прообразом сектора ринку. Віково-статевий ценз також означає сегментацію ринку: надання медичної допомоги дітям, жінкам, людям похилого віку. Організація медичної допомоги так званим декретованим контингентам – вища міра сегментації в системі надання медичної допомоги доринкових відношень в охороні здоров'я.

В Україні чітко позначилося розшарування суспільства не лише за виробничою ознакою, але і за соціальним статусом. Останній за рівнем добробуту прямо пов'язаний з видом і формою виробничої діяльності. Маркетингова суть захворювання конкретної людини, віднесеної до певного шару суспільства, виявилася детермінованою із специфічністю певного маркетингового сегменту здоров'я, а течія ідентичних захворювань індивідуальна не лише внаслідок особливостей кожного організму людини, але і специфічної соціальної суті індивідуума, його соціально-економічного положення як суб'єкта маркетингу медичних послуг.

Аналізуючи зворотний зв'язок між соціально-економічною сутністю особи і можливими її хворобливими станами, необхідно зазначити, що в різних сегментах ринку медичних послуг, до яких віднесені різні пацієнти за індивідуальними медико-економічними характеристиками, структура захворювань, їх частота і форми протікання специфічні для кожного сегменту ринку і конкретної особи. Хвороби у суб'єктів маркетингової сфери, віднесених до різних медико-економічних груп, специфічні, й часто визначаються конкретною сутністю соціального шару, що характеризує даний сегмент ринку, до якого відноситься споживач. Пропозиції надання медичних послуг, а також задоволення попиту на певні медичні процедури не лише індивідуальні і відрізняються за формою і змістом, але й різні за певними економічними характеристиками.

Сьогодні, як ніколи раніше, загострений інтерес до проблеми особи в специфічних рамках ринкових відносин. Оцінюючи особу, розглядають її з різних позицій, характеризуючи відповідно до завдань конкретного дослідження. Однією з таких позицій особи є її характеристика як споживача на ринку товарів і послуг, зокрема медичних; представлення з точки зору об'єкта ринкових стосунків, суб'єкта маркетингової системи. Особа, отримуючи статус клієнта (пацієнта) як суб'єкта ринку, починає характеризуватися певними властивостями і параметрами ринкової сфери. Певну роль відносно придбання індивідуумом приведених вище характеристик і отримання статусу суб'єкта послуг маркетингової системи охорони здоров'я відіграють індивідуальні потреби людини і попит на конкретні медичні послуги, які відповідають її платоспроможності. Останній елемент характеризується рівнем добробуту людини.

Ринок медичних послуг у сфері медичного страхування орієнтує їх виробника на маркетинг у своєму конкрет-

ному сегменті, що сприяє вивченню типів індивідуальності пацієнтів за ступенем і можливостями їх споживчих функцій. Перспективно визначаючи характеристики індивідуума з точки зору споживача медичних послуг, методологічно правомірно класифікувати співвідношення типу особи і її хвороби з сегментом ринку і такими основними ознаками, як соціальне відношення, вік та інші.

Актуальними проблемами в диференціації ринку медичних послуг під час виділення і формування маркетингових сегментів є співвідношення типів осіб і типів споживачів медико-діагностичним групам, які характеризують споживачів медичних послуг не лише як споживачів взагалі, але й як пацієнтів, що знаходяться в певній сфері цих послуг, комплекс яких називається медичною допомогою.

Як відомо, індивідуальні риси особи накладають істотний відбиток на виникнення і перебіг захворювання в організмі людини. З урахуванням цього відрізнятиметься і попит на медичні процедури, здавалося б, при ідентичних патологічних станах у різних пацієнтів. Одночасно захворювання, у тому числі й соматичні, іноді призводять до змін особи, видозмінюючи обсяг і специфічність медичних послуг відповідно до зміненої маркетингової суті пацієнта.

У маркетингових системах управління медичними послугами відносно певної проблеми зі здоров'ям існує об'єктивна необхідність специфічної індивідуальної роботи із задоволення запитів конкретного пацієнта. Таку функцію повинен виконувати в установі охорони здоров'я маркетингової системи фахівець з великим досвідом роботи або спеціально підготовлений сімейний лікар.

На підставі викладеного можна стверджувати, що у сфері ринкових стосунків лікаря і пацієнта як з професійно-медичних позицій, так і з позиції економічної оптимальності, найвищою мірою раціональних стосунків є індивідуальна робота з пацієнтом і виняткова орієнтація на вимоги пацієнта.

У сфері маркетингових відносин в охороні здоров'я хвороба як елемент медичних послуг має свою специфічність і додатково до свого традиційного розуміння характеризується новими об'єктивними специфічними ознаками, властивими певним сегментам ринку. Проте, ці та інші процеси маркетингової системи охорони здоров'я, механізми, методи та інструменти державного управління ними вимагають подальших досліджень і пошуків.

#### Література.

1. Грицко Р. Ю. Родинний лікар як суб'єкт маркетингу / Р. Ю. Грицко, Я.-Р. М. Федорів // Модернізація системи державного управління: теорія та практика: Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю. Частина 2. – Львів, 2012. – С. 349–354.
2. Ковпак Ю. В. Досвід організації первинної медико-санітарної допомоги на засадах загальної (сімейної) практики по місту Комсомольську Полтавської області / Ю. В. Ковпак, В. О. Дубних, В. О. Соколова // Міжнародний медичний журнал. – 2005. – С. 70.
3. Надюк З. О. Механізми державного регулювання ринку медичних послуг в Україні: дис. ... доктора наук з державного управління: 25.00.02 / Надюк Зіновій Олександрович. – Запоріжжя, 2009. – 341 с.
4. Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги / Закон України від 07.07.2011 р. №3611-VI.

5. Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» / Указ Президента України від 12.03.2013 р. №128/2013.

6. Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві / Закон України від 07.07.2011 р. №3612-VI.

фи, педагоги та державні діячі [1; 2; 6; 7]. Важливу роль відіграють закони, накази та інші нормативно-правові акти української держави [11; 5; 4].

☞ Мета роботи полягає в здійсненні аналізу діяльності козацьких товариств в Україні як складової національно-патріотичного виховання. Запропонована мета передбачає вирішення наступних завдань:

- з'ясувати рівень дослідження створення та функціонування козацьких товариств в Україні;
- визначити місце козацьких товариств в системі державного механізму;
- проаналізувати роль козацьких товариств в освітніх установах України.

☞ Козацький громадський рух в Україні сьогодні набув великого поширення. Це ознака того, що суспільство відчуває нагальну потребу у визначенні національної ідеї нашого народу, провідником якої з давніх часів вважається козацтво, тому основною метою діяльності українського козацтва є сприяння розбудові України як суверенної, самостійної та незалежної, демократичної й правової держави, з козацькою моделлю демократії, яка гармонійно поєднує вольності й свободи з дисципліною та порядком у державі.

Сучасний козацький громадський рух – це система громадського навчально-виховного впливу, покликана забезпечити козацько-лицарську освіту молоді, духовний зв'язок з предками, розвинути відносини із сучасниками і зорієнтувати на інтереси нащадків.

Громадські організації у своїй діяльності керуються Конституцією України, Законом України «Про об'єднання громадян», чинним законодавством України, Статутами Українського козацтва, Указом Президента України від 15 листопада 2001 року №1092/2001 «Про національну програму відродження та розвитку Українського козацтва на 2002-2005 роки», Указом Президента України від 9.10.2007 №955/2007 «Про відзначення 300-річчя подій, пов'язаних з воєнно-політичним виступом гетьмана України Івана Мазепа та укладенням українсько-шведського союзу», Указом Президента України від 01.02.2008 № 78/2008 «Про відзначення у 2008 році 360-ї річниці подій, пов'язаних з початком Національно-визвольної війни українського народу середини XVII століття» і від 11.03.2008 №207/2008 «Про відзначення 350-річчя перемоги війська під проводом гетьмана України Івана Виговського у Конотопській битві», прогресивними українськими козацькими звичаями та традиціями, які не суперечать законам України [11; 5; 4; 14; 13].

Козацькі організації створюються і діють на основі добровільності та рівноправності їх членів, самоврядування, принципів законності та гласності.

На сьогодні українське козацтво об'єднує понад 700 козацьких організацій (юридичних осіб) чисельністю більше 300 тис. осіб. Із них близько 40 організацій – міжнародні та всеукраїнські, більше 255 – обласні, 263 – районні (районні у містах) та 176 – міські. На базі існуючих козацьких організацій сформовано близько 300 козацьких громадських формувань з охорони громадського порядку чисельністю 10 620 осіб, які співпрацюють з підрозділами Міністерства внутрішніх справ України та інших зацікавлених міністерств

Первинні козацькі організації створюються за місцем роботи, навчання, проживання козаків. Для керівництва організацією вони обирають на своїх радах отамана і його заступників визначають права і обов'язки членів організації; символіку, назву та форму одягу.

Координацію діяльності козацьких громадських організацій здійснює Координаційна рада з питань розвитку

УДК 351.858

Олег Діденко

## ДІЯЛЬНІСТЬ КОЗАЦЬКИХ ТОВАРИСТВ ЯК СКЛADOVA НАЦІОНАЛЬНО- ПАТРІОТИЧНОГО ВИХОВАННЯ

*В роботі розглядається створення та функціонування козацьких товариств в Україні через призму національно-патріотичного виховання.*

**Ключові слова:** козацтво, громадські організації, національне виховання, патріотизм, освіта.

Постановка проблеми

☞ Проблема козацтва – одна із центральних в історії України, а тому завжди привертала увагу дослідників. Письменники, поети ідеалізували козацтво, розглядаючи його демократизм, прагнення до рівності як втілення суспільного ідеалу українського народу. М. І. Костомаров звеличував козацтво як вираз суто «національного духу» українського народу. «В національній ідеї концентруються відповіді на найскладніші питання: задля чого живе нація, як вона реалізує себе в оточенні інших спільнот» [13]. Адже для української нації, яка нині знаходиться на етапі з'ясування власних традицій соціально-економічного, мовного, освітньо-культурного життя, звернення до проблеми національного виховання є, вочевидь, необхідним моментом самовизначення. Бо саме сьогодні важливо ввести те специфічне, що є в досвіді культурної спільноти в міжнародну площину культури, в межах якої дана спільнота констатується. Щоб утілити у життя таку широку політику визнання культурної особливості замало загальних принципів розроблених на політико-правових засадах, слід звернутися до особистісного буття та життєвого світу людини, тому і акцент у формуванні нової людини ставиться у площину її своєрестності для української національної спільноти. Саме виховання, як один із перших та найвагоміших чинників формування людини, закладає у кожній особистості підвалини для усвідомлення себе людиною національно самобутньою, залучає її до пошуку власної культурної ідентичності.

☞ У яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які опирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується дана стаття. Проблемам національно-патріотичного виховання багато уваги приділяли Г. Сковорода, К. Ушинський, У. Бех, В. Кремень, М. Култаєва, С. Грабовський та інші відомі вітчизняні філосо-

Аналіз останніх досліджень і публікацій

козацтва при Кабінеті Міністрів України, що спирається на Положення кабінету Міністрів від 01.08.2011 № 885. Головою Ради є Міністр оборони.

Координаційна рада відповідно до покладених на неї завдань:

1) проводить аналіз рішень органів державної влади з питань відродження традицій козацтва в Україні та підготовку відповідних пропозицій;

2) бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів з питань розвитку козацтва в Україні;

3) вносить Кабінету Міністрів України пропозиції та рекомендації щодо:

а) реалізації державної політики у сфері відродження та розвитку історичних, патріотичних, військових та культурних традицій козацтва в Україні;

б) залучення козацтва в Україні до:

- процесу військово-патріотичного виховання та допризовної підготовки молоді;
- подолання наслідків надзвичайних ситуацій;
- охорони громадського порядку і державного кордону;
- участі у військових церемоніях, парадах тощо;
- патріотичного та духовного виховання дітей і молоді,
- організації фізкультурно-спортивної та культурно-просвітницької роботи серед молоді;
- сприяння охороні пам'яток історії та культури,
- природоохоронній та науково-пошуковій роботі, відновленню історичних назв, пов'язаних з історією козацтва в Україні;
- надання державної підтримки організації та проведення фестивалів козацької творчості, спортивних змагань.

Українське козацтво, як громадська організація, створюється з урахуванням сучасного адміністративно-територіального поділу України за територіальним, виробничо-територіальним принципом, і складається з первинних козацьких товариств.

Колегіальні керівні органи українського козацтва складаються з Великої Ради Українського козацтва та Ради Генеральної старшини українського козацтва.

Велика Рада українського козацтва складається з делегатів, обраних Радами крайових (обласних) козацьких товариств у кількості, затвердженій Радою Генеральної старшини і скликається один раз на рік та визначає і затверджує принципи, стратегію, завдання і напрямки діяльності українського козацтва.

Козацькі організації, з метою виконання та досягнення своїх цілей і задач тісно взаємодіють з центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, науковими установами, загальноосвітніми закладами, церквою, підрозділами збройних сил та інших силових структур.

В українському козацтві створюються та діють як його структурні осередки дитячі, юнацькі та молодіжні козацькі організації відповідно до положень про ці організації, що затверджує голова (гетьман).

Члени цих організацій поділяються за віком: «Козачата» (дівчата – «Лелі») – до 10 років, «Соколи» (дівчата – «Дани») – 10–14 років, «Джури» (дівчата – «Берегині») – 14–16 років.

Згідно із системою вдосконалення, козак досягає ступеня «Козак-молодик» – з 16 років, «Козак-воїн» – з 20 років, після проходження служби, «Козак-лицар» – з 40 років, після виконання певних вимог, «Козак-характерник» – як найвищий ступінь досконалості.

Протягом 90-х років ХХ ст. виникло кілька дитячих і юнацьких організацій, які в основу своєї діяльності

поклали козацькі традиції, мораль, історію. Практика роботи козацьких громадських організацій переконує, що поглиблення і примноження козацько-лицарських традицій у сучасних умовах сприяє піднесенню духовності як кожної особистості зокрема, так і всієї громади, суспільства загалом.

У багатьох сучасних школах поширене створення самодіяльних добровільних об'єднань учнів, які діють на основі конституції «Козацької республіки» (своєрідного статуту організації). Основною структурною одиницею шкільної козацької організації є шкільний курінь, який складається із класних загонів, загони – з роїв (по 6-8 осіб). Вищий орган куреня, козацьке коло, вирішує і організовує найважливіші справи, відкритим голосуванням обирає колективний орган козацького самоврядування – курінну козацьку раду кількістю не менше трьох осіб на чолі з отаманом. До ради куреню можуть бути обрані дійсні козаки (члени організації). Для організування роботи з козачатами, джурами та молодими козаками курінь створює різноманітні козацькі об'єднання: клуби, козацькі штаби, пости, команди, застави, стани, дозори, гурти тощо.

Серед форм роботи переважають ігри, конкурси, свята, змагання, походи. На всеукраїнському рівні дитячий козацький рух представлений такими організаціями: «Січ»; «Козаченьки»; «Дніпровська Січ» тощо.

Оновлена світоглядно-філософська концептуальна модель національно-патріотичного виховання сучасної української молоді передбачає реалізацію наступних перспектив як в теоретичному, так і в практичному контексті:

- системний розвиток історичних, господарських та культурних традицій українського козацтва;
- виховна робота з дітьми, юнацтвом та допризовною молоддю на героїчних традиціях українського козацтва та на прикладах-козацької звитяги та мужності;
- військово-патріотична робота з виховання у підрастаючого покоління поваги до захисників Вітчизни, морально-психологічної готовності до збройного захисту територіальної цілісності та суверенітету України;
- участь у заходах щодо охорони громадського порядку, державного кордону та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- фізкультурно-спортивна та оборонно-масова робота, пропаганда здорового способу життя;
- дослідницька, науково-пошукова робота з вивчення історичного минулого козацтва України.

Ідеї козацької педагогіки втілюються в навчально-виховний та науковий процес багатьох навчальних закладів. Так, на базі Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди вже з перших років незалежності значна увага приділяється відродженню традицій українського козацтва. Більше 10 років на базі університету працює Інститут Українського козацтва та Осередок науково-освітній центр Українського козацтва імені Г. С. Сковороди, який є місцевою громадською організацією, що поширює свою діяльність на Харківську область [12].

Щорічно на свято Покрови відбувається посвята у козаки ОНОЦ УК ім. Г. С. Сковороди першокурсників. І це не випадковий збіг обставин: адже запорожці обрали Богородицю своєю покровителькою, а Покрову – своїм козацьким святом. Це свято встановлено згідно з Указом Президента України у 1999 році на честь невмирущих заслуг славних захисників Вітчизни, які боронили

рідну землю ще з незапам'ятних часів. Ця традиція належно підкреслює велике історичне значення козацтва в боротьбі за утвердження української державності та суттєвий внесок у сучасний процес державотворення.

Г. Ващенко зазначає, що в громадянському, національно-патріотичному вихованні важлива роль належить історії: «Вона, □ зазначає дослідник, □ знайомить молодь з минулим нашої Батьківщини, з великими діячами її, що самі були зразками відданості своєму народові. Історія дає молодій людині розуміння себе як члена великого народу, з яким вона органічно пов'язана і для якого вона повинна працювати, не жаліючи для нього навіть свого життя, як не жаліли його наші предки...» [15, с. 8].

Зазвичай, в процесі викладання основ науки подаються системні знання щодо історії та культури. Зокрема, у ХНПУ імені Г. С. Сковороди розроблені навчально-виховні курси «Феномен українського козацтва», «Історія України в особистостях», «Основи козацької педагогіки» та інші. Щорічно проводяться міжнародні наукові конференції «Українське козацтво і сучасність», «Краєзнавство і вчитель», «Яворницькі читання».

Наукові нароби, що отримані під час археологічної практики, щорічно представляються на виставці «Археологія Слобідської України козацької доби», де студенти проводять екскурсії та пояснюють значення експонатів.

Формування національно-патріотичних складових у навчальному процесі доповнюється розбудовою відповідної системи позааудиторної діяльності. Ця форма сприяє участі студентів у обговоренні різних проблем суспільного, політичного, культурного, економічного життя в дискусійних клубах та гуртках.

Вагомий внесок у національному вихованні належить політичному дискусійному клубу «Толерант». Невипадково, що після плідної праці на факультеті випускники продовжують діяльність у політичних партіях та громадських об'єднаннях.

Розв'язання завдань громадянської освіти та виховання в університеті сприятиме залученню студентів до активної участі в роботі органів студентського самоврядування.

Власне студентське самоврядування є надзвичайно ефективним засобом формування демократичних традицій та культури, прищеплення навичок відстоювати і захищати свої інтереси та інтереси громади, усталення практики демократичних процедур.

Козацьке загартування тіла і духу своїми коренями сягає часів праукраїнської історії. Студенти ХНПУ імені Г. С. Сковороди загартовуються фізично й духовно у численних гуртках з фехтування, плавання, армреслінгу, бойових мистецтв тощо. В університеті започаткована добра традиція – до Дня захисника Вітчизни проводити спортивно-інтелектуальну гру на Кубок Отамана – ректора ХНПУ ім. Г. С. Сковороди акад. І. Ф. Прокопенка «Козак – розумна, спритна і сильна людина, найдорожче йому – Батьківщина».

Студенти – козаки проводять пізнавальні уроки «Козацької слави» в школах, ліцей та гімназіях міста Харкова та Харківської області. Такі уроки сприяють тому, що історія ніби «оживає» і емоційно переконливо виявляє свій культурно-антропологічний зміст.

До свята Різдва студенти-козаки влаштовують благодійні акції в дитячих будинках та дитячих відділеннях лікарень міста Харків. Такі заходи, крім власної історико-просвітницького значення, містять у собі й важливе морально-етичне навантаження, залучаючи студентів до активного доброчинства.

Таким чином, розвиток козацького руху в сучасній Україні значно активізує розвиток національної

самоповаги, патріотизму, ідеї збереження та розвитку національного відродження української держави, формує головні якості патріота України, здатного на творчу і активну діяльність. Правильно організоване національне виховання не тільки сприяє формуванню повноцінної особистості, яка цінує свою громадянську, національну і особисту гідність, але й створює умови та можливості для взаємопроникнення та взаємодії різноманітних етносів.

Як слушно зауважив сучасний дослідник Г. Г. Філіпчук: «Відсутність національно-оберігаючої політики, насамперед, через бездержавність українського народу, негативно вплинула на становлення національного почуття, гідності, самосвідомості, на культуру субетнічних взаємин, зробила неспроможною функцію стабілізуючого єднання у суспільстві держави, церкви і людини, уможливила втрати традиційних поведінкових норм» [15, с. 64–65].

Отже, досвід вітчизняних культурно-історичних виховних традицій потребує ретельного вивчення, аби бути ефективно впровадженим в практику державного управління в Україні.

#### Література.

1. Бех І. Духовні цінності в розвитку особистості / І. Бех // Педагогіка і психологія. – 1997. – № 1. – С. 124–130.
2. Грабовский С. Політична ситуація в Україні: спроба концептуального прогнозу / С. Грабовский // Сучасність. – 1999. – № 4. – С. 49–59.
3. Гуслистий К. Запорізька Січ та її прогресивна роль в історії українського народу / К. Гуслистий – К.: Думка, 1954. – 88 с.
4. Закон України «Про об'єднання громадян» // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1.
5. Конституція України // Відомості Верховної Ради України – 1996. – № 30.
6. Кремень В. Г. Україна у контексті глобалізму / В. Г. Кремень, В. М. Ткаченко. – К.: Думка, 1998. – 145 с.
7. Култаєва М. Д. Контури європейського громадянського суспільства і українська реальність / М. Д. Култаєва // Постметодика. – № 1 (23). – 1999. – С. 8 – 13.
8. Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах: Сравнительные исследования / А. Лейпхарт – М.: Наука, 1997. – 187 с.
9. Моїсеєнко С. П. Легенди та перекази про козацтво та їх використання в культурно-просвітницькій діяльності Національного заповідника «Хортиця» в аспекті актуалізації героїко-патріотичних мотивів фольклорної спадщини запорозького краю / С. П. Моїсеєнко // мат. міжн. наук.-практ. конф. «Культурна спадщина України». – Умань, 2009. – С. 76–80.
10. Національна доктрина розвитку освіти. Книга керівника навчально-виховного закладу: Довідково-методичне видання / Упоряд. Б. М. Терещук, В. В. Скиба. – Харків: Торсінг плюс, 2005. – 3 – 4 (10). – 668 с.
11. Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2011 р. – № 885 «Про утворення Координаційної ради з питань розвитку козацтва в Україні» // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/885-2011-p>.
12. Прокопенко І. Ф. Передмова / І. Ф. Прокопенко // Козацька грамота (науково-методологічне впровадження ідей козацької педагогіки у сучасну педагогічну практику. метод. посібник. Вип. 5 / за загальн. ред. Гребенюка Г. Є. – Харків: Стиль Іздат, 2003. – 89 с.
13. Солдатенков В., Левенець Ю. Українська ідея. Історичний нарис. К.: Наукова думка, 1995. – 341 с.
14. Указ Президента України «Про Національну програму відродження та розвитку Українського козацтва

на 2002-2005 роки»// Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1092/200>.

15. Філіпчук Г. Г. Філософія розвитку освіти України та ідеал суспільного буття / Філософія освіти XXI століття: проблеми і перспективи. – К.: Думка. – 165 с.

УДК 351.77:339.138

**Володимир Долот,  
Василина Лещенко**

## ПОПИТ, ПРОПОЗИЦІЯ ТА РИНКОВІ МЕХАНІЗМИ В ОХОРОНІ ЗДОРОВ'Я

*У статті досліджено питання становлення та розвитку ринкових механізмів в охороні здоров'я, факторів обмеження попиту та пропозиції на ринку медичних послуг. Розглянуто основні терміни, що використовуються для тлумачення змісту цих процесів. Визначено основні характерні риси, притаманні ринку медичних послуг. Розглянуто роль професійних об'єднань лікарів у стримуванні пропозиції на ринку медичних послуг.*

**Ключові слова:** охорона здоров'я, попит на медичні послуги, пропозиція медичних послуг, ринок медичних послуг, нецінові фактори, професійні об'єднання лікарів.

Одним з основних напрямів розвитку системи охорони здоров'я в Україні на сучасному етапі є перебудова державного управління галуззю з метою забезпечення реалізації державної політики, спрямованої на збереження та зміцнення здоров'я населення в нових соціально-економічних умовах. Державне регулювання ринкових відносин у галузі охорони здоров'я, трансформація потенціалу галузі, що відповідатиме вимогам ринкового суспільства, є загальноприйнятими стратегічними пріоритетами та основою подальшого сталого розвитку системи охорони здоров'я у нашій країні.

Теоретичні основи інституційних і структурних перетворень, а також світовий досвід визначають, що перспектива сфери охорони здоров'я України заснована на її багатокладності [2, с. 316].

Еволюція світових систем охорони здоров'я показує, що ринкові механізми у цій галузі набувають усе більшого розповсюдження. Зростає роль керуючого впливу на систему надання медичної допомоги у вигляді механізмів керування допомогою (досвід США) або ж на основі державного регулювання та планування розвитку галузі (досвід європейських країн). Це проявляється у тому, що усе більшого розповсюдження у світі набувають соціально-страхові системи охорони здоров'я, де поєднання обов'язкового та добровільного медичного страхування, на погляд експертів ВООЗ, є найбільш вдалим рішенням для організації та фінансування систем охорони здоров'я [1].

Сутність, проблеми і перспективи реформування системи охорони здоров'я розкриваються у зна-

чній кількості публікацій українських авторів. Зокрема, у працях З. Гладуна, Я. Радиша, С. Стеценка розкрито особливості організаційної структури, правові основи функціонування окремих складових системи охорони здоров'я України, права пацієнтів, медичних працівників тощо. С. Бугайцов, Ю. Вороненко, Н. Кризина, І. Рожкова, І. Солоненко вивчали організаційно-функціональні засади державного управління охороною здоров'я, особливості управління організаційними змінами у галузі охорони здоров'я, структурну перебудову закладів охорони здоров'я відповідно до суспільних потреб. Роботи Л. Жаліло були присвячені управлінню міжгалузеву взаємодією громадського здоров'я. Особливості проектного та програмно-цільового напрямів в управлінні охороною здоров'я досліджували М. Білинська, Д. Карамішев, В. Лобас, В. Москаленко.

Незважаючи на значну увагу вітчизняних вчених до проблем державного управління охороною здоров'я в Україні, питання розвитку ринкових механізмів у цій галузі залишаються малодослідженими. Вказане вище стало підставою для вибору теми дослідження та визначило його актуальність.

Формулювання цілей статті: дослідження питань становлення та розвитку ринкових механізмів в охороні здоров'я, факторів обмеження попиту та пропозиції на ринку медичних послуг; розгляд основних термінів, що використовуються для тлумачення змісту цих процесів.

Ринкові відносини загалом відображають певну економічну відособленість виробників та споживачів продуктів і послуг, взаємовигідність їх взаємодії. За своїм змістом вони включають широкий набір різних елементів. Сфера охоплення ринковими відносинами тих чи інших сторін життєдіяльності суспільства не є постійною величиною. Ринковий механізм є процесом, за допомогою якого продавці і покупці взаємодіють з метою визначення вартості і кількості вироблених благ. Таким чином, попит, пропозиція і ціна є головними його елементами.

Ключовим поняттям, що відображає сутність ринкових відносин, є поняття конкуренції. Комплексний аналіз зарубіжного досвіду з реформування систем охорони здоров'я дає підстави стверджувати, що новою парадигмою сучасного розвитку сфери охорони здоров'я в економічно розвинутих країнах світу і, передусім, у США, є конкуренція, що базується на цінності, це конкуренція з позитивним результатом, від якої виграють усі його учасники [5, с. 488].

У загальному вигляді конкуренцію можна визначити як тип взаємин між виробниками стосовно встановлення цін і обсягів пропозиції товарів і послуг, а також між споживачами з приводу формування цін і обсягу попиту на ринку. З позиції структурної організації ринку визначальне значення має кількість виробників (продавців) і кількість споживачів (покупців), що беруть участь у процесі обміну.

Нагадаємо основні терміни, що використовуються для тлумачення змісту цих процесів.

Залежно від співвідношення між кількістю виробників і кількістю споживачів розрізняють такі види конкурентних структур: ринок досконалої конкуренції, олігополія, монополія, моносонія, монополістична конкуренція. Кожна зі структур має свої особливості формування ціни, попиту та пропозиції.

Так, ринок досконалої конкуренції припускає наявність великого числа самостійних виробників деякого однорідного товару з одного боку, і маси відокремлених споживачів даного товару – з іншого. Структура зв'язку

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Мета

Виклад основного матеріалу

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

така, що кожен споживач в принципі може придбати товар у будь-якого виробника, виходячи з власної оцінки корисності товару і його ціни. Кожен виробник може продати товар будь-якому споживачу, виходячи з міркувань власної вигоди. Жоден зі споживачів не придбаває якусь істотну частину від загального обсягу пропозиції і жоден з виробників не може задовольнити скільки-небудь істотну частку від загального попиту. Тому ринок досконалої конкуренції є найбільш ефективною структурою, що дозволяє найкращим чином розподілити ресурси.

Якщо ж виникають певні об'єктивні обмеження для продавців і покупців, то тоді ми маємо справу зі структурами недосконалої конкуренції, за якої необхідним є додаткове регулювання з боку держави.

Аналізуючи з цих позицій сферу охорони здоров'я у багатьох розвинених країнах, слід відзначити наявність таких обмежень, які виступають у різноманітних формах. Так, наприклад, важливу роль у штучному стримуванні пропозиції медичних послуг відіграють професійні об'єднання лікарів [3, с. 7].

У США Американська медична асоціація об'єднує близько половини всіх приватних лікарів у країні. Нею обмежується набір на медичні факультети, регулюється плата за навчання, контролюється приплив лікарів-емігрантів і їх доступ до медичної практики. Без відома асоціації не можуть бути ухвалені рішення, що стосуються медичного обслуговування. Асоціація має також ряд інших важливих повноважень, серед яких:

- вплив на прийняття, відкриття і внесення виправлень у закони, що регулюють медичну діяльність чи відносяться до суміжних сфер;
- формування політики в галузі медичної освіти на всіх рівнях, включаючи безперервну медичну освіту;
- вирішальний вплив на процеси ліцензування, реєстрації і перереєстрації;
- встановлення стандартів для лікарів у медичній освіті, медичній практиці, медичній етиці.

Асоціація періодично встановлює і публікує директорію лікарських спеціальностей з докладним описом «портрету» кожної спеціальності, пропонованих вимог, навичок, умінь, стандартів тощо [8].

Британська медична асоціація бере активну участь у формуванні обсягів, визначенні якості та рівня медичної допомоги, готує різні заходи та звіти з проблем суспільної охорони здоров'я [6].

До завдань Німецької медичної асоціації входять:

- координація і впорядкування правил професійної поведінки, досягнення єдиних принципів регулювання професійних обов'язків і професійної діяльності;
- сприяння підвищенню рівня професійних знань лікарів шляхом підвищення кваліфікації, удосконалення, спеціалізації і безперервної медичної освіти;
- захист прав та інтересів лікарів у випадках, що не суперечать земельному законодавству земель;
- забезпечення підтримки професійних й етичних стандартів;
- участь в розвитку ініціатив у сфері охорони здоров'я на місцевому, федеральному і міжнародному рівнях;
- допомога лікарям приватного сектора при укладенні ними договорів щодо оплати праці із службами охорони здоров'я [7].

Необхідно відзначити наявність додаткових штучних бар'єрів для виробників медичних послуг при їх виході

на ринок. Серед них: часті атестації, необхідність отримання нової ліцензії при переїзді лікаря (це пов'язано з тим, що в суто економічному плані для вже сформованого фахівця існує відносна легкість виходу/виходу на ринок медичних послуг, так як надання багатьох видів медичної допомоги не пов'язане з великими початковими витратами чи значними стартовим капіталом). З іншого боку, динамічний попит, поява нових потреб і «ніш» на ринку медичних послуг і супутніх товарів активно залучають в цю сферу нових фахівців. Тому цілком зрозуміле прагнення вже усталеного контингенту виробників усіма можливими (і не тільки економічними) засобами мінімізувати ймовірність появи на ринку потенційних конкурентів, обмежити пропозицію, максимізувати ціни, і, відповідно, прибутки.

Зазначені вище обмеження конкуренції та інформації означають, що ринок медичних послуг буде істотно відрізнятися від ринку досконалої конкуренції. В умовах досконалої конкуренції, у випадках, якщо компанія відкриває кращий спосіб виробництва будь-якого товару, вона просто знижує ціни і таким чином відбирає покупців в інших виробників. Виробництво завжди ефективне, а ціни відображають витрати виробництва найбільш успішних виробників. Якщо ці умови не виконуються, то можуть вижити і ті виробники, у яких ціни значно перевищують витрати виробництва.

Коли товар неоднорідний і покупець не надто добре інформований, тоді йому складно визначити, що означає більш низька ціна – сигнал про можливість більш вигідної покупки або ж про низьку якість товару. А коли покупці інформовані про ціни, то компанії можуть їх підняти вище рівня цін рівноваги тільки при обмеженні кількості продавців.

Відмінності ринку досконалої конкуренції від тієї ринкової структури, яка характерна в цілому для ринку медичних послуг, схематично показані у таблиці 1.

Наведене порівняння дає підстави стверджувати, що ринок медичних послуг, з точки зору організаційної структури, є ринком недосконалої конкуренції. При цьому, за своїми основними характеристиками він більшим чином наближається до структур, які в економічній теорії класифікуються як ринок монополістичної конкуренції і монополія. Ці обставини неминуче накладають свій відбиток на поведінку виробників, зміну їх першочергових цілей, систему ціноутворення, що вимагає відповідного регулювання з боку держави процесів, що відбуваються в цих ринкових структурах [4].

У зв'язку з цим надзвичайно важливо звернути увагу на фактори, що визначають попит і пропозицію медичних послуг. Ключову роль тут відіграє ціна, яка, з одного боку, визначає попит і пропозицію, а з іншого – в умовах вільної зміни рівня цін балансує їх. Для того, щоб будувати прогнози відносної зміни величини попиту або пропозиції при зміні ціни, необхідно знати кількісні параметри цих змін. Найбільш поширеною кількісною характеристикою попиту є так звана еластичність попиту. Розрізняють три види характеристик еластичності попиту: цінова еластичність, еластичність по доходу, перехресна еластичність по різних товарах.

Цінова еластичність вимірюється як відношення процентного збільшення обсягу попиту на товар до процентного зменшення ціни даного товару за інших рівних умов. Вона показує, на скільки відсотків збільшиться обсяг попиту при зменшенні ціни товару на один відсоток. Попит на більшість медичних послуг має низьку еластичність (коефіцієнт еластичності менше одиниці). Так, за оцінками ряду фахівців США, коефіцієнт цінової еластичності



## Відмінності ринку досконалої конкуренції та ринку медичних послуг

Ринок досконалої конкуренції	Ринок медичних послуг
Велика кількість продавців	Кількість продавців обмежена, існують обмеження входу на ринок, можливі ситуації, близькі до природної монополії
Однорідність товару	Неоднорідність медичних послуг, їх індивідуальність, унікальність
Висока інформованість покупців	Недосконала інформація
Відповідність ціни товару і його якості	Неможливість або утрудненість співставлення ціни та якості
Виробники прагнуть до максимізації прибутку	Наявність великої кількості державних або приватних «безприбуткових» організацій
Реалізація продукції здійснюється зазвичай безпосередньо	У більшості випадків потрібна участь «третьої сторони» – компетентного посередника, який і оплачує значну частину медичних послуг

попиту на стаціонарну медичну допомогу в середньому дорівнює 0,7 (виняток – косметична хірургія), а в багатьох випадках він коливається від 0,2 до 0,7. Це означає, що при підвищенні цін на медичні послуги попит зменшується в меншій мірі, ніж зростає ціна (при підвищенні ціни, скажімо, на 10 % попит скоротиться на 2–7 %).

Кількісне вираження еластичності попиту відображає особливості споживчої поведінки саме даної країни, так як вона визначається сукупністю споживчих переваг, рівня доходу населення, властивостями національного характеру, загальним розвитком економіки тощо. Тому переносити характеристику еластичності, отриману за даними однієї країни, на умови іншої країни зазвичай неправомірно. Однак загальне правило полягає в тому, що чим більшою є потреба, яку задовольняє дана послуга, і чим менше замінників у неї, тим нижче буде еластичність за ціною.

В Україні поки відсутні розрахунки цього коефіцієнта, що пов'язано з мінливими соціально-економічними умовами життя населення, однак можна припустити наступне. По-перше, низький середній рівень життя переважної частини населення не дозволяє йому відволікати значні кошти на оплату медичних послуг. По-друге, відсутність іміджу здорового способу життя не веде до збільшення питомої ваги в доходах населення витрат на підтримку і збереження свого здоров'я. Таким чином, визначаючи стратегію розвитку охорони здоров'я, важко використовувати зміну цін на медичні послуги як метод збалансованості попиту та пропозиції.

Окрім ціни, на попит і пропозицію в охороні здоров'я впливають і нецінові фактори. Попит визначається кількістю покупців (населення), середнім доходом окремої людини, сім'ї, ціною альтернативної медичної послуги. Сама кількість пацієнтів буде визначатися рівнем захворюваності населення та якістю його здоров'я.

Кількісна залежність зміни доходів і попиту на ті чи інші медичні послуги також може бути охарактеризована коефіцієнтом еластичності. Так, в США еластичність попиту по доходу на послуги лікарів становить 0,75 %. В Україні цей коефіцієнт для більшої частини населення буде нижчим. Треба відзначити, що хоча зазначені коефіцієнти еластичності важко розрахувати, всі вони

відображають основні закономірності, характерні для того чи іншого етапу розвитку. Зокрема, у розвинених країнах інформація про еластичність попиту по доходу широко використовується компаніями при виборі стратегічних напрямків ділової активності. У складі бізнес-плану багатьох солідних фірм незалежно від того, в якому середовищі вони працюють, обов'язково присутній розділ, що містить аналіз тенденцій зростання валового національного продукту, демографічний прогноз і дані про еластичність попиту. Ця інформація використовується для планування зростання обсягів виробництва та для залучення відповідних ресурсів [4].

Пропозиція медичних послуг також буде залежати не тільки від ціни, але і від інших факторів: вартість залучених ресурсів, податки і дотації, кількість виробників даних послуг. Остання обставина має особливе значення. Не випадково американські економісти, враховуючи асиметричність інформації, притаманній охороні здоров'я, говорять про своєрідний закон. Суть цього закону: чим більше хірургів, тим більше виробляється операцій, тобто медичні працівники вже самою своєю присутністю породжують додатковий попит.

Формування попиту та пропозиції на медичні послуги, а також ціноутворення знаходяться у залежності від багатьох факторів. При цьому, охорона здоров'я населення залежить не тільки від ефективного функціонування ринку медичних послуг, а й від цілого ряду інших ринків, тісно пов'язаних між собою. Якщо розглядати тільки функціонування медичних установ, то вони насамперед виступають на двох основних ринках: ринку ресурсів і ринку медичних послуг.

Ринок ресурсів включає в себе ринок трудових ресурсів і ринок матеріальних ресурсів. Цей ринок постачає медичні установи медичним обладнанням, лікарськими засобами, інструментами. Діючи на цьому ринку, медичні установи купують необхідні ресурси і здійснюють платежі, що виступають у вигляді заробітної плати і доходів власників ресурсів. На ринку ресурсів медичні установи виступають в ролі покупців, на ринку медичних послуг – продавцями.

За умов широкого використання медичного страхування ринок послуг може бути представлений наступни-

ми видами: страховим ринком, ринком медичних послуг за системою страхування і вільним ринком медичних послуг. Що ж до ринку ресурсів, то він також може бути певним чином класифікований. Це ринок медичного обслуговування, ринок лікарських засобів, ринок праці.

Ринок медичних послуг і ринок ресурсів пов'язані між собою якнайтіснішим чином. З одного боку, попит на ринок ресурсів є похідним від попиту на медичні послуги, а з іншого боку, рівень цін і в цілому кон'юнктура на ринку ресурсів визначають потенційні можливості та межі розвитку медичних установ. Тому не випадково рівень професійної підготовки медичних працівників, недостатність лікарських засобів, низький рівень матеріально-технічної бази охорони здоров'я стали найбільш гострою проблемою довготривалої кризи охорони здоров'я. Державний монополізм, який довгі роки превалював у цій сфері, недостатність коштів, що виділялися з державного бюджету, переважання екстенсивних методів розвитку стали основними причинами виниклих проблем.

У будь-якому випадку більшість цих проблем можуть бути успішно вирішені тільки з розширенням фінансової бази всієї системи охорони здоров'я в країні. Розвиток ринкових механізмів сьогодні робить цю можливість реальною. Поряд з традиційним джерелом фінансових коштів, яким є державний бюджет, виникають нові, якими можуть бути кошти державних та громадських організацій, підприємств, доходи від цінних паперів, кредити банків та інших кредиторів.

Для того, щоб ці перераховані джерела реально функціонували, необхідні умови, що зроблять фінансові інвестиції в охорону здоров'я населення більш привабливим напрямом. З цією метою, на наш погляд, необхідно диференціювати інструменти фінансового ринку і забезпечити їм відповідну державну підтримку. І хоча основну роль в цих процесах будуть грати державні та приватні страхові організації, все ж медичні установи та відповідні органи управління охороною здоров'я можуть залучати додаткові вільні грошові кошти. Це може досягатися різними шляхами:

- випуск власних боргових зобов'язань;
- участь у капіталі і прибутку медичного закладу шляхом випуску акцій;
- отримання позик.

У подальших дослідженнях доцільно буде більш детально розглянути питання удосконалення нормативно-правової бази щодо розвитку ринкових механізмів у системі охорони здоров'я України.

#### Література.

1. Губина М. А. Развитие здравоохранения в условиях глобализации: мировой опыт : автореф. дисс. канд. экон. наук: 08.00.14. – Санкт-Петербург, 2009. – 20 с.
2. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генеза і перспективи розвитку: кол. моногр. / [кол. авт.; упоряд. проф. Я. Ф. Радиш, передм. Т. Д. Бахтєєвої; за заг. ред. проф. М. М. Білинської, пров. Я. Ф. Радиша]. – К.: НАДУ, 2013. – 424 с.
3. Лещенко В. В. Громадські лікарські організації як суб'єкти формування та реалізації державної політики України в галузі охорони здоров'я : автореф. дис. к.держ.упр. : 25.00.02. – К., 2009. – 20 с.
4. Менеджмент в здравоохранении [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.it-med.ru/library/m/management.htm>.
5. Портер Майкл, Айсберг Элизабет Ольмстед. Переосмысление системы здравоохранения. Как создать

конкуренцию, основанную на ценности и ориентированную на результат. – К.: Издательство Алексея Капусты, 2007. – 620 с.

6. British Medical Association // <http://www.bma.org.uk/homepage.nsf>.

7. Bundesärztekammer // <http://www.bundesaerztekammer.de>.

8. Founding of the American Medical Association // <http://www.ama-assn.org/ama/pub/category/1815.html>.

УДК 342.7

Алла Злочевська

## ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ ДО МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ТА НОРМ

У статті аналізується національна система захисту прав дитини при імplementації до міжнародних стандартів та норм. Актуалізується увага до європейських стандартів та вимог, які формує Комітет ООН з прав дитини (ЮНІСЕФ).

**Ключові слова:** права дитини, імplementація, система захисту прав дітей.

Аналіз останніх державотворчих процесів свідчить про те, що Україна проводить цілеспрямовану політику держави стосовно імplementації національного законодавства до міжнародних стандартів.

Сучасна наука має можливість, об'єктивно переосмисливши минуле, вийти на якісно новий рівень, тим більше, що багато питань було вивчено недостатньо, в їх числі – і вплив міжнародних організацій їх норм та стандартів на формування національної системи забезпечення захисту прав дітей, зокрема соціально незахищених.

Забезпечення прав дитини є глобальною проблемою сучасності, у розв'язанні якої має бути зацікавлене все людство. Адже діти відіграють визначальну роль у гарантуванні життєздатності суспільства та прогнозуванні його розвитку. Наскільки цілеспрямованою буде державна політика у сфері охорони дитинства, як держава зуміє мобілізувати на її втілення весь потенціал суспільства – залежить майбутнє нашої держави.

Діти – це особлива соціально-демографічна група населення віком від народження до 18 років, яка має свої специфічні потреби, інтереси та права, але не володіє достатньою спроможністю відстоювати їх і захищати перед суспільством внаслідок фізичної та розумової незрілості [1]. Тому потребує особливої опіки і уваги, включаючи правовий захист як до, так і після народження.

На сьогодні опубліковано досить багато наукових робіт, в яких висвітлюється питання захисту прав дитини і політики держави у її реалізації, зокрема слід відзначити таких науковців, як: Л. С. Волинець, Т. В. Войцях, Л. Ф. Кривачук, І. А. Комарчук та інші.

© Злочевська А.М., 2014.

Віддаючи належне науковій і практичній значущості розглянутих наукових праць вітчизняних та зарубіжних учених, варто зауважити, що недостатньо дослідженим залишається питання впливу міжнародних організацій їх норм та стандартів на становлення національної системи захисту прав дітей, що й зумовлює інтерес науковців до зазначеної проблеми.

Метою статті є, передусім, дослідження імплементації національної системи захисту прав дитини до міжнародних, зокрема європейських норм та стандартів з охорони дитинства.

З давніх часів народи та держави встановлюють правила які регламентують зовнішні відносини. З часом виробилися стабільні форми цих відносин, які ми називаємо сьогодні «міжнародним правом». Міжнародне право регулює велике коло питань, що включають до свого складу безпеку, дипломатичні відносини, торгівлю, культуру і, звісно, права людини. З часом із концепції прав людини відійшло в окрему особливу галузь право з охорони дитинства.

З правової точки зору дитина є самостійним суб'єктом права, в тому числі на неї поширюється весь комплекс громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав людини [2].

Міжнародна організаційно-правова система з охорони дитинства має суттєві відмінності від організаційно-правової системи окремих держав. В міжнародній системі відсутня єдина законодавча влада, а також відсутній інститут, що має повноваження виконавчої влади. Таким чином, міжнародне право в галузі охорони дитинства може з'явитись лише за згодою держав, що є його суб'єктами, та значною мірою залежить від згоди окремих держав дотримуватись його. Приєднуючись до різних міжнародних норм та стандартів з захисту прав дитини, держава-учасниця бере на себе зобов'язання реалізовувати на своїй території зазначені організаційно-правові положення. Отже, ратифікувавши міжнародні норми з прав дитини, держава-учасниця тим самим зобов'язується бути підзвітною світовій спільноті, іншим державам-учасницям, які також ратифікували дані норми та стандарти, а також власним громадянам та іншим особам, що проживають на зазначеній території.

У монографії «Державна політика в сфері охорони дитинства в Україні: формування та реалізація» Л. Кривачук зазначає, що ідея захисту прав дитини розвивалася впродовж багатьох століть та активізувалася цей процес тільки в XIX ст., коли розвинулась концепція захисту прав дітей. Права дитини отримали міжнародне правове визнання завдяки англійці Енглантайн Джебб, яка створила фонд під назвою «Врятуйте дітей» для надання допомоги тисячам нужденних дітей. Однак, її задуми були спрямовані не більше, ніж надання допомоги. У 1920 р., приїхавши до Женеви, вона створила міжнародний союз «Врятуйте дітей», який згодом був реорганізований у Міжнародний союз захисту дітей.

Першим міжнародним документом, де порушувалася проблема захисту прав дитини, була Женевська декларація, ухвалена Лігою Націй у 1923 р., проект якої підготував Міжнародний союз захисту дітей. Декларація спрямована на створення умов, що забезпечують нормальний фізичний і психологічний розвиток дитини, право дитини на допомогу, належне виховання та захист. Стратегічним документом щодо захисту прав дітей стала Загальна декларація прав людини, яку ухвалила у 1948 р. Генеральна Асамблея ООН. У ній вперше були

зафіксовані основи захисту прав дітей, зокрема у ст. 25 зазначено, що дитинство «дає право на особливу турботу і допомогу» [3].

На основі цієї Декларації був створений наступний визначальний та стратегічний міжнародний правовий документ – Декларація про права дитини ухвалена Генеральною Асамблеєю ООН (1959 р.). Основним тезисом Конвенції став заклик усіх держав та держав членів ООН: «Людство зобов'язане давати дитині все краще, що воно має».

Багато ще правових документів було ухвалено на міжнародному рівні з метою гарантування захисту прав дітей. Приєднання до цих угод слід усіляко заохочувати. У разі ратифікації цих угод необхідно забезпечувати їх ефективне втілення в життя та здійснювати контроль за їх реалізацією.

Україна протягом своєї незалежності активно проводила імплементацію національного законодавства з захисту прав дитини до європейських стандартів. Даний факт має відображення у різних законах, нормативно-правових актах та політиці яку проводила та проводить держава з охорони дитинства. Так підписавши Конвенцію ООН про права дитини Україна взяла на себе ряд зобов'язань з покращення добробуту дітей. Ця Конвенція була ратифікована Постановою Верховної Ради України № 789XII (78912) від 27 лютого 1991 року та набула чинності для України 27 вересня 1991 року [1]. Та це було лише стартом в національному законодавстві. Для створення взаємних прав та обов'язків, які покликані регулювати між Державами-учасницями відносини стосовно охорони дитинства, слідом були підписані та ратифіковані наступні багатосторонні угоди між суб'єктами міжнародного права:

- Конвенція про заборону та негайні заходи щодо ліквідації найгірших форм дитячої праці № 182 (2000 рік);
- Факультативний протокол до Конвенції про права дитини щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції і дитячої порнографії (2003 рік);
- Факультативний протокол до Конвенції про права дитини щодо участі дітей у збройних конфліктах (2004 рік);
- Конвенція про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей (2006 рік);
- Конвенція про контакт з дітьми (ратифікована Україною в 2006 році, чинна з 2007 року);
- Європейська конвенція про здійснення прав дітей (ратифікована в 2006 році, набрала чинності для України з 2007 року);
- Конвенція про юрисдикцію, право, що застосовується, визнання, виконання та співробітництво щодо батьківської відповідальності та заходів захисту дітей (ратифікована у 2006 році, набрала чинності для України в 2008 році);
- Конвенція про визнання і виконання рішень стосовно зобов'язань про утримання (дата приєднання України 2006 рік, набрала чинності в 2008 році);
- Європейська конвенція про визнання та виконання рішень стосовно опіки над дітьми та про поновлення опіки над дітьми (2008 рік);
- Європейська конвенція про правовий статус дітей, народжених поза шлюбом (2009 рік);
- Європейська конвенція про усиновлення дітей (2011 рік) [4].

Відповідно до заключних спостережень, які були зроблені на основі доповідей Держав-учасниць Ко-

мітетом ООН з прав дитини на п'ятдесят шостій сесії, приймаючи той факт, що Конвенція та інші міжнародні договори мають пріоритет над національним законодавством у разі виникнення суперечностей між ними, та відзначаючи Закон «Про охорону дитинства» (2001) і змін (2007) до Закону «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», Комітет, однак, висловлює занепокоєння тим, що національне законодавство України про права дитини залишається таким, що не в повній мірі відповідає Конвенції та Факультативним протоколам, що передбачає масштабної роботи із подальшого законодавчого запровадження Конвенції та її Факультативних протоколів. Також Комітет закликає Державу-учасницю (Україну) внести поправки до пункту 3 Статті 143 Сімейного кодексу для приведення її у відповідність до Статті 9 Конвенції. Причому звертає увагу на необхідності активізації своїх зусиль у забезпеченні необхідної підтримки і ресурсів для зміцнення сімей, зокрема, шляхом переходу від карних заходів у відповідь на ігнорування або невиконання своїх батьківських обов'язків до зміцнення систем підтримки і соціальної допомоги для родин з дітьми, що дозволить підвищити їх спроможність щодо виконання своїх батьківських обов'язків. З огляду на це Комітет ще раз повторює свою попередню рекомендацію стосовно використання альтернативних форм догляду чи інституційного розміщення дітей лише у якості крайнього заходу, і тільки якщо це відповідає найкращим інтересам дитини. Відповідно до зазначеного, Комітет ООН з прав дитини рекомендує Україні запровадити спеціальну систему для ефективного моніторингу і оцінки державних послуг і підтримки сімей, включаючи одиноких батьків, які її потребують [5].

Здійснивши аналіз національного нормативно-правового забезпечення яке регламентує діяльність системи захисту прав дітей ми дійшли висновку про те, що визначення дитини у національному законодавстві загалом відповідає стандартам Конвенції. Та в державній системі захисту прав дітей відсутній системний підхід до врахування думки дитини на всіх рівнях суспільного

життя. Принцип найкращих інтересів дитини покладено в основу державної політики лише у сфері охорони дитинства та регулювання сімейних відносин. Проте політика держави не спрямована на активну протидію дискримінації уразливих та маргінальних груп, передусім у доступі до освіти та медичних послуг. Фінансування державних програм і планів з охорони дитинства здійснюється за «залишковим принципом», а не через визначення фіксованої частки від загального бюджету на їх реалізацію.

Відкритим залишається питання розроблення дієвого механізму раннього виявлення сімей, які опинилися у складних життєвих обставинах, та оцінювання потреб дитини. Оскільки на сьогоднішній день, висновок про ситуацію в сім'ї робиться органами опіки та піклування (зокрема службою у справах дітей) практично на основі єдиного документа – акту обстеження житлово-побутових умов.

Провівши комплексний аналіз державної системи та політики з охорони дитинства, особливо соціально незахищених верств дітей, ми бачимо, що дійсно, національні орієнтири потребують суттєвого та термінового покращення. Незважаючи на те, що держава на сьогоднішній день проводить політику стосовно покращення демографічного стану населення, шляхом активної монетизації народжуваності дітей, тобто отримання фінансового прибутку для сімей при народженні дитини, кількість неповнолітніх в Україні протягом останніх років зменшується, а число посиротілих дітей збільшується. Підтвердженням нашого судження є статистичні дані про кількість неповнолітніх в Україні та зростаючу кількість дітей які з тих чи інших причин позбавляються батьківської опіки та піклування. Що суперечить вимозі Комітету ООН з прав дитини (ЮНІСЕФ) у забезпеченні принципу найкращих інтересів дитини – право на виховання в сім'ї. Також ми спостерігаємо тенденцію до зменшення як національного, так і іноземного усиновлення дітей (табл. 1).

Таблиця 1

Тенденція зменшення національного та іноземного усиновлення дітей

рік	Загальна кількість дітей віком від 0-17 років (тис. осіб)	Кількість усиновлених дітей із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, громадянами України	Кількість усиновлених дітей із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, іноземними громадянами	Загальна чисельність дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, на кінець року
2007	8536,1	2016	1670	92865
2008	8325,7	2114	1587	95956
2009	8186,3	2247	1428	98119
2010	8081,1	2374	1202	100787
2011	8003,3	2066	970	103542
2012	7971,6	1784	806	102924

За даними державної служби статистики України

При цьому, ми також не можемо стверджувати, що стимулювання народжуваності дітей шляхом монетизації є ефективним. А соціальна допомога для родин з дітьми дозволяє підвищити їх спроможність щодо ви-

конання своїх батьківських обов'язків, і при цьому втілюється у життя принцип найкращих інтересів дитини, чого вимагає від України Комітет ООН з прав дитини. Критичним фактором у цій системі варто виділити моне-

тизацію народжуваності дітей в маргінальних сім'ях. Під маргінальною сім'єю (від лат. Marginalis – той, що знаходиться з краю, на межі) ми розуміємо сім'ї та родини, спосіб життя яких не відповідає цивілізованам загальноприйнятим суспільним нормам, правилам та стандартам які притаманні більшості сімей та родин у нашому суспільстві. Маргінальними, на нашу думку, є сім'ї в яких батьки вживають наркотичні речовини, зловживають спиртними напоями, є психічно хворими, жебракують та не мають постійного місця проживання, засуджені за злочин вчинений проти дитини або є позбавленими батьківських прав стосовно раніше народжених дітей. Саме в таких сім'ях діти найчастіше позбавляються батьківської опіки та піклування.

Особливої уваги та підтримки з боку держави потребують сім'ї з дітьми, батьки яких є з обмеженими можливостями, безробітні, мали судимість та відбували покарання в місцях позбавлення волі (не пов'язаного з порушенням прав дитини).

Тож сучасність вимагає від національної системи захисту прав дітей не лише імплементації до міжнародних норм і стандартів, а й при цьому вона має ефективно та якісно реагувати на виклики сьогодення які існують в Україні та забезпечити безперервність реалізації ключових пріоритетів державної політики стосовно охорони дитинства. У державній системі захисту прав дитини при дотриманні міжнародного принципу реалізації найкращих інтересів для дітей прерогативою має стати збереження інституту сім'ї. Для цього на державному рівні необхідне втілення у життя соціальних програм з нівелювання маргінальних сімей та створення сприятливих умов батькам для легального заробляння коштів щоб належно утримувати та виховати своїх нащадків.

Отже, впродовж останнього часу вплив міжнародних організацій їх норм і стандартів істотно змінив національну систему охорони дитинства та основні підходи до осмислення і реалізації прав дітей. Це пов'язано з розвитком державної політики у сфері охорони дитинства, удосконаленням національного механізму контролю за дотриманням чинного законодавства у сфері охорони дитинства, становленням інституцій соціально-правового захисту дітей та багатьма іншими чинниками. Варто відзначити, що механізм державної системи захисту прав дітей в цілому відповідає міжнародним стандартам у сфері прав дитини, що закріплені у відповідних конвенціях.

Законодавство України гарантує цілу низку пілг і допомогу дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківської опіки. Але відповідно до міжнародних вимог держава-учасниця має реалізувати принцип найкращих інтересів для дітей, тобто, передусім, збереження інституту сім'ї.

Перспективи подальших розвідок Вбачаємо необхідність у дослідженні особливостей запровадження програмно-цільового методу з фінансової підтримки сімей з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах.

### Література.

1. Конвенція про права дитини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_021](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_021).

2. Пава дитини мовою Прав Людини: Методичний посібник для працівників закладів освіти / Автор-упорядник Т. В. Войцях; за ред. В. Г. Панка. – Черкаси: Черкаський ОПОПП, 2011. – 116 с.

3. Кривачук Л. Ф: Державна політика в сфері охорони дитинства в Україні: формування та реалізація: Львів: ЛДФА, 2012. – 480 с.

4. Нормативно-правові акти з питань захисту прав дитини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/content/upd\\_zakonodavstvo.html](http://www.president.gov.ua/content/upd_zakonodavstvo.html).

5. Заключні спостереження: Україна. Комітету ООН з прав дитини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/docs/unicef\\_ukraine2011.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/unicef_ukraine2011.pdf).

УДК 35.076(477)«201»

*Олександр Карпенко*

## ВИКОНАВЧО-РОЗПОРЯДЧИЙ АСПЕКТ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ НАДАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ (2006–2011 РР.)

*Проаналізовано нормативно-правове забезпечення сфери надання адміністративних послуг в Україні упродовж 2006–2011 рр. Виявлено недосконалість виконавчо-розпорядчого напрямку розвитку правових засад сервісної діяльності органів державної влади в частині суперечливості більшості підзаконних актів щодо визначення класифікації видів послуг державного управління, суб'єктів надання та стандартизованих процедур їхньої практичної реалізації. Відзначена необґрунтованість нормативного закріплення поняття «адміністративні послуги» як консолідуючої категорії всіх послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** управлінські послуги, сервісна діяльність, виконавчо-розпорядчі послуги.

Фактична монополізація центральною владою процесів прийняття державно-управлінських рішень практично обмежує реалізацію базових прав та свобод громадян України, що із урахуванням новітніх викликів суспільного розвитку спричинено неефективністю сучасної адміністративної реформи, яку фактично зведено лише до скорочення кількості державних службовців. Натомість, профільні міністерства не формують державну політику у сфері надання владних послуг на основі транспарентності, громадської відповідальності та відкритої підзвітності. Передусім, це пов'язано з недосконалістю правових засад надання державних та муніципальних послуг.

Науково-теоретичному обґрунтуванню правового забезпечення сервісної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування значної уваги приділено у вітчизняних дослідженнях В. Бакуменка, Т. Булаковського, Р. Бойко, Т. Буренко, Ю. Даньшиної, С. Дембіцької, Н. Гончарук, О. Іващенко, А. Каляєва, О. Костіна, О. Кучабського, А. Ліпенцева, В. Михайлишина, Л. Прокопенка, Ю. Сірого, О. Сушинського, П. Петровського, В. Тертички та М. Шапоренка. Натомість, не вирішеною частиною загальної проблеми залишається вироблення науково обґрунтованої стратегії щодо подальшого розвитку законодавства у сфері надання послуг державного управління та місцевого самоврядування.

Завдання статті – здійснення аналізу виконавчо-розпорядчого напрямку розвитку правових засад сервісної діяльності органів державного управління в Україні упродовж 2006–2011 рр.

Виклад основного матеріалу. Паралельно з «комунікативним» та «дозвільним», аналіз яких було здійснено автором у попередніх дослідженнях, набуває наступного нормотворчого етапу й так званий «адміністративний» напрям розвитку правових засад надання послуг органами влади після прийняття 11 травня 2006 р. урядової Програми щодо запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади. На думку Ю. Даньшиної, у зазначеному підзаконному акті не згадується про якість надання так званих «адміністративних» послуг, але зазначається, що необхідність створення цієї програми обумовлено недостатньою орієнтованістю діяльності органів виконавчої влади «...на задоволення потреб споживачів», зокрема у сфері надання послуг, а також їх низькою якістю [1, с. 67]. Натомість, варто акцентувати увагу й на тому, що вперше у підзаконному акті такого рівня було визначено основні ознаки щодо ефективної реалізації сервісної діяльності органів державної влади, зокрема, зорієнтованої на потреби споживачів, зацікавленість службовців у досягненні кінцевого результату, а також на використання процесного та системного підходів при прийнятті обґрунтованих державно-управлінських рішень. На першому етапі виконання цієї програми передбачалось «...визначити перелік послуг, що надаються органами виконавчої влади, а також процесів надання таких послуг», а серед очікуваних результатів зазначалось, що її остаточна реалізація дасть змогу «...урахувати в діяльності органів виконавчої влади потреби споживачів у конкретних послугах та забезпечити належну якість їх надання». Окрім цього, серед заходів щодо запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади до 1 червня 2009 р. виконавцям (зокрема, Держспоживстандарту та Українській асоціації якості) було запропоновано скласти перелік послуг, «що надаються органами виконавчої влади, та процесів з їх надання і визначити осіб, які відповідають за дотримання цих процесів» [2].

Зазначимо, що створення такого Реєстру державних та адміністративних послуг було розпочато лише після прийняття Розпоряджень Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 15 лютого 2006 р. № 90-р, і «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 27 червня 2007 р. № 494-р., та згодом розміщено на електронному ресурсі тодішньої Головної державної служби України (нині – Національне агентство з питань державної служби України).

У зазначених актах вперше сфера сервісної діяльності органів влади розглядається як певна цілісна система, в рамках якої розтлумачено відмінність публічних, державних, муніципальних та адміністративних послуг, а для її практичної реалізації рекомендовано запровадити на портальних засобах та технологіях ЕЦП [3, с. 168]. Ці документи сприяли нормотворчості на рівні й окремих центральних органів виконавчої влади. Так, з метою унормування різних процедур надання послуг державного управління (визначення порядку звернення до відповідного органу влади, документного забезпечення сервісної діяльності уповноважених підрозділів, встановлення строків надання послуг та розмір їхньої оплати) упродовж 2007–2012 рр. з'явилась ціла низка

відповідних документів, що вводять у дію окремі методичні рекомендації та стандарти, а саме:

- Накази Міністерства економіки України «Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг» від 12 липня 2007 р. № 219 та «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо визначення собівартості платних адміністративних послуг» від 28 вересня 2007 р. № 329;
- Наказ Міністерства аграрної політики України «Про затвердження методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг Міністерством аграрної політики, щодо визначення собівартості платних адміністративних послуг та рекомендацій щодо визначення кваліфікаційних вимог до працівників Мінагрополітики, які надають адміністративні послуги (Методичні рекомендації, розд.1)» від 28 березня 2008 № 195;
- Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України «Про затвердження Стандарту надання адміністративної послуги «Видача протоколів випробувань насіння і садивного матеріалу квітково-декоративних культур (Стандарт, п.1.6)» від 27 серпня 2007 р. № 130;
- Наказ Міністерства регіонального розвитку та будівництва України «Про затвердження Стандарту адміністративної послуги з видачі (переоформлення, внесення змін до переліків робіт діючих ліцензій, анулювання та видачі дублікатів) ліцензій на провадження господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури (Стандарт, п.1.2)» 8 вересня 2009 р. № 367;
- Наказ Державного комітету лісового господарства України «Про затвердження Стандарту надання адміністративної послуги з видачі бланків ліцензій на добування мисливських тварин (Стандарт, п.1.4)» від 7 вересня 2009 р. № 231;
- Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження стандартів адміністративної послуги «Ліцензування діяльності, пов'язаної з промисловим виловом риби, крім внутрішніх водойм (ставків) господарств» та «Реєстрація риболовних суден у Державному судовому реєстрі України або Судновій книзі України, внесення до них змін та видача свідоцтва про мінімальний склад екіпажу риболовного судна» (Стандарт адміністративної послуги «Ліцензування діяльності, пов'язаної з промисловим виловом риби, крім внутрішніх водойм (ставків) господарств», п.1.1)» від 2 грудня 2011 р. № 697;
- Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Стандарту надання адміністративної послуги з проведення професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури (Стандарт, розд.1)» 11 січня 2012 р. № 16.

Однак такий, на перший погляд плідний, розвиток підзаконної нормотворчості у сфері державних та муніципальних послуг не вирішив проблем неузгодженості у встановленні видів цих послуг, визначенні суб'єктів/об'єктів їхнього формування та реалізації, безпосереднього закріплення юридичного гарантування прав та законних інтересів громадян у процесі здійснення сервісної діяльності органів влади. Тому на виконання Указу Президи-

дента України: «Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг» від 3 липня 2009 р. № 508/2009 вітчизняним урядом було удосконалено діючу нормативно-правову базу з проблематики так званих «адміністративних» послуг, шляхом ухвалення упродовж 2009 р. ряду підзаконних актів, серед яких:

1. Постанови Кабінету Міністрів України:

– «Деякі питання платних державних послуг» від 11 березня 2009 р. № 234, якою зобов'язано ЦОБВ забезпечити перерахування до спеціального фонду державного бюджету одержувачами послуг, що надаються суб'єктами господарювання, яким делеговані закріплені за центральними органами виконавчої влади повноваження щодо їх надання;

– «Про утворення Комісії з питань удосконалення порядку надання державних та адміністративних послуг» від 20 травня 2009 р. № 486, якою вводиться у дію Положення про відповідний дорадчий орган, основним завданням якого є забезпечення координації дій ЦОБВ з метою удосконалення порядку надання цих послуг;

– «Про затвердження Положення про реєстр державних та адміністративних послуг» від 27 травня 2009 р. № 532, у тексті якого реєстр державних (згодом адміністративних) послуг тлумачиться як єдина комп'ютерна база даних про послуги, що надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями, а також органами місцевого самоврядування у процесі виконання ними делегованих повноважень;

– «Деякі питання надання державних платних (адміністративних) послуг, видачі документів дозвільного характеру» від 1 липня 2009 р. № 724, за якою органам виконавчої влади забороняється делегувати владні повноваження суб'єктам господарювання (окрім державної форми власності) у процесі надання дозвільних послуг;

– «Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг» від 17 липня 2009 р. № 737, яким було затверджено Тимчасовий порядок надання державних (пізніше адміністративних) послуг, що визначав процедуру їхньої реалізації на період до законодавчого врегулювання.

2. Розпорядження Кабінету Міністрів:

– «Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг» 25 лютого 2009 р. № 251-р, яким серед іншого зобов'язано Головдержслужбу України на основі результатів додаткового функціонального обстеження центральних і місцевих органів виконавчої влади підготувати реєстр державних платних послуг та подати його на розгляд уряду, а також переглянути існуючі переліки таких послуг з метою уникнення їх дублювання;

– «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про адміністративні послуги» від 17 червня 2009 р. № 682-р., за яким розпочато шлях законодавчого врегулювання суспільних відносин, що виникають у процесі надання послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Цим документом на офіційному рівні визнано незаконність використання місцевими органами виконавчої влади права утворювати суб'єкти господарювання, які використовуючи правову невизначеність у сфері сервісної діяльності, активно створювали різноманітні посередницькі структури, що займали монополіне становище з надання послуг, отримання яких є обов'язковим для забезпечення конституційних прав/свобод та законних інтересів громадян.

Згодом, на виконання Постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Реєстр дер-

жавних та адміністративних послуг» від 27 травня 2009 р. № 532 та «Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг» від 17 липня 2009 р. № 737 Головним управлінням державної служби України було зареєстровано в Міністерстві юстиції України (реєстр. № 43/17338 від 19 січня 2010 р.) Наказ від 26 листопада 2009 р. № 351, яким затверджується «Порядок формування та ведення Реєстру адміністративних послуг», що визначав механізм внесення послуг до Реєстру державних та адміністративних послуг і порядок взаємодії Головдержслужби України (Держателя Реєстру) в особі Центру адаптації державної служби до стандартів ЄС (Адміністратора Реєстру) з органами влади (суб'єктами надання послуг) та користувачами.

У 2009 р. було зроблено першу спробу законодавчого врегулювання сфери надання послуг державного управління, так у Комітеті з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Верховної Ради України було зареєстровано Законопроект (реєстр. № 4176 від 6 березня 2009 р.) «Про послуги, що надаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та бюджетними установами», який складався з 5 статей і спрямовувався на удосконалення процедури надання державних та муніципальних послуг. Цим документом було підтверджено неможливість делегування органами виконавчої влади своїх повноважень з реалізації послуг суб'єктам господарювання, які не мають статусу бюджетних установ. Однак, у законопроекті не було врегульовано формування переліку державних послуг, які можуть надаватися відповідними органами на платній та безоплатній основі, а основний текст не визначав самих процедур сервісної діяльності.

Відсутність законодавчого унормування практичної реалізації основних засад сервісної держави спонукало упродовж 2010–2011 рр. подальше виникнення цілої низки нових підзаконних актів, якими уряд країни намагався врегулювати процеси, що відбувалися у сфері надання державних та муніципальних послуг. Через непослідовність державної політики ці постанови й розпорядження викликали певні протиріччя, особливо на регіональному та місцевому рівні, чиновниками тлумачились на власний розсуд, а послуги реалізовувалися за необґрунтованими цінами й сумнівними переліками. Остаточо, тільки з 1 березня 2011 р. Постановою Кабінету Міністрів України від 5 січня 2011 р. № 33 «Деякі питання надання платних адміністративних послуг» (яка згодом втратила чинність) було встановлено, що надання платних «адміністративних» послуг має здійснюватися «...виключно бюджетними установами, а також підприємствами, небюджетними установами та організаціями, на які законодавчими актами ... покладено повноваження щодо надання таких послуг», а також державними підприємствами, установами та організаціями. Відповідно до цієї постанови міністерства та інші центральні органи виконавчої влади зобов'язані були внести до 20 лютого 2011 р. на розгляд уряду проекти актів «...щодо затвердження переліків платних адміністративних послуг із зазначенням бюджетних установ, а також підприємств, установ та організацій і розмірів плати за надання зазначених послуг та оприлюднити такі переліки на офіційних веб-сайтах після їх затвердження» [4, с. 834–835]. До того часу, Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг» від 27 січня 2010 р. № 66 встановлюється розмір плати за надання адміністративних послуг з урахуванням

економічно обґрунтованих витрат, а з метою контролю за дотриманням законодавства з питань надання платних послуг прийнято Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2010 р. № 1949-р. «Про утворення міжвідомчої робочої групи з проведення аналізу (інвентаризації) послуг, які надаються центральними органами виконавчої влади і підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління».

Слід зазначити, що визначальною для подальшого «виконавчо-розпорядчого» напрямку (аспекту) розвитку правового забезпечення сервісної діяльності органів влади стала Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг» від 11 жовтня 2010 р. № 915, якою було необґрунтовано закріплено у нормативно-правовій базі поняття «адміністративні послуги» як консолідуєчу категорію всіх послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Таким чином, як у назві, так і у тексті раніше опублікованих Постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг» від 27 травня 2009 р. № 532, «Деякі питання надання державних платних (адміністративних) послуг, видачі документів дозвільного характеру» від 1 липня 2009 р. № 724 та «Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг» від 17 липня 2009 р. № 737 більш широкий за змістом термін «державні послуги» виключено або скрізь змінено на більш вузький – «адміністративні послуги», до яких «...належить: видача ліцензій, дозволів та інших документів дозвільного характеру, сертифікатів, свідоцтв, атестатів, посвідчень; реєстрація (фактів, суб'єктів, прав, об'єктів, у тому числі легалізація суб'єктів і актів (документів), нострифікація та верифікація); інші види діяльності незалежно від назви, у результаті провадження яких заінтересованим фізичним та юридичним особам, а також об'єктам, що перебувають у власності, володінні чи користуванні таких осіб, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт». Звідси, як наслідок, унормовано термін «стандарт адміністративної послуги» як «... акт, який видається суб'єктом відповідно до нормативно-правових актів, що визначають порядок надання адміністративної послуги, та містить інформацію про адміністративну послугу і процедуру її надання, зокрема умови та відповідальних осіб», вже раніше визначений Наказом Мінекономіки України «Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг» від 12 липня 2007 р. № 219. Серед позитивів Постанови слід зазначити введення заборони «...вимагати від одержувачів адміністративних послуг документи та інформацію, які перебувають у володінні суб'єкта, володінні інших державних органів і державних підприємств, установ та організацій або надання яких не передбачено нормативно-правовими актами» [5].

В процесі формування єдиного реєстру послуг державного управління та місцевого самоврядування зазначимо, що Постанові Кабінету Міністрів України «Про Реєстр адміністративних послуг» від 5 грудня 2011 р. № 1274, якою скасовано дію Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Реєстр адміністративних послуг» від 27 травня 2009 р. № 532 й затверджено нове Положення про Реєстр «адміністративних» послуг, передувала значна кількість конкретизованих підзаконних актів уряду (звуженого значення), щодо затвердження переліків платних послуг різних центральних органів виконавчої влади, таких, напри-

клад як Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Міністерством фінансів, та розміру плати за їх надання» від 6 квітня 2011 р. № 352, «Про платну адміністративну послугу, яка надається Міністерством соціальної політики, та розмір плати за її надання» від 13 квітня 2011 р. № 404, «Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Міністерством економічного розвитку і торгівлі, підприємствами та організаціями, що належать до сфери його управління, і розміру плати за їх надання» від 26 жовтня 2011 р. № 1111.

Таким чином, Постановою «Про Реєстр адміністративних послуг» від 5 грудня 2011 р. № 1274 Кабінет Міністрів України зобов'язав: центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації забезпечити своєчасне подання профільному міністерству інформації про адміністративні послуги, що надаються ними, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління з метою наповнення Реєстру адміністративних послуг (сформованого відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 27 травня 2009 р. № 532 «Про затвердження Положення про Реєстр адміністративних послуг»), розпорядником й утримувачем якого, стало Міністерство економічного розвитку і торгівлі (замість Національного агентства з питань державної служби). Зрозуміло, змінилось й визначення терміну «реєстр адміністративних послуг», під яким відтепер розуміється «єдина комп'ютерна база даних про адміністративні послуги, які надаються відповідно до законодавства центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими держадміністраціями, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління, а також органами місцевого самоврядування» [6, с. 122–123].

Напередодні ухвалення закону, регулюючого сферу надання так званих «адміністративних» послуг, затверджено план заходів щодо її подальшого реформування відповідним Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1076-р., згідно з яким центральним органам виконавчої влади необхідно: затвердити стандарти сервісів; скасувати попередні рішення про делегування повноважень з «обслуговування» від імені держави суб'єктам, які не належать до бюджетних установ; подати на розгляд уряду проекти рішень щодо скорочення переліку документів, необхідних для одержання «адміністративних послуг»; надати Мінекономрозвитку інформацію про реєстри, що ведуться органами виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління; запровадити надання е-послуг за принципом «єдиного вікна» з використанням «електронної черги», а також забезпечити розміщення на власних веб-сайтах електронних форм заяв та інших документів, які подаються для одержання адміністративних послуг. Окрім цього Київській міській, Кіровоградській, Луганській обласній держадміністрації запропоновано реалізувати комплексні пілотні проекти з реформування сфери надання послуг шляхом «утворення міських центрів» та регіональних веб-порталів з надання «адміністративних» послуг [7].

➔ В результаті проведеного дослідження автором здійснено аналіз нормативно-правового забезпечення сфери надання виконавчо-розпорядчих послуг органами влади в Україні упродовж 2006-2011 рр., на основі якого сформовано ряд висновків.

1. Розглядаючи різні підходи щодо вирішення нормативно-правового унормування сервісної діяльності



Вікторія Каштель

## НАДАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ МАТЕРЯМ НА ДІТЕЙ ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ З СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ. ПОРІВНЯННЯ МЕХАНІЗМУ ПРИЗНАЧЕННЯ ДОПОМОГИ ПРИ НАРОДЖЕННІ В УКРАЇНІ, РОСІЇ ТА КРАЇНАХ ЄВРОСОЮЗУ

органів влади в Україні, виявлено недосконалість «виконавчо-розпорядчого» напрямку його розвитку, в частині суперечливості у більшості підзаконних актів визначення класифікації видів послуг державного управління, суб'єктів надання та встановлення стандартів процедур їх практичної реалізації, а також безпосереднього закріплення юридично-гарантованих прав і законних інтересів громадян (одержувачів) у цій сфері.

2. У вітчизняній нормативно-правовій базі необґрунтовано закріплено поняття «адміністративні послуги» як консолідуюча категорія всіх послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Проблематиці та перспективам подальшого розвитку нормативно-правового забезпечення управлінських послуг в Україні автор приділить увагу в подальших наукових дослідженнях.

### Література.

1. Даньшина Ю. В. Розвиток механізмів надання адміністративних послуг в Україні: дисертація ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Даньшина Юлія Володимирівна; Класичний приватний університет. – Запоріжжя, 2013. – 225 с.

2. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 трав. 2006 року № 614 // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/614-2006-p>. – Назва з екрану.

3. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90 // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/494-2007-p>. – Назва з екрану.

4. Деякі питання надання платних адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 січ. 2011 р. № 33 // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/33-2011-p>. – Назва з екрану.

5. Деякі питання надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовт. 2010 р. № 915 // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/915-2010-p>. – Назва з екрану.

6. Про Реєстр адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2011 р. № 1274 // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1274-2011-p>. – Назва з екрану.

7. Про затвердження плану заходів щодо реформування системи надання адміністративних послуг [Електронний ресурс]: розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 жовт. 2011 р. № 1076-р // Законодавство України. – К., 2011. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1076-2011-p>. – Назва з екрану.

*Приведення державної політики у сфері соціального захисту населення у відповідність до міжнародно-правових, в тому числі європейських стандартів, є важливою передумовою успішної європейської інтеграції України. Державне управління в соціальному напрямку повинно, по-перше, вирішувати проблему якісного своєчасного призначення матерям допомоги на дітей, яка гарантуватиме можливість виживання в умовах соціально-економічної кризи, наблизення органів соціального захисту населення до одержувачів допомоги, оформлення та надання допомоги за єдиним пакетом документів. Особливу увагу треба приділити удосконаленню механізму надання допомоги на дітей, які мешкають у сільській місцевості.*

**Ключові слова:** державна політика, дитина, допомога при народженні дитини, соціальний захист населення, державна соціальна політика.

Важливою передумовою успішної європейської інтеграції України є приведення державної політики у сфері соціального захисту населення у відповідність до міжнародно-правових, в тому числі європейських стандартів. Саме тому поняття «державна соціальна політика» можна визначити як комплекс заходів державного і недержавного характеру, спрямованих на виявлення, задоволення і узгодження потреб і інтересів громадян, соціальних груп територіальних громад.

Це система заходів, що спрямована на поліпшення якості та рівня життя великих соціальних груп, яка фінансується з коштів державного бюджету та впроваджується Урядом через місцеві та регіональні органи влади. Удосконалення державного управління у сфері соціального захисту населення є одним із суттєвих факторів, який сприятиме становленню України як соціальної держави. Ключова суспільна функція шлюбного полягає в узаконюванні батьківства.

Якщо повернутися до нашої історії, то можна зазначити, що наприкінці XIX ст. Україна мала найвищу в Європі народжуваність.

У 1896–1897 рр. сумарний показник народжуваності в Україні становив 7,5 дитини (сумарний коефіцієнт народжуваності показує середню кількість дітей, народжених однією жінкою за весь період її життя. Це своєрідна характеристика покоління). Тобто, йдеться про те, що українському народу завжди було притаманне явище високої народжуваності. Але у XIX ст. розпочався процес зниження народжуваності. Якщо у 1891–1900 рр. її загальний коефіцієнт становив 49,1 %, у 1901–1910 рр. – 44,6 %, а у 1911–1913 рр. – 42,9 %, то у пореволюційний період після короткочасного підвищення народжуваності в середині 20-х років почалось її швидке зниження (загальний коефіцієнт народжуваності – це вимірник

рівня народжуваності, що визначається відношенням кількості народжених живими протягом календарного року до середньорічної чисельності наявного населення у процентному відношенні).

У теоретичних та прикладних демографічних працях 20-30-х років в УРСР значну роль відіграли твори соціал-гігієністів, котрі досліджували проблему якості населення в біосоціальному аспекті. Вагоме місце серед них належить працям С. А. Томіліна, який запровадив системний підхід до вивчення народонаселення. Він розглядав народонаселення як багату на соціальні й біологічні ознаки сукупність [11].

Особливо вплинули на кількість і густоту населення в Україні роки радянської влади і входження до складу Радянського Союзу.

Починаючи з 1917 р., український народ втратив понад 25 млн своїх громадян вбитими і закатованими. Це найбільший з відомих геноцидів (знищення за національною ознакою), що його знала історія людства: громадянська війна і агресія російських, польських і німецьких військ 1917–1920 рр., голодомор 1921–1923 рр., голодомор 1932–1933 рр., масові репресії 1935–1939 рр., Друга світова війна, голод 1946–1947 рр.

Під час освоєння цілинних і перелогових земель у 1953–1954 рр. з України було вивезено понад 1,5 млн осіб. І, нарешті, чорнобильська трагедія, що призвела до міграції сотень тисяч осіб і перетворення цілих районів нашої країни в безлюдні території.

Втрачені в Україні традиції багатодітності призвели до того, що у 1995 р. сумарний показник народжуваності, тобто кількість дітей, яку може народити кожна жінка упродовж усього репродуктивного періоду свого життя, становив 1,6 дитини на одну жінку. Зазначимо, що для розширеного відтворення населення необхідно мати 2,2–2,4 дитини.

Падіння життєвого рівня, що триває, не вирішеність екологічних проблем, загострених наслідками Чорнобильської катастрофи, соціально-психологічний дискомфорт – все це примушує більшою мірою, ніж раніше, обмежувати розмір сім'ї. Процес зниження народжуваності характерний для багатьох розвинених країн світу, нині це загальна тенденція демографічного розвитку. Але є та межа зниження народжуваності, яку не можна переступити, оскільки за нею – процес депопуляції набуває незворотного характеру.

Україна сьогодні підійшла до цієї межі. Різко зменшилася кількість шлюбів, зростає число розлучених, удівців і особливо удовиць, збільшується частка бездітних і одностатевих родин, а це ще більше погіршує демографічні перспективи держави.

Сучасний рівень народжуваності в Україні оцінюється як украй низький як за історичними мірками, так і у міжнародному контексті: і після семи останніх років, протягом яких народжуваність у країні підвищується, її показники залишаються одними із найнижчих на європейському просторі і тим більше у порівнянні з їх рівнями, що мали місце в Україні в осяжній історичній ретроспективі.

Державне управління в соціальному напрямку повинно, по-перше, вирішувати проблему якісного своєчасного призначення матерям допомоги при народженні дитини, яка гарантуватиме можливість виживання в умовах соціально-економічної кризи, наближення органів соціального захисту населення до одержувачів допомоги, оформлення та надання за єдиним пакетом документів. Особлива увага повинна приділятися удосконаленню механізму надання допомоги при народ-

женні дитини матерям, які мешкають у сільській місцевості, задля попередження та недопущення випадків відмови матерів від дитини внаслідок несприятливих соціальних та матеріальних умов.

Сім'я, як об'єднання людей, пов'язаних спільним побутом та взаємною відповідальністю, та засноване на шлюбі та кровній спорідненості, є базовою передумовою функціонування соціуму, невід'ємною ланкою у механізмі життєдіяльності та демографічного відтворення поколінь. Її значення настільки важливе, що сім'ю іноді визначають як «першоелемент суспільства» (the fundamental unit of society).

Надання соціальної допомоги матерям при народженні дитини є складовою державної політики України з соціального захисту населення. На відміну від пенсій, соціальні допомоги не є основним та постійним джерелом засобів для існування, а лише тимчасово замінюють заробітну плату або є додатком до основного джерела засобів для існування. У деяких випадках соціальні допомоги виступають як допомога за відсутності основних джерел засобів для існування, тому, виходячи із підстав призначення, вони поділяються на три групи, в залежності від тривалості надання допомоги та її розміру.

Наведемо приклад: механізм виплати допомоги другого типу (допомоги при народженні дитини) передбачає виплату у розмірі, який залежить від того, яка по рахунку дитина у сім'ї – перша, друга, третя... Також розмір допомоги залежить від дати народження. Так, допомога при народженні дитини, яка народилася після 31 грудня 2011 р., надається у сумі, кратній 30 розмірам прожиткового мінімуму, – на першу дитину; кратній 60 розмірам прожиткового мінімуму, – на другу дитину; кратній 120 розмірам прожиткового мінімуму, – на третю і кожную наступну дитину.

Виплата допомоги здійснюється одноразово у десятикратному розмірі прожиткового мінімуму при народженні дитини, решта суми допомоги на першу дитину виплачується протягом наступних 24 місяців, на другу дитину – 48 місяців, на третю і кожную наступну дитину – 72 місяців рівними частинами.

Важливо зазначити, що допомога при народженні дитини нараховується у розмірах прожиткового мінімуму для дітей віком до шести років, встановлених на день народження дитини. Законом України «Про державний бюджет України на 2014 рік» встановлено такі розміри прожиткового мінімуму для дітей віком до шести років: з 1 січня – 1032 грн., з 1 липня – 1059 грн., з 1 жовтня – 1102 грн.

У 2014 році розмір допомоги при народженні першої дитини складатиме:

- з 1 січня – 30960 грн., з яких 10320 грн. виплачується одноразово, а решта – рівними частинами протягом 24 місяців;
- з 1 липня – 31770 грн., з яких 10590 грн. виплачується одноразово, а решта – рівними частинами протягом 24 місяців;
- з 1 жовтня – 33060 грн., з яких 11020 грн. виплачується одноразово, а решта – рівними частинами протягом 24 місяців.

Розмір при народженні другої дитини (за умови незмінності у законі про бюджет розмірів затверджених прожиткових мінімумів) складатиме:

- з 1 січня – 61920 грн., з яких 10320 грн. виплачується одноразово, а решта – рівними частинами протягом 48 місяців;
- з 1 липня – 63540 грн., з яких 10590 грн. виплачується одноразово, а решта – рівними частинами протягом 48 місяців;

- з 1 жовтня – 66120 грн., з яких 11020 грн. виплачується одноразово, а решта – рівними частинами протягом 48 місяців.

Розмір при народженні третьої і кожної наступної дитини (при незмінності у законі про бюджет розмірів затверджених прожиткових мінімумів) складатиме:

- з 1 січня – 123840 грн. з яких 10320 грн. виплачується одноразово, а решта – рівними частинами протягом 72 місяців;
- з 1 липня – 127080 грн., з яких 10590 грн. виплачується одноразово, а решта – рівними частинами протягом 72 місяців;
- з 1 жовтня – 132240 грн., з яких 11020 грн. виплачується одноразово, а решта – рівними частинами протягом 72 місяців.

Це дуже важлива соціальна підтримка держави, спрямована на стимулювання народжуваності в Україні. Але не менш важливим є здійснення контролю за використанням коштів державних соціальних допомог батьками з метою запобігання випадків нецільового використання коштів внаслідок невідповідального ставлення батьків до своїх дітей, невиконання батьківських обов'язків.

Контроль за цільовим використанням допомоги та створенням належних умов для повноцінного утримання та виховання дітей здійснюється головними державними соціальними інспекторами та державними соціальними інспекторами органів соціального захисту населення разом з управліннями справах сім'ї, дітей та молоді, органами опіки та піклування тощо.

Для цього головним державним соціальним інспектором постійно перевіряються первинні відомості, які надають заявники для отримання соціальних допомог, в тому числі дані, що надаються органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, а також проводиться моніторинг виплат і використання допомоги, вибіркове обстеження окремих сімей у разі необхідності.

Соціальні служби ретельно перевіряють умови утримання, проживання, харчування дітей у малозабезпечених, багатодітних родинах, а також родинах, де є новонароджені діти.

За результатами перевірок цільового використання коштів органами соціального захисту припиняються державні виплати на дітей, де батьки безвідповідально ставляться до виконання своїх батьківських обов'язків.

На жаль, спостерігаються випадки, коли кошти державної соціальної допомоги, допомоги при народженні стимулюють народжуваність саме у неблагонадійних родинах, у зв'язку з чим можливо доцільно переглянути механізм надання цієї допомоги. Якщо розглянути та порівняти шведську, німецьку, американську та українську моделі соціального захисту, можна звернути увагу на те, що саме українська модель соціального захисту населення найбільш спрямована на адресність надання допомоги. Це свідчить, насамперед, про глибокий та виважений індивідуальний підхід держави до кожного одержувача державної соціальної допомоги, але потрібно удосконалити механізм контролю за наданням державної допомоги.

В деяких країнах держава починає платити соціальну допомогу на дитину після виповнення їй одного року протягом трьох наступних років. Це стимулює батьків до гідного поводження з дітьми та доцільно з точки зору зростання потреб дитини саме з її віком (таблиця 1).

Удосконалення державного управління у сфері соціального захисту населення є одним із суттєвих факто-

рів, який сприятиме становленню України як соціальної держави. Державне управління в соціальному напрямку повинне, по-перше, вирішувати проблему якісного своєчасного призначення матерям допомоги при народженні дитини, яка гарантуватиме можливість виживання в умовах соціально-економічної кризи, але особлива увага повинна приділятися удосконаленню механізму надання допомоги при народженні дитини матерям, які мешкають у сільській місцевості з метою попередження та недопущення випадків відмови матерів від дитини, та удосконаленню механізму контролю цільового використання зазначеної допомоги.

☞ Кожна держава здійснює власну соціальну політику з огляду на внутрішньоекономічну, демографічну та соціально-культурну ситуації. Рівень народжуваності та економічного розвитку в країнах світу є різним, тому соціальна політика держав щодо захисту материнства переслідує різні цілі.

Народжуваність в Україні знаходиться на дуже низькому рівні, в той час як система захисту материнства практично не сформована. Для захисту материнства в Україні характерний низький рівень фінансових гарантій, низька доступність соціальних послуг, вузький вибір засобів стимулювання народжуваності, низька ефективність некоординованих кроків у цій сфері.

Таким чином, рівень розвитку системи захисту материнства в Україні відповідає загальному рівню розвитку держави. Поліпшення ситуації в сфері захисту материнства неможливе без розвитку політичних, економічних та правових відносин в державі, тому система захисту материнства в Україні потребує швидких змін у поєднанні із політичними, економічними та правовими перетвореннями.

Для більш ефективного стимулювання народжуваності в Україні необхідно:

- визначити принципи вибору оптимальної форми надання допомоги при народженні дитини;
- узагальнити існуючі в науковій літературі погляди на функціонування;
- органи виконавчої влади, які надають цю допомогу;
- активізувати роботу щодо своєчасного виявлення майбутніх матерів, молодих матерів, сімей, які опинились у складних життєвих обставинах, та надання їм допомоги у виході із кризової ситуації щодо зменшення ризику відмови від новонародженої дитини та сприяння збереженню родинних стосунків;
- вдосконалити існуючу систему контролю за цільовим використанням коштів допомоги при народженні дитини, інших видів державної соціальної допомоги малозабезпеченим та багатодітним родинам.

Важливим є усвідомлення діючою владою та населенням надзвичайної актуальності цих питань та необхідності якнайшвидшого створення програми дій, спрямованих на вирішення проблеми.

#### Література.

1. Конвенція про права дитини / Збірник документів. – Львів: Оксарт, 1995. – С. 29–49.
2. Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 01 червня 2000 року № 2014-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – №50.
3. Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими

## Моделі соціального захисту різних країн

Найменування моделі	Основний зміст моделі соціального захисту
Шведська модель	Соціальний захист забезпечується на рівні нормального соціального стандарту. Ця модель передбачає високий відсоток національного прибутку, акумульованого у держави, місцевих органів влади, спеціальних інститутів, які займаються проблемами соціального захисту населення. Вона характеризується високим рівнем ефективності національної економіки, зайнятості та інвестицій, спрямованих на одночасне забезпечення повної зайнятості і стабілізацію цін.
Німецька модель	Поєднує високу економічну ефективність з розвинутою системою соціального захисту, яка засяна на свободі споживання (вибір товарів чи послуг на свій розсуд), свободі виробництва і торгівлі, вибору робочого місця, володіння і розпорядження приватною власністю. Держава використовує результати дій ринкових механізмів і колективних переговорів. Розподіл прибутків відбувається за допомогою податків. Громадяни з низьким рівнем прибутків звільняються від оплати прибуткового податку. В німецькій моделі передбачені заходи з охорони праці (регулювання робочого часу, заборона працювати у вихідні та святкові дні, захист працівників від виробничих і професійних небезпек, охорона праці молоді та жінок, захист від незаконних звільнень з роботи). Ця модель заснована на державно-приватному розв'язанні соціальних проблем, де відповідальність окремого підприємця замінена системою «обов'язкової» колективної відповідальності та контролем з боку держави
Американська модель	Соціальний захист вирішується переважно між підприємствами і найманими робітниками в особі профспілок. Разом з цим, держава значну частку витрат спрямовує на забезпечення соціального захисту населення. Серед заходів соціальної підтримки населення слід відзначити розробку програм з професійної підготовки, перепідготовки кадрів, охоплення системою соціального забезпечення широких верств населення, видачу допомоги тим, хто її потребує, у натуральній формі (талони на безкоштовне отримання продовольчих товарів, субсидій на житло, безкоштовну медичну допомогу тощо)
Українська модель	Передбачає підвищення рівня та ефективності соціального захисту населення, перехід до адекватної соціальної допомоги, яка має бути диференційованою для різних верств населення. Соціально орієнтована економіка передбачає не лише соціальний захист, а й створення такого організаційно-економічного механізму, який сприяв би зменшенню тієї частини населення, що потребує цієї допомоги. Модель спрямована насамперед на необхідність забезпечення соціально гарантованого мінімуму задоволення потреб. Інструментом такої моделі є адресна соціальна політика, активна політика зайнятості.

народженням та похованням» від 18 січня 2001 року № 2240-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №14.

4. Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 22 березня 2001 року № 2811-XII // Відомості Верховної ради України. – 2001. – №20.

5. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 року №751 «Про затвердження порядку призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми» // Урядовий кур'єр. – січень 2002 р. – № 4.

6. Кондратюк Т. В. Загальносоціологічні підвалини дослідження сфери сімейних відносин як об'єкта державного управління / Т. В. Кондратюк // Статистика України. – 2009. – № 3. – С. 124–128.

7. Encyclopedia of sociology: New and updated / [senior advisor A. W. Frank, III]. -Guilford (Connecticut) : DPG Reference Publishing, 1981. – 317 p.9. Jessop B. The state and state-building / B. Jessop // The Oxford handbook of political institutions / [edited by R. A. W. Rhodes, S. A. Binder and B. A. Rockman].-New York : Oxford University, 2008. – P. 111–130.

8. Азарова Е. Г., Сазонов В. С. Пособия многодетным и одиноким матерям и на детей малообеспеченным семьям. – М.: ЮЛ, 1979. – 128 с.

9. Иванова Р. И. Понятие и социально-правовая природа пособий как вида социального обеспечения. В кн.: «Социальное обеспечение в СССР за 60 лет». – М.: Труды ВЮЗИ, 1980. – 145 с.

10. Борецька Н. П. Соціальний захист населення на сучасному етапі: стан і проблеми. – К.: Ін Юре., 2005. – 136 с.

11. Неділько В. П. Думки, ідеї професора Томіліна С.А. та їх втілення у XXI столітті за напрямом: соціальна медицина Укр. Федерація громад. орг. сприяння охороні здоров'я,

Держ. наук. мед. б-ка МОЗ України, Київ. міський центр «Здоров'я». – К., 2005. – 106 с.

12. Болотіна Н. Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні: [Монографія]. – К.: Знання, 2005. – С. 381.

13. Державний комітет статистики України – <http://www.ukrstat.gov.ua>.

14. Державне управління і державна служба. Том I: Збірник творчих робіт учасників III

туру щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець» у номінації «Кращий керівник». Тертишна О. А., Бакуменко В. Д., Оболенський О. Ю.,

Козловський В. О., Юхновська О. В., Олійник Л. М., Мордавець Н. Ю., Порхун О. О. / Академія муніципального управління-2010. – С. 272.

15. Про державну допомогу сім'ям з дітьми: Закон України від 21.11.1992 р. № 2811– XII/Офіційний вісник України.

16. Новікова Т. В. Соціально-економічна захищеність населення як об'єктивна необхідність становлення соціальної держави// Актуальні проблеми економіки. – 2006. – № 3. – С. 165–168.

функціонування системи патріотичного виховання дітей та молоді в душі здорового способу життя України, це В. Трошинський, В. Огнев'юк, М. Перепелиця, Є. Немирівський, В. Скуратівський, Г. Ситник, В. Головенько, А. Ковалева, Ю. Тарабукін, Є. Бородин, В. Луков, І. Ілінський та ін. Серед дослідників проблем реалізації державної молодіжної політики і здорового способу життя можна виділити також роботи В. Родіонова, Є. Слуцького, В. Лісовського та інших.

⇒ Багатоаспектне і всебічне виховання дитини, молоді людини – одна з умов повноцінного розвитку її особистості. Для успішного вирішення проблем, пов'язаних з вихованням у молоді духу здорового (і в фізичному, і в духовному розумінні) способу життя, потрібний комплексний підхід до роботи, співпраця зацікавлених організацій, що опікуються молоддю. Посередниками між такими організаціями – шкільними та позашкільними закладами, державними установами, громадськими інституціями тощо – повинні стати зокрема оновлені бібліотеки, які будуть обслуговувати дітей і молоддь.

Виховні заходи такого – фактично громадянського – спрямування (тобто з виховання духовно здорового способу життя) можна класифікувати за різними параметрами й ознаками:

- за метою (поглиблення знань);
- за формою (навчальні, ігрові, змагальні художні, індивідуальні, групові, клубні та ін.);
- за методом (роз'яснювально-ілюстративні: бесіди, диспути, конференції; дослідно-пошукові: експедиції, екскурсії, вивчення історичних джерел);
- за місцем проведення (школа, бібліотека, громадські місця та ін.) [8, с. 45].

Громадські заходи, участь у діяльності клубів, груп за інтересами надають можливість молодим людям разом досягати спільних цілей, вимагають від них вибору лідерів та прийняття важливих рішень. Безпосередня участь у житті суспільства дозволяє майбутнім активним громадянам набувати навичок співпраці в громадському житті, не втрачаючи при цьому власної індивідуальності; розвивати організаторські вміння та збагачувати досвід самоорганізації і самоуправління; ознайомлюватися з різними способами вирішення питань; оцінювати власну діяльність під кутом зору не лише особистих принципів та інтересів, а й потреб громади та країни; на практиці вивчати основи суспільного устрою.

Для сприяння прийняттю рішень, що стосуються особистого життя, соціальної адаптації та ефективної самореалізації молоді дуже важливим є забезпечення доступу до соціально значущої інформації. У зв'язку з цим виникає необхідність створення в бібліотеках, що обслуговують юнацтво, Центрів правової інформації, функціями яких є збір та аналіз відповідних відомостей, інформування про них користувачів. Діяльність таких центрів спрямовується на правову освіту молоді та профілактику правопорушень. Основними їх завданнями є:

- формування активної громадянської, духовно-здорової позиції, правової та політичної культури молоді;
- надання інформаційної підтримки тим, хто потрапив у зону юридичного, соціального та особистісного конфлікту;
- формування у молоді нетерпимості до протиправних вчинків;
- надання необхідної правової підтримки допризовній молоді.

Обслуговування в Центрах правової інформації здійснюється комплексно, що дозволяє як використовувати

УДК 37.091.2:796

**Володимир Кіров**

## ВИХОВАННЯ ДІТЕЙ І МОЛОДІ В ДУШІ ЗДОРОВОГО СПОСОБУ ЖИТТЯ

*В статті йдеться про те, що в теперішній швидкоплинний час постіндустріального інформаційного суспільства XXI століття людина стала стрімко втрачати здоров'я – і щоби зупинити цей негативний процес, держава, керуючись принципом людиноцентризму, має всіляко наважувати громадян на шлях здорового способу життя і, відповідно, сприяти йому. Мета дослідження – прослідкувати особливості виховання дітей і молоді в сучасній Україні в душі здорового способу життя. Завдання: дослідити формування у дітей і молоді здорової громадянської позиції – як духовно здорового способу життя; вивчити особливості фізкультурного, спортивно-оздоровчого виховання дітей та молоді; розібратися в особливостях ролі середньої школи у збереженні здоров'я дітей.*

**Ключові слова:** людиноцентризм, здоров'я, здоровий спосіб життя, охорона здоров'я, виховання дітей і молоді, комплексний підхід, громадянське спрямування, громадські заходи, суспільний устрій.

Постановка проблеми

⇒ Актуальність нашого дослідження полягає в тому, що в теперішній швидкоплинний час постіндустріального інформаційного суспільства XXI століття людина стала стрімко втрачати здоров'я – і щоби зупинити цей негативний процес, держава, керуючись принципом людиноцентризму, має всіляко наважувати громадян на шлях здорового способу життя і, відповідно, сприяти йому.

Мета

⇒ Мета нашого дослідження – прослідкувати особливості виховання дітей і молоді в сучасній Україні в душі здорового способу життя.

Завдання:

- 1) дослідити формування у дітей і молоді здорової громадянської позиції – як духовно здорового способу життя;
- 2) вивчити особливості фізкультурного, спортивно-оздоровчого виховання дітей та молоді;
- 3) розібратися в особливостях ролі середньої школи у збереженні здоров'я дітей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

⇒ Нами враховано фундаментальні праці учених, які побудовані насамперед на розв'язанні проблем вдосконалення механізмів забезпечення

вати в них традиційні бібліотечні методи, так і залучати новітні, застосовуючи документи на електронних носіях інформації [6, с. 55].

Правова інформація, у широкому значенні, – це перелік повідомлень, за допомогою яких можна вирішити те або інше завдання чи принаймні сприяти цьому. Отже, відповідь навіть на окреме запитання повинна як спиратися на нормативно-правові документи, так і вмещувати адресну інформацію (координати державних структур, громадських організацій, які можуть сприяти вирішенню проблеми), а головне – інформацію про можливі шляхи реалізації законних прав. Тобто потрібна не тільки законодавча та довідкова інформація, але й продукти аналітичної переробки документів з різних галузей життєдіяльності молоді – пояснювальні та методичні матеріали. До підготовки таких матеріалів слід залучати професіоналів-юристів громадських молодіжних організацій [7, с. 45; 3, с. 82].

Центр виконує індивідуальні довідки; готує прес-досьє «Твої права», буклети, закладки, пам'ятки, рекомендаційні бібліографічні списки на актуальні теми, аналітичні огляди, дайджести; створює повнотекстові електронні бази даних «Молодь і право», путівники по Інтернет-ресурсам, моніторинги ЗМІ тощо.

Доречним та цікавим може бути засідання круглого столу «Молодь у правовому суспільстві», до участі в якому можна запросити представників організацій, які займаються правовою освітою та інформуванням молоді, а саме:

- бібліотечні фахівці, які працюють за цільовими програмами, спираючись на можливості інформаційних центрів своїх бібліотек;
- керівників та бібліотечних фахівців ПТНЗ та середніх спеціальних навчальних закладів;
- представників громадських організацій.

На засіданні круглого столу доцільно розглянути такі питання:

- сучасний стан правової культури молоді;
- інформаційні ресурси молодіжних бібліотек у галузі права;
- бібліотечні програми і проекти з правової освіти молоді;
- організація та проведення спільних акцій;
- залучення волонтерських служб до роботи в бібліотеках.

Для підготовки до круглого столу залучають спеціалістів районних та міських управлінь юстиції, розробляючи інформаційні матеріали спільно з ними.

У рамках діяльності Інформаційного центру можна започаткувати комплексну програму «Шляхи, які ми обираємо», мета якої – формування позитивного ставлення до життя, зокрема, у важких підлітків та молоді з обмеженими можливостями. Пріоритетним напрямком програми повинна стати інтеграція молодих людей, які опинилися в скрутній життєвій ситуації, у життя суспільства.

Цікавим може бути такий захід, як «Тиждень повноцінного життя»:

- День життєрадісного читання;
- День здоров'я;
- День спорту;
- День здивування радістю;
- День гарного настрою;
- День сильних духом;
- День надії.

Форми і методи проведення зазначеного заходу можуть бути різними: молодіжні ток-шоу, соціальні тренін-

ги, валеологічні ігри, слайд-бесіди, віртуальні подорожі, медіа-презентації, години релаксації, зустрічі із цікавими людьми, вечори-подиву, техноекскурсії, вечори-демонстрації людських можливостей.

Найбільш ефективними є такі форми громадянського виховання, які, виводячи учнів за межі школи та сім'ї, прилучають їх до співробітництва з громадськими організаціями, а також до вияву ініціативи у самостійних корисних суспільних справах. Особливо актуальні в цьому плані ігрові методики, проєктувальні технології, що забезпечують розширення позитивного соціокультурного досвіду учнів. Виправдовують себе своєрідні ігри, в яких старшокласники виконують ролі організаторів, керівників, розпорядників, членів органів самоврядування, створених на виборній основі, тощо.

Бібліотекам для молоді не можна забувати про таку непросту категорію, як молодь з обмеженими можливостями. Доречним буде проведення спільно з об'єднанням молодих інвалідів і за допомоги волонтерів акції «Душу зцілює добро» або «Ми все зможемо разом». Для таких користувачів проводяться екскурсії до бібліотеки, складаються плани пільгового та пріоритетного обслуговування. Зазначені заходи допомагають молодим людям з обмеженими можливостями адаптуватися до конкретних умов бібліотеки, відчутти себе рівноправними користувачами.

Не втрачає актуальності для громадянського виховання молоді і така випробувана часом форма роботи, як молодіжні клуби.

До спілкування з молоддю в клубах запрошуються представники органів місцевого самоврядування, установ, які займаються реалізацією молодіжної політики в регіоні, громадських організацій, журналісти, молоді бізнесмени, спортсмени, політики.

Вдалими ідеями для формування активної життєвої позиції молоді можуть стати інформаційно-дискусійні клуби: «Громадянська думка», «Молодь і час», «Відкриті двері», «Відкритий мікрофон», клуб цікавих зустрічей «Півгодини з...».

Одним із завдань громадянського виховання є підготовка особистості до життя в динамічному, взаємозалежному світі, що постійно змінюється під впливом інтеграційних процесів, що відбуваються в державі. Адже основною стратегією розвитку України в поточному десятилітті є підвищення її економічного потенціалу, залучення до європейських структур на рівні повноправного партнерства і, головне, вступ до Європейського Союзу.

Для реалізації цієї мети потрібно формувати позитивну думку щодо європейського вибору України, що ставить перед освітою, а значить і перед бібліотеками таке завдання, як поширення знань про європейські держави, їх культуру, історію, економіку.

Без сумніву, в цьому зв'язку молодь могли б зацікавити заходи такого характеру:

- фотоконкурс «Європа і Я» (тематичні фотографії, що можуть розповісти про те, якою молодь бачить і відчуває Європу та майбутнє України в Європі);
- відеоконкурс «Україна – Європа». Можна запропонувати молодим людям відзняти на мобільний телефон чи відеокамеру невеличкі ролики (на 45 – 50 сек.). Що буде в кадрі і поза ним, вирішувати учасникам. Головне, щоб була чітко висловлена певна ідея – бачення Європи в Україні або України в Європі.

Сподіваємося, що діяльність бібліотек з громадянського виховання молоді носитиме комплексний характер, а впровадження програм бібліотечного обслу-

говування, пов'язаних з формуванням громадянської позиції, сприятиме розповсюдженню уявлень про роль громадянського суспільства та толерантності у житті духовно оздоровленої молоді.

Тепер – про шляхи реформування системи фізичної культури і спорту в Україні.

В Україні здійснюються заходи, спрямовані на формування та удосконалення сфери фізичної культури і спорту. Державна програма розвитку фізичної культури і спорту та Цільова комплексна програма «Фізичне виховання – здоров'я нації», які реалізовувались наприкінці минулого та на початку нового століття, визначили організаційно-управлінські, нормативно-правові та інші засади її функціонування у нових соціально-економічних умовах.

Разом з тим останні роки визначаються скороченням мережі фізкультурно-оздоровчих і спортивних споруд. За десять років їх кількість зменшилась майже на 20 %. Під приводом економічної недоцільності багато підприємств і організацій відмовляються від фінансової підтримки спортивних і фізкультурно-оздоровчих об'єктів, а стадіони і інші спортивні об'єкти усе частіше використовуються не за призначенням. Не повною мірою реалізуються норми забудови міст і населених пунктів спортивними спорудами.

З деяких видів спорту практично відсутні сучасні, технічно оснащені спортивні споруди і бази для підготовки до Олімпійських ігор і найбільших міжнародних змагань.

Потребує певних змін система управління фізичною культурою і спортом на всіх рівнях.

Існуюча нормативно-правова база в сфері фізичної культури і спорту не дозволяє здійснити в повному обсязі конституційне право кожного громадянина держави на заняття фізичною культурою і спортом, забезпечити повноцінне становлення і розвиток професійного спорту тощо.

Бюджетне фінансування не забезпечує повною мірою як розвиток масового дитячого спорту, так і потреби спорту вищих досягнень. У той же час, для інвесторів і спонсорів, готових вкладати кошти в розвиток фізичної культури і спорту, не створюються відповідні умови.

Втрачається престиж професії викладача фізичної культури, скорочується кількість дитячих тренерів, серед яких сьогодні майже відсутні молоді кадри.

Не повною мірою використовуються сучасні можливості засобів масової інформації для пропаганди спорту і здорового способу життя відсутні спортивні канали на радіо і телебаченні.

Багаторазове підвищення вартості фізкультурних і спортивних послуг зробило практично недоступними основні установи фізичної культури і спорту, спортивно-оздоровчого туризму і відпочинку для багатьох громадян.

В останні роки погіршився стан здоров'я населення, збільшилась кількість негативних проявів у суспільстві (тютюнопаління, наркоманія, алкоголізм).

Фізичною культурою і спортом в країні регулярно займаються 8–10 % населення, тоді як в економічно розвинутих країнах світу цей показник досягає 40–60 %. Найбільш гострою є проблема слабкої фізичної підготовки і фізичного розвитку учнів, яка потребує кардинального рішення. Реальний обсяг рухової активності школярів і студентів не забезпечує повноцінного і гармонічного фізичного розвитку і зміцнення здоров'я підростаючого покоління, а викладання фізичної культури в загальноосвітніх школах не відповідає сучасним вимогам.

Слід зазначити, що питання розвитку сфери фізичної культури і спорту в ряді країн набули програмного значення [7; 5; 9]. Таким чином, сьогодні виникла потреба у проведенні якісних змін у сфері фізичної культури і спорту на основі використання сучасних підходів, об'єднання зусиль зацікавлених організацій та широких верств населення. Особливої актуальності набуває визначення стратегічних напрямів розвитку цієї сфери, прогнозування перспективних процесів у ній, використання системного і програмно-цільового підходу в розробленні та здійсненні практичних заходів.

Вивчення стану фізичної культури і спорту України здійснювалось з використанням методу теоретичного аналізу та узагальнення, статистичних спостережень за розвитком галузі, нормативних актів і законів, які діють у цій сфері як в Україні так і в інших державах. Ці дані приведені у певну систему знань з виділеною предметною областю, усталеними логічними зв'язками, понятійним апаратом, принципами та закономірностями.

Надзвичайно актуальним є також залучення особливо обдарованих людей до спортивної діяльності, створення умов для максимальної реалізації їхніх здібностей у спорті вищих досягнень, піднесення авторитету нашої держави у світовому спортивному русі.

Реалізація цієї мети у найближчі роки повинна забезпечити:

- формування нових підходів до фізичного виховання і спорту, виходячи з існуючих соціально-економічних реалій;
- впровадження дієвої системи фізкультурної просвіти населення з метою формування традицій і культури здорового способу життя;
- впровадження ефективних форм, методів і засобів фізкультурно-спортивної діяльності та видів спорту з урахуванням місцевих і регіональних особливостей, традицій, економічних факторів, умов праці і вільного часу населення;
- запровадження нових підходів, які забезпечили б ефективне фінансування потреб галузі;
- розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства України з питань фізичної культури і спорту;
- реформування організаційних основ фізкультурно-спортивного руху;
- підготовку нового покоління кадрів, підвищення їх професіоналізму;
- збереження наявної матеріально-технічної бази, поліпшення умов її функціонування, а також напрямів подальшого її розвитку;
- удосконалення системи спорту вищих досягнень, спортивного резерву, науково-методичного та медичного забезпечення;
- надання державної підтримки подальшому удосконаленню фізкультурно-оздоровчої, реабілітаційної та спортивної діяльності серед інвалідів.

Наступний напрям нашого дослідження – визначення ролі школи як центру збереження здоров'я дітей і виховання у них здорового способу життя.

Турбота про здоров'я дітей сьогодні проголошена пріоритетом державної політики і реформ охорони здоров'я. Але з поля зору реформ, які нині відбуваються в охороні здоров'я, деякою мірою випадають діти шкільного і дошкільного віку. Це добре, що у нас будують перинатальні центри, більшу увагу приділяють дітям першого року життя. Але слід посилити увагу до інших дітей – дошкільнят і школярів. Адже із року в рік здоров'я дітей погіршується. Більше половини дошкільнят

мають хронічну патологію – у 60,5 % із них діагностують хвороби органів дихання (переважно хронічні тонзиліти, аденоїди то), у 57 % – зміни опорно-рухової системи, у 36 % – серцево-судинні відхилення, 11 % мають ендокринні порушення, а 10 % – порушення нервової системи. На ожиріння різного ступеня страждає приблизно 39 % дошкільнят. У базових школах протягом навчального року частка здорових дітей зменшилася з 27,2 % до 18 %, а кількість дітей із хронічною патологією збільшилася з 36,1 % до 53,6. Захворюваність школярів зростає так: хвороби нервової системи у молодших класах трапляються у 16 %, у середніх – 38 %, у старших – 38,5 %, ендокринні хвороби, розлади системи травлення та порушення обміну речовин – відповідно, 23 %, 34 %, 31 %. Хвороби очей – 9 %, 17 %, 24 %, зокрема міопія – 13 %, 35 %, 57 % [2]. Існуюча система охорони здоров'я не може повною мірою забезпечити поглиблені обстеження учнів освітніх закладів та надати їм необхідне медичне забезпечення. Шкільний лікар (1 посада на 2500 дітей) і медсестра (1 посада на 800 дітей) здебільшого займаються профілактичними щепленнями. Сьогодні функціональні обов'язки таких лікарів потребують перегляду.

Дослідник В. Неділько вважає найкращим варіантом, якщо шкільна медицина буде підпорядкована органам освіти: тоді медики й педагоги вирішуватимуть питання диспансеризації та оздоровлення учнів. За будь-яких умов школа повинна бути на тільки навчальним, а й оздоровчим закладом. Потрібно запроваджувати нові підходи до оздоровлення дітей в умовах навчальних закладів. Треба створювати оздоровчі кабінети, обладнані фізіотерапевтичною апаратурою, де шкільна медсестра може проводити оздоровчі процедури. Крім цього, педагоги повинні знати, як усунути втому у дітей, а вчителі з фізичного виховання – інструкцію, як розрахувати фізичні навантаження залежно від функціональних можливостей організму школярів різних вікових груп. Це не лікування, а саме оздоровлення, і діти з морфо-функціональними відхиленнями та хронічними захворюваннями можуть отримувати його в умовах освітньої установи, без відриву від навчального процесу. Найдоступнішими й найефективнішими для реабілітації дітей в умовах дитячих організованих колективів є сертифіковані та допущені до застосування МОЗ України фізіотерапевтичні процедури, зокрема: фітотерапія, ароматерапія, сенсорна релаксація (музикотерапія), лікувальна фізкультура, синглетно-киснева та магнітно-лазерна терапія.

Потрібен комплексний державний підхід до збереження здоров'я дітей. Програма, яка включатиме, в тому числі, й реорганізацію дошкільно-шкільної медицини, й підвищення відповідальності серед директорів дитячих дошкільних закладів та шкіл за стан здоров'я дітей, і впровадження системи реабілітації дітей із хронічними захворюваннями, а також організацію профілактичних заходів серед дитячого контингенту тощо.

Переходячи до висновків та перспектив подальших досліджень, зазначимо наступне. Процес розбудови незалежної демократичної України з її прагненням стати повноправним членом європейської спільноти передбачає всебічне утвердження в суспільному та індивідуальному бутті цивілізованих норм співіснування на основі загальнолюдських цінностей та духовних, моральних і культурних засад життя українського народу.

Без таких універсальних моральних цінностей як чесність, совість, свобода, відповідальність, гідність, доброта, толерантність не можна навіть сподіватись на поліпшення ситуації в країні. Багатьом очевидно,

що Україна або стане моральнішою, або втратить свою незалежність. Проблема моралі сьогодні це не просто область філософії чи педагогіки. Це вже прерогатива національної безпеки.

Мораль – феномен конкретно-історичний. На кожному етапі розвитку суспільства вона має свою специфіку. Тоталітарній державі потрібна авторитарна мораль з її забороняючою, вказівною, контролюючою та нормативними функціями.

Правовій державі, якою намагається стати Україна, потрібна гуманістична мораль громадянського суспільства, яка визнає людину найвищою цінністю.

Роль моральної складової в освітньому процесі визначається центральною його метою – необхідністю виховання духовно-зрілої особистості. З огляду на це, виховний потенціал навчання має пов'язуватися, в першу чергу, зі змістом навчального матеріалу, з тією ідейно-політичною, науковою і етичною інформацією, яка повинна виступати значною часткою понятійної системи того чи іншого навчального предмету.

Сучасний освітній процес, який орієнтується на духовно-моральний розвиток зростаючої особистості, мусить організовуватися так, щоб питома вага навчальної інформації про навколишній світ гармонійно узгоджувалася з інформацією, пов'язаною з особистісним становленням, з процесом вдосконалення моральної свідомості поведінки дітей.

Теоретичний аналіз інноваційної педагогічної практики свідчить, що виховна функція навчального змісту реалізується лише за умови, коли він подається як проєкція духовної культури в цілому, а не у формі розчленування його на гуманітарний і природно-науковий, з виявленням міри морально розвивальних можливостей кожного. Загальна ідея цілісного навчального змісту (незалежна від його предметної специфіки) як засобу духовно-морального розвитку суб'єкта повинна конкретизуватися за такими напрямками: а) створення особистісної форми змісту в контексті організації навчальної діяльності; б) сприймання педагога не тільки у ролі фахівця, а й у ролі особистості.

Сучасний зміст виховання в Україні складає науково обґрунтована система загальнокультурних і національних цінностей та відповідна сукупність соціально значущих якостей особистості, що характеризують її ставлення до суспільства і держави, інших людей, природи, мистецтва, самої себе. Виховання здійснюється з метою ідентифікації вихованця із зазначеними цінностями і якостями. Система цінностей і якостей особистості розвивається і виявляється через її власні ставлення.

Ціннісне ставлення особистості до суспільства і держави виявляється у таких якостях, як патріотизм, національна самосвідомість, правосвідомість, політична культура та культура міжетнічних стосунків.

Патріотизм є виявом особистості любові до свого народу, поваги до українських звичаїв і обрядів, відчуттям своєї належності до України, усвідомленням спільності власної долі з долею Батьківщини. Національна самосвідомість включає: особисту ідентифікацію із своєю нацією, віру в її духовні сили та майбутнє; волю до праці на користь народу; вміння осмислювати моральні та культурні цінності, історію, звичаї, обряди, символіку; систему вчинків, які мотивуються любов'ю, вірою, волею, осмисленням відповідальності перед своєю нацією. Розвинена правосвідомість – виявляється в усвідомленні особистістю своїх прав, свобод, обов'язків, свідомому ставленні до законів та державної влади. Політична культура включає політичну компетентність (знання про типи держав, політичні організації та інституції, принци-



пи, процедури й регламенти суспільної взаємодії, виборчу систему), а також лояльне й водночас вимогливе ставлення громадян до держави, її установ, органів влади, здатність брати активну участь у прийнятті політичних рішень. Культура міжетнічних відносин передбачає наявність в дітей та учнівської молоді знань і поваги до прав людини; інтересу до представників інших народів; толерантне ставлення до їх цінностей, традицій, мови, вірувань; вміння йти на компроміси з різними етнічним та релігійними групами заради соціального миру.

Необхідно також вирішити проблему дитячо-юнацьких спортивних шкіл. Чинний Закон про позашкільну освіту не вирішив цієї проблеми стосовно спортивних шкіл інших відомств, наприклад профспілок. Доволі складним лишається їх фінансування.

Дитячо-юнацькі спортивні школи за формою організації роботи є позашкільним навчальним закладом, але мета і завдання їх діяльності, поряд із забезпеченням зайнятості дітей у позашкільний час, передбачає початкову та базову підготовку дітей і молоді з видів спорту для досягнення спортивних результатів, підготовку спортсменів вищої кваліфікації. Форма їх підпорядкування визначається Положенням про ДЮСШ, яке вірно було б затвердити відповідним розпорядженням Кабінету Міністрів України.

Статус дитячо-юнацьких шкіл важливо впорядкувати ще і тому, що вони є основною ланкою, яка поєднує резервний спорт і спорт вищих досягнень.

Вирішення цієї проблеми може бути здійснено шляхом надання дитячо-юнацьким спортивним школам особливого статусу закладів, що відносяться до сфери фізичної культури і спорту із чітким визначенням їх правового регулювання нормами законодавства.

Все це дозволить:

- забезпечити перехід до нової моделі розвитку системи фізичної культури і спорту в Україні;
- утвердити в громадській думці та суспільній практиці пріоритетність здорового способу життя;
- підвищити конкурентність українського спорту на міжнародній спортивній арені;
- удосконалити організаційні механізми забезпечення розвитку фізичної культури і спорту;
- сприяти підвищенню позитивного іміджу України у світовому співтоваристві.

Крім того, нам потрібен комплексний державний підхід до збереження здоров'я дітей. Програма, яка включатиме, в тому числі, й реорганізацію дошкільно-шкільної медицини, й підвищення відповідальності серед директорів дитячих дошкільних закладів та шкіл за стан здоров'я дітей, і впровадження системи реабілітації дітей із хронічними захворюваннями, а також організацію профілактичних заходів серед дитячого контингенту тощо.

Держава, керуючись гуманним принципом людиноцентризму, здатна виховувати дітей і молодь в дусі здорового – і фізично, і морально – способу життя.

### Література.

1. Крях В. Н., Крях З. С. Нормативная и программная основа физического воспитания и самовоспитания населения Республики Беларусь // Современный олимпийский спор и спорт для всех: VII международный научный конгресс. – М., 2003. – Т.1. – С. 263–264.

2. Неділько В. Школа повинна стати центром збереження здоров'я дітей // Ваше здоров'я. – 2014. – 10 січня.

3. Нормативно-правова база діяльності громадських організацій / За заг. ред. В. Л. Рябіки, В. П. Банах. – К., 2009. – 67–98 с.

4. Нормативно-правовое и программно-методическое обеспечение сферы физической культуры и спорта. – М.: Спорт, 2004. – 1264 с.

5. О государственной политике ведущих зарубежных стран в области физического воспитания и спорта / Государственный комитет Российской Федерации по физической культуре и туризму. – М., 2006. – 24 с.

6. Перепелиця М. П., Немирівський Є. В. Практика та досвід реалізації державної молодіжної політики в Україні на регіональному та місцевому рівні // Довідкові матеріали про становище молоді та хід реалізації державної молодіжної політики в Україні. – К.: УкрНДІ проблем молоді, 2006. – 67 с.

7. Перепелиця М. П. Аналіз законодавчої та нормативної бази стосовно реалізації соціальної роботи з дітьми та молоддю (Наук. звіт) / Український інститут соц. досліджень. – К.: 2008. – 1–3 с.

8. Соціальна робота з молоддю // Довідкові матеріали Державного комітету у справах сім'ї та молоді. – К., 2008. – с. 24, с. 10–38.

9. Шкрабак С. Оздоровлення способу життя сучасної молоді. – К.: Знання-прес, 2012. – 128 с.

УДК 328.18:342.6(470)

*Сергій Клімович*

## GOVERNMENT RELATIONS В РФ – МИНУЛЕ, СУЧАСНЕ, МАЙБУТНЄ

*Дана стаття досліджує стан суспільних відносин для бізнесу та органів державної влади РФ.*

**Ключові слова:** державне управління, зв'язки з громадськістю, Government Relations, лобізм, Public Affairs, адвокація, РФ.

Досі у вітчизняній науковій літературі ще не було проведено комплексного аналізу російської галузі Government Relations.

Дослідити рівень та динаміку розвитку царини Government Relations в Російській Федерації; розглянути значення GR у міжсекторальній взаємодії РФ; пояснити, чому даний аспект варто врахувати українським бізнесменам та громадським активістам в процесі їх конкуренції або співробітництва з російськими корпораціями, а також в разі входу на ринок РФ в контексті захисту українською державою економічних інтересів її громадян закордоном; проаналізувати юридичне забезпечення російської галузі GR; дати рекомендації щодо подальшого дослідження міжсекторальної взаємодії у Росії.

Аналіз наукових публікацій в Україні дозволяє зробити висновок, що дана стаття фактично буде першою україномовною, яка вийшла друком з проблематики матеріалу. Разом з тим, у самій російській науці з даної теми у пострадянський період захищено десятки дисертацій. На увагу дослідника також претендують п'ять науково-популярних книг. Дві монографії написані кандидатом політологічних наук Павлом Толстих.

(«Практика лоббизма в Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации» – 2006 [12] та «Практикум по лоббизму в России» – 2007). У 2011 році вийшла книга А. Б. Шатилова та А. С. Никитина «GR для ефективного бізнеса» (Москва, «Форум»). Цікава також робота колективу авторів «GR-связи с государством» під редакцією Л. В. Сморгунова, Л. Н. Тимофеевої (Москва, 2012). Того ж року світ побачила книга І. Толмачової «Лоббизм по-русски. Между бизнесом и властью».

Дослідники констатують, що роль держави в бізнес-діяльності корпорацій Росії продовжує з кожним роком зростати [14] при одночасному зниженні рівня демократичності і розвитку громадянського суспільства. То ж не дивно, що політичний Public Relations наразі в кризі, натомість Government Relations бурхливо розвиваються, пройшовши за останню декаду поважний практичний і теоретичний шлях (достатньо сказати, що в Росії у XX-XXI ст. було захищено близько сотні кандидатських та докторських дисертацій [12]). Завданням статті є: а) огляд GR-ринку держави; б) розгляд способу юридичного врегулювання міжсекторних стосунків, в) аналіз формування етичних кодексів службовця та фахівця з GR в контексті розвитку галузі.

Наразі в РФ за даними відомого дослідника Павла Толстих працює вже більше тисячі фахівців з GR [10]. За іншою інформацією це число сягає цифри у 2500 професіоналів [39]. При цьому, російський ринок GR-послуг все ще далекий від насиченості. Якщо в 2010 році Павел Толстих оцінює його щорічний обіг в 100 мільйонів у.о [4], то в 2012 – вже втричі більше.

Колишній голова Агентства ділових комунікацій Ніколай Касьянов вважав, що, за приблизними оцінками, до витрат на GR можна віднести до 20 % від внутрішніх інвестицій в Росії і до 20–25 % капіталовкладень росіян за кордоном. (За даними Росстату, лише за перший квартал 2007 року внутрішні фінансові інвестиції організації склали приблизно 116 мільярдів у.о., інвестиції у нефінансові активи 25,8 мільярдів у.о., зарубіжні інвестиції вітчизняних компаній 11770 мільйонів у.о.) [5].

Основні гравці ринку GR-консультування працюють 8-10 років. Їх не більше десяти (для порівняння, в Україні мають постійну практику, за даними автора, не більше дев'яти). З цього приводу Толстих пише: «Інтерес PR агентств до цього напрямку особливо активізувався після 2004 року, коли в Росії була змінена система виборів. Компанії, що раніше активно займаються виборчими технологіями, втратили багатомільйонний ринок виборів керівників суб'єктів Федерації та одномандатних депутатів Державної Думи. Маючи політичні зв'язки, зароблені в період виборів, вони сподівалися монетизувати їх через GR консалтинг. Однак, цього не сталося. ... Це надзвичайно різні види діяльності. GR набагато ближче до юриспруденції [13].

За спостереженнями віце-президента зі взаємодії з держорганами «Лукойл» Олександра Василенка, 80 % російських фахівців з GR – колишні державні службовці. Дехто в 1990-і рр. прийшли в Government Relations з банківської сфери та PR. Ці люди мають переважно юридичну або економічну освіту. Фахівець з підбору персоналу Ніна Кареліна ділить GR-ників виского рівня на три категорії – переговорники (їх можна назвати лобістами або бізнес-промоутерами), радники (випрацьовують GR-стратегію корпорації) та контролери (займаються контролем GR-процесу) [5].

Автори експертного дослідження «Лобізм та GR в сучасній Росії» опитали до трьох десятків GR фахівців.

Було визначено кілька тенденцій, а саме: На Заході лобізм діє в суворіших законодавчих рамках, що робить його більш витонченим і технологічним, тоді як російські GR-ники діють в умовах законодавчого вакууму. Тут лобізм носить персоніфікований характер. Крім того, на ринку відсутнє прозоре ціноутворення, немає здорової конкуренції і загальноприйнятої оцінки ефективності діяльності [17].

Директор з регіональних проектів Інституту корпоративного розвитку групи компаній «Ренова» у 1990-і Марат Баширов згадував у 2007 році: «У корпоративних центрах управління були піарники, силовики, юристи, фінансисти, а джарників не було. Корпорації намагалися посадити «своїх» людей на міністерські та губернаторські пости або зайняти їх самі. Вважалося, що обов'язково треба мати «своє» ТБ, щоб впливати на владу». У 2000-2003 роках у країні почався період бурхливого розквіту Government Relations, близьких до класичного розуміння цього виду діяльності... Але після справи ЮКОСу бізнес до великої політики вже не лізе [5].

Наразі науковці фіксують найбільші GR-відділи в «Газпромі» (більше 30 осіб), РЖД – (більше 30 осіб), РАО «ЕЭС России» (47 осіб). За даними російської рекрутингової агенції Staffwell, В 2010 році кількість запитів на GR-менеджерів збільшилося на 15%, а середня зарплата віце-президента з GR середньої компанії становить 5-7 тисяч у.о. на місяць [15].

Що стосується асоціацій в РФ, то їх великий в середині 2000-х вплив наразі трішки знизився, але, тим не менше, у 2010 році їх з'явилося в РФ кілька дюжин, тоді, як, наприклад, у 2000 – лише п'ять [18]. За інформацією відомого українського GR-ника Андрія Прокопенка, ставлення російських держслужбовців до асоціацій в цілому є кращим, ніж до окремих компаній.

Що ж до рівня інституційної сформованості професійної спільноти російських GR-ників, то з 2004 року проводяться спеціальні зустрічі. А у 2009 – 2012 роках відбулося чотири GR-конгреси. В цьому середовищі активно обговорюється ідея створення власної професійної конфедерації [1]. Є навіть у неї назва – Russian Government Relations Association. Крім того, провідні гравці галузі наразі шукають шляхи для міжнародної сертифікації власних фахівців.

У 2004 році в Державному Університеті – Вища школа економіки відкрилася кафедра «Теорія і практика взаємодії бізнесу і влади» З 2008 року в МГУ можна отримати спеціальність «МВА – Зв'язки з державними органами (GR)» [14]. В Російській академії державної служби відкрилися курси підвищення кваліфікації для фахівців з GR у 2010 році [9].

Крім того, в РФ все ще існує перекося на користь бізнесу на шкоду суспільному інтересу через недорозвиненість тамтешніх ІГС [19]. Ще один російський тренд – великий бізнес лобіює себе переважно сам, в той час, як транснаціональні корпорації частіше звертаються до субпідрядників, якщо проаналізувати відкриту інформацію провідних агентств в РФ [7].

Потроху починає займатися GR і середній бізнес, діючи не тільки через асоціації та субпідрядників, а й наймаючи фахових комунікаторів в штат. Цікаво, що за Глобальної економічної кризи багато маркетингових бюджетів було перекинуто з Public Relations до GR-напрямків, які вступили у боротьбу за державні дотації [4]. Тоді ж представницькі GR-функції тимчасово почали переходити від топ-менеджерів до власників бізнесу.

Зростання ринку змушує його фахівців постійно підвищувати свої етичні стандарти, констатують в «Кеса-

рев Консалтинг» [19]. Але існують в російському GR і свої проблеми росту, і таких чимало. Так, у даної професії немає ще легітимації. В цьому контексті галузь повторює шлях Public Relations, яка отримала своє інституційне визнання лише у 2003 році, коли відповідна професія була зареєстрована державними органами РФ. Втім, що парадоксально, поки не все добре власне з самим лобюванням прийняття федерального закону (ФЗ) «О лоббировании» [8].

Рівень юридичної легітимації російської GR-індустрії станом на 2011 рік регулюється ФЗ «Об общественной палате РФ» від 4 квітня 2005 року № 32-ФЗ та конституцією РФ. Законопроекти, що стосуються лобювання, готувалися робочими групами під керівництвом А. А. Мішина (1993); М. Г. Зяблюка (1993), В. А. Лельохіна (1995–1997 роки). Наразі в процесі розробки четвертий законопроект.

На думку експертів, опитаних в ході дослідження, «Лобізм та GR в сучасній Росії», прихильниками закону можуть виступати невеликі фірми, наприклад, окремі магазини в сфері торгівлі; персони, налаштовані на «чесну гру», професійні асоціації та громадянське суспільство в цілому, західні компанії; політичний лідер держави [17].

Цікаво подивитися на об'єкти лобізму. Павел Толстих зазначає: «За моїми оцінками, приблизно 10 % парламентарів реально займаються законодавчою роботою в Держдумі... Приблизно 5% з діючого складу Держдуми займаються впливом на видаткову частину федерального бюджету» [11]. Цікаво, що в Думі на нольові читання опозицію не пускають. Тут головне – потрібно бути членом фракції «Единая Россия» [16]. За даними Андрія Полуніна, наразі ФЗ коштує до 10 мільйонів у.о. (Толстих називає цифру в 300000 – 1000000 у.о.). На думку депутата від КПРФ Віктора Коломейцева, лобістський потенціал в Думі мають не більше 20 осіб... Лобістські дії може реалізувати дуже вузьке коло людей – ті, хто знаходиться на прямому контакті з міністерствами та адміністрацією президента РФ. Це, перш за все, голови комітетів Держдуми від «Единой России» [9]. Підготовка депутатських запитів в РФ коштує 5-30 тисяч у.о. підготовки.

Фахівці з GR у виконавчій владі працюють в робочих групах і координаційних радах при органах влади, як і в Україні [5]. Вони також працюють в галузі держзакупівель і тендерів. Розмір компенсації за допомогу в забезпеченні потрібних результатів у більшості випадків вимірюється відсотком від суми контракту. Як правило, це 5-7%. Іноді він доходить до 10% [4]. Працюють комунікатори і над антирейдерською діяльністю, ангажуючи парламентарів відкривати в спірних будівлях громадські приймальні, що закриває доступ до них з боку силових органів [2].

Росте увага GR і до судової гілки влади РФ. Крім публічних комунікаційних технологій експерти IABC відзначали все більше зростаючу роль правового вирішення питань – судова практика, прокурорські та податкові перевірки та ін, що також є частиною адміністративного ресурсу [17].

Що стосується GR в регіонах, то стан справ тут значно гірше, ніж в центрі, навіть у Санкт-Петербурзі, де найбільше лобі мають забудовники, тютюнові корпорації та власники пивзаводу «Балтика» [3]. Ілля Лепіхов, радник генерального директора Кольської гірничо-металургійної компанії, зазначає: «Влада в кожному регіоні або групі регіонів влаштована дуже по-різному. Тому фахівець з GR в Башкирії – це людина з абсолютно певним

набором якостей, фахівець з GR в Іркутській області це другий набір якостей, в Тамбовській області третій тощо. Мені доводилося працювати в декількох регіонах, і я б сказав, що відмінностей у діяльності було більше, ніж спільного [5].

⇒ 1. Доведено, що царина Government Relations в Російській Федерації бурхливо розвивається як в якісному, так і в кількісному сенсі. Тому значення GR стає дедалі більшим. Даний аспект варто врахувати вітчизняним ФПГ та НГО в процесі їх конкуренції або співробітництва з російськими корпораціями, а також в разі входу на ринок РФ;

2. Проаналізовано юридичне забезпечення діяльності російських GR-ників. Стан справ з легітимацією діяльності суб'єктів та об'єктів лобізму дозволяє зробити висновок, що процес цей має бути перманентним та прозорим;

3. Перспективним для подальших розвідок було б докладніше розглянути стан справ зі зносинами українських ФПГ і НГО з інститутами центральної влади Російської Федерації.

### Література.

1. Боров А. В. Формирование института лоббизма в Российской Федерации в контексте международного опыта регулирования лоббистской деятельности // Румянцев и партнеры [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.rumyantsevconsulting.ru/downloads/borev\\_paris.pdf](http://www.rumyantsevconsulting.ru/downloads/borev_paris.pdf).
2. Денисов Д. Прогулка в лобби // Лоббирование в Украине [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lobbying.com.ua/publ/18-1-0-13>.
3. Дорогов А. Лоббизм по-питерски // Lobbying.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://lobbying.ru/content/sections/articleid\\_6553\\_linkid\\_35.html](http://lobbying.ru/content/sections/articleid_6553_linkid_35.html).
4. Дорогов А. Служебный роман с властью // GR Research & Consulting Centre [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gr.ru/main/press/smi/465>.
5. Готова Н. Спецсвязи решают всё // proPR [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://propr.com.ua/ru/public/view/11584>.
6. Зущик Ю. Лоббизм в Украине // OpenSecrets.org [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=3479>.
7. Никитина В. Тень закона. Как и почему страной управляют лоббисты // Аргументы и Факты [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.aif.ru/money/article/34502>.
8. Плигин В. Н. Выступление // GR-конгресс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gr-congress.ru/videos/254>.
9. Полунин А. Лоббист с большой Госдумы // Свободная пресса [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://svpressa.ru/politic/article/42033>.
10. Толстых П. А. Выступление // GR-конгресс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gr-congress.ru/videos/253>.
11. Толстых П. А. Онлайн-конференция для «АиФ» // Lobbying.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://lobbying.ru/content/sections/articleid\\_6811\\_linkid\\_58.html](http://lobbying.ru/content/sections/articleid_6811_linkid_58.html).
12. Толстых П. А. Практика лоббизма в Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации. М. 2006 – С. 4.
13. Толстых П. А. Развитие технологий лоббизма и GR: новые направления деятельности в рамках РАСО

// Lobbying.ru [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://lobbying.ru/content/sections/articleid\\_5777\\_linkid\\_64.html](http://lobbying.ru/content/sections/articleid_5777_linkid_64.html).

14. Толстых П.А. Рейтинг наиболее эффективных отраслевых специалистов по связям с органами государственной власти России. – М., 2008. С. 3–4.

15. Шустер Е. Государевы люди // Lobbying.ru [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lobbying.ru/Dokuments/Otdel%20kadrov.pdf>.

16. Чечель А. Иностранцы жалуются // Lobbying.ru [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://lobbying.ru/content/sections/articleid\\_5976\\_linkid\\_64.html](http://lobbying.ru/content/sections/articleid_5976_linkid_64.html).

17. GR и лоббизм в современной России: результаты исследования // IABC-Russia [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.communicators.ru/library/researches/rlob\\_res](http://www.communicators.ru/library/researches/rlob_res).

18. STRATFOR о стратегических тенденциях 2011 года // Лоббирование в Украине [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://lobbying.com.ua/load/stratfor\\_o\\_strategicheskikh\\_tendencijakh\\_2011\\_goda/10-1-0-20](http://lobbying.com.ua/load/stratfor_o_strategicheskikh_tendencijakh_2011_goda/10-1-0-20).

19. 2010: State of Government Affairs in Russia. From Jungle to FCPA/UKBA Compliance // Кесарев Консалтинг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kesarev.ru/images/stories/articles\\_attachment/state\\_of\\_government\\_affairs\\_in\\_russia.pdf](http://www.kesarev.ru/images/stories/articles_attachment/state_of_government_affairs_in_russia.pdf).

УДК 351.84:354.84

*Тетяна Коваленко*

## РОЛЬ МІНІСТЕРСТВА СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ У СФЕРІ САНАТОРНО-КУРОРТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІТЕЙ: АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ТА КООРДИНАЦІЇ

*У статті висвітлюється роль міністерства соціальної політики України як суб'єкта державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей. Зокрема, аналізуються державно-управлінські підходи, механізми державного управління та міжгалузєвої координації діяльності суб'єктів державного сектору з реалізації санаторно-курортного забезпечення дітей за напрямом оздоровлення та відпочинку.*

**Ключові слова:** державне управління, суб'єкт управління, функції управління, координація, міністерство соціальної політики, санаторно-курортне забезпечення, діти.

Реалізація права дитини на оздоровлення та відпочинок в Україні забезпечується, перш за все, в рамках функціонування системи соціального захисту населення. Одним із складових цієї системи є санаторно-курортне забезпечення, яке сприяє не тільки збереженню та відновленню рівня фізичного здоров'я, але й виступає одним з вагомих напрямків забезпечення всебічного розвитку дитини. Дані державної служби статистики говорять про те, що рівень захворюваності дітей шкільного віку за останні п'ять років зріс в Україні на 15 відсотків

[8]. Тому питання відновлення та зміцнення здоров'я дітей на основі застосування комплексного підходу, спрямованого на вдосконалення системи організації оздоровлення, відпочинку дітей та розвитку мережі дитячих оздоровчих закладів постає надзвичайно актуальною державно-управлінською проблемою.

☞ За роки незалежності в Україні накопичилось безліч проблем у сфері санаторно-курортного забезпечення населення, і особливою гостротою ці проблеми мають у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей. Так, сьогодні існує негативна динаміка щодо зменшення кількості стаціонарних дитячих оздоровчих закладів. Якщо у 2010 році, за даними місцевих органів виконавчої влади, діяло 815 таких закладів, у 2011 році – 788, то у 2012 році – 784 стаціонарні дитячі оздоровчі заклади. Всупереч вимогам законодавства є випадки їх перепрофілювання, що створює передумови для відчуження майнових комплексів дитячих оздоровчих закладів з вилученням земель, на яких вони розташовані. Стан матеріально-технічної бази дитячих оздоровчих закладів у багатьох випадках не відповідає сучасним вимогам, що призводить до припинення їх експлуатації. Практично не здійснюється будівництво нових і відновлення функціонування закладів, що тривалий час не працюють. Не в повному обсязі виконується доручення Президента України від 22 липня 2010 року № 1-1/1585 щодо оздоровлення та відпочинку дітей, які потребують особливої соціальної уваги та підтримки щодо створення в усіх обласних центрах цілорічних оздоровчих закладів тощо [9].

В Україні до організації санаторно-курортного забезпечення дітей залучено багато суб'єктів державного управління, якими є МОЗ України, Мінсоцполітики України, Державна служба з питань інвалідів та ветеранів України, Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, МОН України, МВС України, Мінагрополітики України, Мінінфраструктури України, Держсанепідслужба України, інші центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Ці суб'єкти приймають активну участь в організації санаторно-курортного забезпечення дітей, а деякі з них здійснюють безпосередньо управління підвідомчою мережею закладів, отримуючи фінансування за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів. Тож актуальним науковим завданням у сфері державного управління постає визначення ролі цих суб'єктів в процесі реалізації гарантованого державою права дитини на санаторно-курортне забезпечення в Україні.

☞ Аналіз останніх досліджень і публікацій на задану тему показав, що цей напрям досліджень в галузі науки «Державне управління» представлений лише окремими науковими працями, в яких санаторно-курортна сфера розглядається, переважно, в контексті економічної проблематики. А комплексні дослідження державно-управлінських проблем у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей на даний час практично відсутні. Це дозволяє говорити про актуальність та своєчасність виконання даного дослідження.

☞ Мета статті полягає у дослідженні змісту діяльності міністерства соціальної політики України як суб'єкта державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей.

☞ Одне з найважливіших питань, що турбує уряд української держави, – це збереження та відновлення здоров'я дітей, зокрема, через організацію та функціонування системи якісного, повноцінного оздоровлення і відпочинку у літній період. Забезпечення дітей якісним

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Вигляд основного матеріалу

та повноцінним оздоровленням і відпочинком є одним із головних завдань Міністерства соціальної політики України [2], адже міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері оздоровлення та відпочинку дітей.

З метою функціонального забезпечення державно-управлінської діяльності у даній сфері в структурі центрального апарату міністерства створено спеціальний підрозділ – департамент організації оздоровлення та санаторно-курортного лікування.

Для належної організації і проведення оздоровчої кампанії щорічно Міністерством соціальної політики України затверджується План заходів щодо організації і проведення оздоровлення та відпочинку дітей [4]. У такий спосіб Мінсоцполітики України як суб'єкт державного управління реалізує функцію планування. Відповідно до Плану міністерство:

- забезпечує координацію діяльності органів виконавчої влади щодо організації проведення оздоровлення і відпочинку дітей, які потребують особливої соціальної уваги і підтримки, та дітей, які потребують особливих умов для оздоровлення; організацію оздоровлення та відпочинку дітей на базі державних підприємств «Міжнародний дитячий центр «Артек» і «Український дитячий центр «Молода гвардія»; оздоровлення дітей відповідно до ЗУ України «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»; підготовку та проведення всеукраїнської селекторної наради з питань підготовки до проведення літньої оздоровчої кампанії;
- утворює щороку центральний міжвідомчий оперативний штаб з координації проведення оздоровчої кампанії, а також контролює створення оперативних штабів з координації проведення літньої оздоровчої кампанії в регіонах;
- складає детальні річні прогностичні показники оздоровлення та відпочинку дітей влітку в регіонах та здійснює їх аналіз;
- здійснює державну атестацію дитячих закладів оздоровлення та відпочинку державної форми власності (відповідно до плану-графіка), а також контроль за проведенням державної атестації дитячих закладів оздоровлення та відпочинку приватної і комунальної власності;
- проводить регіональні міжвідомчі наради з питань підведення підсумків оздоровлення і відпочинку дітей влітку, а також проводить Всеукраїнську нараду з питань підведення підсумків оздоровлення і відпочинку дітей.

Організаційна функція управління щодо реалізації державної політики сфері оздоровлення та відпочинку дітей здійснюється міністерством шляхом:

- організації роботи щодо виплати грошових компенсацій замість санаторно-курортної путівки та вартості самостійного санаторно-курортного лікування (п. 38 Положення);
- організації санаторно-курортного лікування дітей-інвалідів, осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (п.39 Положення);
- організації роботи з комплексного медико-санітарного забезпечення та лікування онкологічних захворювань у громадян (у т.ч. й дітей – авт.), які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, із застосуванням високоавтарісних медичних технологій (п. 39.1 Положення).

З метою посилення міжвідомчої координації та організації проведення оздоровчої кампанії при Міністерстві соціальної політики України утворено центральний міжвідомчий оперативний штаб з координації проведення оздоровчої кампанії, до складу якого увійшли представники центральних органів виконавчої влади, які опікуються питаннями оздоровлення та відпочинку дітей (пп. 55, 56 Положення).

У прямому підпорядкуванні Мінсоцполітики України з 2011 року перебувають державне підприємство «Український дитячий центр «Молода гвардія» та Державне підприємство України «Міжнародний дитячий центр «Артек» як заклади з оздоровлення та відпочинку. Бюджетні кошти Мінсоцполітики України спрямовуються на організацію оздоровлення та відпочинку дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей-інвалідів, дітей, які постраждали внаслідок стихійного лиха, техногенних аварій, катастроф, дітей із багатодітних сімей, дітей із малозабезпечених сімей, дітей, батьки яких загинули від нещасних випадків на виробництві або під час виконання службових обов'язків, дітей, які перебувають на диспансерному обліку; талановитих та обдарованих дітей-переможців міжнародних, всеукраїнських, обласних, міських, районних олімпіад, конкурсів, фестивалів, змагань, спартакіад, відмінників навчання, дітей, які є лідерами дитячих громадських організацій; дитячих творчих колективів та спортивних команд тощо. Безпосередньо лікувальний процес та оздоровлення дітей в цих закладах забезпечується шляхом створення спеціальних оздоровчих змін тривалістю 21 день [3].

Відповідно до пп. 55.1, 55.2 Положення, Мінсоцполітики України забезпечує координацію заходів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямованих на організацію оздоровлення та відпочинку дітей, а також проводить моніторинг та узагальнює результати проведених заходів [1]. Так, у рамках моніторингу діяльності місцевих органів виконавчої влади з питань підготовки до оздоровчої кампанії міністерством передбачено збільшити плановий обсяг оздоровлених дітей (74,3 %) у 23 регіонах. Але, на жаль, традиційно низьким залишається відсоток дітей, які планово оздоровлюються у Волинській (16,8 %), Харківській (21,4 %), Чернівецькій областях (14,7 %).

Багато уваги міністерство приділяє належному забезпеченню оздоровлення та відпочинку дітей, які потребують особливої соціальної уваги та підтримки, а саме планується забезпечити оздоровленням та відпочинком дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (100 %); дітей з багатодітних та малозабезпечених сімей (73,6 %); дітей, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (48,7 %); дітей-інвалідів (50,6 %); дітей, батьки яких загинули під час виконання службових обов'язків (76,2 %); дітей працівників агропромислового комплексу (55,1 %).

Належний рівень забезпечення оздоровлення та відпочинку дітей можливий лише за наявності розвинутої мережі та відповідності сучасним вимогам матеріально-технічної бази дитячих оздоровчих закладів. Готовність закладів до прийому дітей визначається комісіями за участю представників місцевих органів виконавчої влади, державної санітарно-епідеміологічної служби та пожежної охорони.

Як суб'єкт державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей, Мінсоцполітики України здійснює контрольні функції з метою запобігання ліквідації, репрофілюванню, використанню не за при-

значенням дитячих закладів оздоровлення і відпочинку та з метою забезпечення відкритості інформації про дитячі заклади оздоровлення та відпочинку. Інструментом реалізації контрольної функції виступає Державний реєстр дитячих закладів оздоровлення та відпочинку як система одержання, зберігання, накопичення, захисту, використання та поширення інформації про заклади [5]. Мета створення такого реєстру полягає у забезпеченні обліку діяльності дитячих закладів санаторного типу, дитячих центрів, позаміських закладів оздоровлення та відпочинку незалежно від форми власності, які мають статус юридичної особи або перебувають у складі підприємств, установ та організацій як їх філії чи структурні підрозділи. Так, за даними місцевих органів виконавчої влади протягом оздоровчого сезону 2013 року функціонували 795 закладів оздоровлення. Близько 140 закладів з них є закладами, що підпорядковані МОН України і не підлягають внесенню до Державного реєстру. Станом на 1 червня 2013 року до Державного реєстру внесено 616 дитячих закладів оздоровлення та відпочинку.

Управління Державним реєстром здійснює спеціальна комісія Мінсоцполітики України, яка створюється з метою розгляду заяв засновників (власників) дитячих закладів оздоровлення та відпочинку або їх уповноважених осіб щодо внесення цих закладів до Державного реєстру. Основними завданнями та функціями Комісії є:

- перевірка комплектності документів та їх відповідність вимогам Порядку ведення Державного реєстру дитячих закладів оздоровлення та відпочинку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.04.2009 № 425;
- прийняття рішення (про залишення заяви без розгляду; про внесення дитячого закладу оздоровлення та відпочинку до Реєстру; про відмову у внесенні дитячого закладу оздоровлення та відпочинку до Реєстру);
- інформування заявника про прийняте рішення [6].

Державний контроль за діяльністю дитячих закладів оздоровлення та відпочинку передбачає проведення раз на п'ять років державної атестації дитячих закладів оздоровлення та відпочинку державної форми власності, яку проводить Мінсоцполітики України. Заклади комунальної та приватної форми власності атестують структурні підрозділи у справах сім'ї, молоді та спорту місцевих державних адміністрацій. За останні два роки Мінсоцполітики України було проатестовано 386 дитячих закладів.

Реалізуючи управлінську функцію щодо здійснення нормативно-правового регулювання у сфері оздоровлення та відпочинку дітей, міністерство соціальної політики України розробило проект Концепції державної цільової соціальної програми оздоровлення і відпочинку дітей та розвитку мережі дитячих оздоровчих закладів на період до 2017 року, який було схвалено спеціальним розпорядженням уряду [7]. Також міністерством розробляється проект Державної цільової соціальної програми оздоровлення і відпочинку дітей та розвитку мережі дитячих оздоровчих закладів на період до 2017 року. Її реалізація надасть змогу:

- забезпечити доступність та якість послуг з оздоровлення та відпочинку,
- збільшити рівень охоплення оздоровчими послугами дітей шкільного віку, які потребують особливої соціальної уваги та підтримки.
- створити умови для якісного відпочинку дітей шкільного віку в пришкільних таборах;
- створити безпечні та комфортні умови перебування дітей у дитячих оздоровчих закладах, в першу

чергу тих, які потребують особливих умов для оздоровлення, дітей-інвалідів;

- створити 800 ліжко-місць для перебування дітей, що потребують особливих умов для оздоровлення;
- забезпечити збереження та розвиток мережі дитячих оздоровчих закладів, у тому числі: створити 3 цілорічно діючих оздоровчих центри (Львівська, Харківська області та АР Крим) загальною потужністю близько 10 тисяч ліжко-місць на рік;
- відновити роботу близько 50 дитячих оздоровчих закладів;
- зміцнити матеріально-технічну базу діючих закладів оздоровлення та відпочинку дітей.

Інформаційний супровід державно-управлінської діяльності Мінсоцполітики здійснює шляхом надання роз'яснення щодо основних засад державної політики у сфері оздоровлення та відпочинку дітей. Традиційно питання щорічної належної підготовки та проведення літньої оздоровчої кампанії заслуховувалося на селекторних нарадах та засіданнях уряду та парламенту.

Проведений аналіз визначення ролі міністерства соціальної політики України в системі державного управління санаторно-курортним забезпеченням дітей показав, що міністерство виступає як головний суб'єкт реалізації державної політики у сфері соціального захисту дітей. Цей центральний орган виконавчої влади здійснює прямі управлінські функції, забезпечуючи через департамент оздоровлення та санаторно-курортного підприємств функціонування підпорядкованих державних підприємств для оздоровлення та відпочинку дітей переважно пільгових категорій. Крім того, Мінсоцполітики України виступає координатором міжгалузевої взаємодії суб'єктів державного управління у зазначеній сфері. Як координатор, міністерство реалізує свої державно-управлінські функції через спеціально створений орган міжгалузевого управління – центральний оперативний штаб та регіональні штаби. Основними правовими формами діяльності Мінсоцполітики України у зазначеній сфері виступають нормативно-правові акти (укази, постанови, розпорядження, концепції, державні соціальні програми, плани, накази самого міністерства тощо). Основними організаційними формами управління є державний реєстр, державна атестація, організація оздоровчих змін, селекторні та виїзні наради, засідання круглого столу, парламентські слухання, моніторинг тощо.

Означена у даній роботі тема є надзвичайно актуальною та потребує продовження подальших наукових розвідок у даному напрямі.

#### Література.

1. Інформація про стан підготовки оздоровлення та відпочинку дітей влітку 2013 року.
2. Положення про Міністерство соціальної політики України : указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 389/2011 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.
3. Положення про порядок направлення дітей для оздоровлення та відпочинку до державного підприємства України «Міжнародний дитячий центр «Артек» за рахунок бюджетних коштів: наказ Мінсоцполітики України від 20.03.2012 № 154 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0554-12](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0554-12).
4. Про затвердження Плану заходів щодо організації і проведення оздоровлення та відпочинку дітей у 2013 році: наказ Мінсоцполітики України від 14 березня 2013 року № 117 / [Електронний ресурс]. – Режим до-

ступу: <http://www.document.ua/pro-zatverdzhennja-planu-zahodiv-shodo-organizaciyi-i-proved-doc146008.html>.

5. Про затвердження Положення про Державний реєстр дитячих закладів оздоровлення та відпочинку: наказ Мінсоцполітики України від 19.01.2012. – № 26 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0176-12>.

6. Про затвердження Порядку діяльності комісії Мінсоцполітики України щодо ведення Державного реєстру : наказ Мінсоцполітики України від 01.02.2012 № 51 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0236-12>.

7. Про схвалення Концепції державної цільової соціальної програми оздоровлення і відпочинку дітей та розвитку мережі дитячих оздоровчих закладів на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 549-р / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/549-2013-%D1%80>.

8. Статистичний бюлетень «Національні рахунки охорони здоров'я (НРОЗ) України» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

9. Стенограма комітетських слухань з питання оздоровлення та відпочинку дітей від 06 листопада 2013 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.komsport.rada.gov.ua/komsport/control/uk/publish/article.jsessionid=7DF879F8995DB88952602F427C2759B1?art\\_id=46557&cat\\_id=4664](http://www.komsport.rada.gov.ua/komsport/control/uk/publish/article.jsessionid=7DF879F8995DB88952602F427C2759B1?art_id=46557&cat_id=4664).

УДК 323.3(4-6ЄС)

*Наталія Колісниченко*

## КАДРОВА ПОЛІТИКА В КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНО-СХІДНОЇ ЄВРОПИ – ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

*У статті розглядаються особливості реалізації кадрової політики у країнах Центрально-Східної Європи. Аналізується попередня та сучасна кадрова політика, проблеми її реалізації, вплив процесу інтеграції в ЄС, значення підготовки кадрів. Обґрунтовується політика змін країн Центрально-Східної Європи щодо: процедур найму, підготовки/освіти, просування по службі, оплати праці та систем мотивації тощо.*

**Ключові слова:** кадрова політика, країни Центрально-Східної Європи, найм, підготовка кадрів, просування по службі, оплата праці.

цінності, яку слід спрямовувати, мотивувати, розміщувати й розвивати разом з іншими ресурсами з метою безпосереднього сприяння досягненню поставленої мети. Глобалізація бізнесу призвела до визнання ролі добрекерованої робочої сили. Конкуренентоспроможність компаній і навіть країн та регіонів призводить до все більшого визнання кваліфікації свого населення і стратегій управління кадрами [15].

➤ Мета дослідження полягає у виявленні особливостей реалізації кадрової політики у країнах Центрально-Східної Європи з огляду на застосування їхнього позитивного досвіду у вітчизняній практиці.

➤ Питання кадрової політики як «управління розвитком людських ресурсів» досліджували Л. Борщ, Є. Лібанова, Л. Пашко, Г. Цокін, В. Янчевський та ін. Дослідження окремих аспектів роботи з персоналом та менеджменту на підприємствах здійснили у своїх працях Р. Яремчук, У. Лисак, І. Комаров, А. Н. Ісаєнко, В. В. Травин, В. А. Дятлов та ін. У процесі розвитку науки державного управління були сформульовані основні підходи щодо теоретико-методологічних засад проблеми (праці Г. Атаманчука, В. Бакуменка, В. Князева, Н. Нижник, Т.Пахомової, Ю. Сурміна, В. Токовенко, О. Якубовського та ін.). Особливої уваги заслуговують дослідження питань кадрової політики центрально-східного регіону Європи. До 1990-х років брак досліджень проблем кадрової політики країн Центрально-Східної Європи (ЦСЄ) можна легко пояснити різними політичними та соціально-економічними системами цього регіону. Натомість, за останні 20 років після початку перехідного періоду вчені, політики, менеджери і практики з управління кадрами все більше уваги надають дослідженням (переважно емпіричного характеру) Західної та Східної Європи. Основною причиною посилення уваги до країн колишнього соціалістичного табору щодо питань управління людськими ресурсами був вакуум знань і відсутність досвіду належної практики управління людьми на організаційному рівні. Пізніше модифіковані варіації концепцій управління персоналом стали в Центральній і Східній Європі домінуючими протягом перехідного періоду від соціалістичної планової до нової ринково-орієнтованої економіки. Хоча на сьогодні існує чимало робіт з аналізу кадрової політики у країнах світу, дуже мало досліджень стосується такого регіону, як Центральна та Східна Європа.

➤ У країнах Центральної та Східної Європи відбулися парадигмальні зміни в управлінні людськими ресурсами. Так, на основі порівняльного дослідження [11, с. 9] було встановлено, що, незважаючи на схожі практики управління кадрами, колишні соціалістичні країни зазнали значних змін, які, однак, відрізняються з точки зору їх напрямків та масштабу. Зокрема, країни колишнього соцтабору Центрально-Східної Європи не є однорідною групою країн. Зусилля сформулювати радянську модель усіх сфер життя (особливо економіки) у цих країнах на практиці видозмінювалися у кожній із них з огляду на специфічні історичні та економічні шляхи розвитку [12, с. 5]. За наявності широкої теоретичної й емпіричної бази дослідження зазначених процесів слід наголосити на відсутності робіт, що відображають специфіку підготовки та розвитку людських ресурсів у сфері політичної діяльності та політичного управління. Завдання це непросте, так як: по-перше, тематика досліджень людських ресурсів розвивається відносно недавно; по-друге, відсутні спеціальні дослідження кадрової політики країн Центрально-Східного регіону.

➤ Попередня кадрова політика в більшості країн Центрально-Східної Європи (до змін, що відбулися в

кінці 1980-х років) здійснювалася на основі відповідного законодавства та жорстко контролювалася державою. Усі питання, пов'язані з кадрами, перебували під суворим контролем партії і глав держав, а за ключовими посадами підприємств і організацій велося пильне спостереження партією і державною бюрократією. На підприємствах та в організаціях персонал на ключові посади приймався не тільки на основі професіоналізму, але й політичної відданості. Управління персоналом не розглядалося в якості пріоритету, а рішення щодо просування не ґрунтувалися на оцінці діяльності [5]. І на сьогодні у цих країнах характеристики сучасної кадрової політики все ще нагадують попередні системи, хоча, на думку багатьох дослідників, її загальні тенденції можна охарактеризувати як «поступову вестернізацію» [3]. Загалом, відбувалися процеси переходу від управління кадрами до управління людськими ресурсами. Особливу роль грала інтеграція в ЄС. Пропозиція ЄС щодо приєднання сприяла інтенсивному розвитку економік та приватного бізнесу країн ЦСЄ, вільному просуванню робочої сили та зміну її структури. Зазначені процеси сприяли формуванню нового змісту управління працівниками на підприємствах і організаціях, де відбувалося: масштабне інвестування у підготовку працівників відповідно до з потреб бізнесу, ретельний відбір та мотивацію фахівців. Проте, формування нових держав супроводжувалося активною трудовою міграцією, яка до того часу вже мала традиційний характер і призвела до істотного відтоку населення. в основному молодих людей і висококваліфікованих фахівців, які покидали батьківщину в пошуках кращих можливостей зайнятості і більш високого рівня життя в країнах Західної Європи. Слабке зростання нових робочих місць, високий рівень безробіття, особливо серед молоді, а також значні регіональні відмінності вважаються основними стимулюючими факторами міжнародної і внутрішньої міграції в країнах. На зворотному шляху до капіталізму в 1990-х роках працівники були позбавлені свого безпосереднього впливу на кадрові питання, було повністю скасовано принцип повної зайнятості.

На сьогодні країни ЦСЄ характеризуються як специфічний регіон «нового капіталізму». Відмінності центрально-східноєвропейської політики управління персоналом від західноєвропейської полягають у такому: існування традиції колективізму та соціальної легітимності профспілок; новий капіталістичний регіон демонструє відмінні від старої західно-європейської практики риси управління, що робить Європу більш диверсифікованою; країни ЦСЄ з одного боку зазнають тиску ринку (вимог конкурентоспроможності та ефективності), глобалізації та поширення належної практики, з іншого боку – намагаються оновити цінності старого режиму (наприклад – рівність). На інституційному рівні на основі регіональних подібностей/відмінностей розрізняють європейські регіональні моделі управління персоналом, які характеризуються: модель 1 – тяжінням до північно-американської моделі управління персоналом з огляду на політику дерегулювання ринку і державного дерегулювання; модель 2 – тяжінням до суто європейської моделі управління персоналом через зростаючу економічну, політичну і навіть правову інтеграцію країн Європейського Союзу; модель 3 – тяжінням до суто національної моделі управління персоналом з огляду на відповідні національні правила функціонування підприємств та організацій (закладів, установ, фірм тощо).

Досвід країн ЦСЄ свідчить, що відсутність потрібної кількості належно підготовлених кадрів була відчутною

під час підготовки та вступу цих країн до ЄС та адаптації в ньому. Особливо кадрова проблема виникла у зв'язку із необхідністю використання фондів ЄС, проведення комунікативних заходів, адаптації законодавства тощо. У країнах ЦСЄ серед інших переваг європейської інтеграції спостерігалася зростання мобільності викладачів, дослідників та студентів, впровадження європейських стандартів вищої освіти та міжінституційне співробітництво, інтегрування програм підготовки фахівців тощо. Характерним було посилення роботи після вступу цих держав до ЄС. Можна також відзначити активну взаємодію державних інституцій цих країн із публічними та навчальними інституціями ЄС та країн-членів, а також внутрідержавне співробітництво із неурядовими організаціями, які активно працювали у сфері євроінтеграції. Водночас проводилася робота з упровадження у навчальний процес нових спеціалізацій, пов'язаних із євроінтеграційними процесами [2].

Після того, як перед системою професійного навчання були поставлені зазначені глобальні завдання, з'ясувалося, що, незважаючи на значне удосконалення, вона недостатньо розвинута. Через це виникла низка інших проблем, таких як зв'язок між підвищенням кваліфікації і просуванням по службі, можливості органів управління одержувати вигоду від інвестицій у підготовку працівників. Проте, у деяких країнах у цій сфері існують свої традиції, іноді успадковані від радянського періоду або ще більш ранніх часів, коли роль підвищення кваліфікації оцінювалася досить високо [14].

Країни ЦСЄ відчувають на собі наслідки комуністичного ладу, коли приватний сектор був слабкий або його не існувало взагалі, виплати заробітної плати здійснювалися з державного бюджету і всі працівники потрапляли під дію єдиного трудового законодавства. Для забезпечення гнучкості ринку праці, надання соціальних гарантій на робочому місці та беручи до уваги сегментацію ринків праці, у листопаді 2006 року Європейська комісія запропонувала обговорення Зеленої книги «Модернізація трудового законодавства відповідно до вимог 21 століття» [13]. Зміни у трудовому законодавстві пов'язані з: визначенням та змінами статусу зайнятого населення, диверсифікацією форм «нетипової» зайнятості, організацією роботи тимчасових агентств працевлаштування; організацією робочого часу працівників, забезпеченням мобільності працівників, вирішенням питань нелегальної зайнятості.

Низький рівень управління кадрами, відсутність системних рішень у кадровій політиці призводять до низького рівня стандартизації і слугують підґрунтям для неефективної діяльності. Якісна підготовка професійних кадрів сприяє долаттю цих проблем. У країнах ЦСЄ адаптація освіти та підготовки кадрів до потреб нової ринкової економіки здійснювалася, з одного боку, у межах зусиль щодо оновлення систем професійно-технічної освіти з використанням інститутів ринку праці (з метою пом'якшення негативних наслідків реструктуризації економіки та цільового навчання і постійного підвищення кваліфікації), а з іншого боку – для підвищення адаптації і мобільності робочої сили. Багато із країн ЦСЄ є одночасно і джерелом і отримувачем міграційних потоків [1]. Особливого значення на сьогодні набуває поняття «організація, що навчається». Дослідження Д. Сур [7], яка вивчала фактори успіху для створення ефективної організації, що навчається (на прикладі Польщі, Угорщини та Чехії як зразків регіону), показало, що у працівників організацій є сильне бажання освоїти нові навички, щоб продемонструвати свою компетентність і заробляти достатньо, щоб досягти західного рівня життя.



Управління персоналом вимагає негайних змін, таких як: процедур найму, підготовки/освіти, просування по службі, систем мотивації тощо. Наведемо приклади реалізації сучасної кадрової політики в країнах ЦЄ.

У Болгарії «Програма модернізації управління» (Operational Program on Administrative Capacity – OPAC) на період 2007 – 2013 рр. реалізується у відповідності з європейськими стандартами. Програма фінансується спільно Болгарією та Європейським соціальним фондом і спрямована на вдосконалення взаємозв'язку між органами публічної влади та громадянами, забезпечення середовища, яке б сприяло економічному зростанню та підвищенню ефективності й прозорості адміністрації та судових органів. Серед пріоритетів досягнення цих цілей (раціональне державне управління, підвищення якості адміністративних послуг, технічна підтримка) управління людськими ресурсами має особливе значення. Його мета полягає в модернізації людських ресурсів управління та зміцнення структур громадянського суспільства. Для досягнення цієї мети пропонується збільшення кількості жінок і молодих людей серед працюючих, а також розробка партнерських угод з університетами.

У Чехії права і обов'язки всіх працівників визначаються у Трудовому кодексі. Чеська Республіка є однією з небагатьох країн, де статус працівників державного сектору не відрізняється від статусу зайнятих у приватному секторі. Чеська Республіка реалізує політику зниження рівня зайнятості в державному секторі, широкий спектр підходів було запроваджено щодо цього, в тому числі 10 % скорочення заробітної плати і скорочення персоналу. Вже з 2008 року скорочення працівників та заморожування зарплат було визнано найефективнішим методом зменшення витрат на персонал [8]. Кадрова політика країни є диверсифікованою – встановлює 4 % квоту для інвалідів при прийомі на роботу та встановлює штрафи для організацій, які порушують це положення [9]. Оцінка діяльності відбувається безпосередньо керівником один раз на рік. Для керівного складу підприємств і організацій головною є кваліфікація, для інших працівників – досвід. Працівники державного сектору зобов'язані за законом постійно підвищувати свою кваліфікацію. Новоприйняті на роботу у державному секторі проходять стандартизовану підготовку протягом 3-х місяців, після цього – друга 12-місячна стадія диверсифікованої підготовки. У середньому, працівник проходить 10-15-денну підготовку щороку. Держава або місцеві органи влади повинні забезпечити допомогу в навчанні. Розділ III «Трудового кодексу» передбачає умови оплати праці для працівників приватного та державного секторів. Зокрема, заробітна плата нараховується в залежності від ступеня складності займаної посади та стажу роботи. Основними змінами з 2000 року у кадровій політиці можна назвати такі [9]: дискреційний найм/звільнення; заморожування посад звільнених пенсіонерів; зміна пенсійного віку; передача повноважень на інші рівні влади; робота за контрактом; реорганізація/реструктуризація.

Більшість з істотних законодавчих актів Естонії, які регулюють кадрові питання, були розроблені й прийняті у десятирічний період (1991–2001 рр.). Одним з найбільш істотних і об'ємних законодавчих актів, є Пакет Закону про трудовий договір, прийнятий в 1992 році. Закон доповнювався, кілька разів вносилися зміни. Прийняті також закони «Про заробітну плату» (1994 р.), «Про вирішення трудових спорів» (1995 р.), «Про гігієну і безпеку праці» (1999 р.), «Про робочий час і час відпочинку» (2001 р.), «Про відпустки» (2001 р.) та інші [10]. Необхідність посилення кваліфікації працівників

державного сектору, реалізацію системи оплати праці на основі результатів діяльності, наближення умов праці в державному секторі до тих, що в приватному секторі закріплено у рамковому документі щодо розвитку державних послуг (прийнятий в 2004 році і оновлений в 2006 році). У 2004 році був прийнятий антикорупційний план «Чесна держава», яким запроваджувалися кодекси етики та етична підготовка для працівників державного сектору. Національний стратегічний рекомендаційний рамковий документ (The National Strategic Reference Framework – NSRF) був прийнятий 21 червня 2007 року, який визначає розвиток «адміністративного потенціалу» в якості пріоритету національного розвитку. Документ спрямований на розвиток системи планування в державному секторі, управління за результатами, угоди про партнерство з громадянським суспільством та неурядовими організаціями.

В Угорщині умови набору варіюються залежно від статусу працівника. Вони визначені у відповідних законах. У 2007 році були внесені зміни до нормативних актів щодо: умов прийому на роботу, які на сьогодні є більш жорсткими для кожної категорії працівників бюджетної сфери; було узагальнено оцінювання діяльності; винагороди ґрунтуються на результатах діяльності. Продовжуються реформи набору (система подачі заяв, конкурсні іспити).

В 2003 році державна канцелярія Латвії зніціювала масштабну програму розвитку людських ресурсів та у співпраці з Міністерством фінансів розробила: єдину систему оплати праці для всіх зайнятих у державному секторі (прозора, справедлива, мотивуюча система оплати праці), систему управління персоналом на основі компетентнісного підходу для управління наймом, оцінкою, навчанням та оплатою праці. На сьогодні державна політика сфокусована на формуванні та розвитку єдиної системи оплати праці.

Основними причинами, які ускладнюють ситуацію на ринку праці Литви, є: триваючий відтік трудових ресурсів в країні Західної Європи, низький рівень заробітної плати, який не відповідає цінам на товари і послуги, а також виключно слабка соціальна захищеність трудящих. Саме тому зароджувалися проекти збільшення робочого тижня до 60 годин, скорочення кількості святкових днів і навіть лібералізації законів, які регламентують міграцію робітників з сусідніх країн.

Законодавчі правила щодо набору персоналу у Польщі базуються на принципах відкритості, прозорості й конкурсності. Процедури оцінки персоналу (які у порівнянні з іншими країнами ЄС займають значно менший обсяг) мають форму зустрічі з безпосереднім керівником кожні 2 роки. Оцінка фокусується на виконаній діяльності, витратах часу, результатах та якості, підвищенні компетентностей, міжособистісних навичок. Оцінка кваліфікації та діяльності є чинником для просування. На сьогодні розвивається принцип «робити більше з меншими витратами» (збільшення кількості виконуваних завдань з меншими людськими та фінансовими ресурсами).

Румунія на сьогодні реалізує масштабну програму з реформування системи оплати праці. Центром уваги є також так званий «Кадровий план» («Manpower Plan») з поліпшення управління (2007 р.).

Діяльність працівників державного сектору Словаччини регулюється Законом №. 552/2003 про виконання державних робіт, законом №. 553/2003 про винагороду працівників, а також відповідно до Трудового кодексу. Зайняті у державному секторі працюють на основі при-

вато-правових договорів. Конституція передбачає, що працівники мають право на членство в профспілці.

Широке представництво багатонаціональних компаній у Словенії сприяло актуалізації кадрової політики, вивело функцію управління людськими ресурсами на ключові позиції у більшості підприємств та організацій країни [15]. На сьогодні, унаслідуються практика іноземних компаній з відбору та найму, підготовки, методів оцінки діяльності. Більше того, з огляду на те, що промислові компанії Словенії виступають важливими інвесторами інших країн колишньої Югославії, на пряму розповсюджується досвід високорозвиненої практики управління людськими ресурсами для всього регіону.

Відповідно до «Огляду розвитку людських ресурсів», Хорватія на сьогодні реалізує політику підвищення конкурентоспроможності економіки та працевлаштування, а також пристосовності робочої сили; оптимізації управління ринком праці та активації ефективної реалізації кадрової політики; збільшення гнучкості при одночасному скороченні трудової сегментації ринку; узгодження розмаїття навчальних із розмаїттям підходів [6, с. 102–103].

Після узагальнення досліджень з управління людськими ресурсами у Центрально-Східній Європі вчені Х. Такей та Ю. Іто [17] дійшли такого висновку з формування ефективної кадрової політики регіону: по-перше, керівники організацій повинні підтримувати часті комунікації зі своїми працівниками, щоб показати свою підтримку і визнання; по-друге, керівники повинні встановити взаємну довіру з працівниками шляхом налагодження двосторонніх комунікацій; по-третє, керівники повинні практикувати прийняття рішень на основі консенсусу шляхом ефективного обміну інформацією та двосторонньої комунікації; по-четверте, справедливість є найважливішим джерелом здорових людських відносин в організаціях. На основі цих чотирьох складових ефективної кадрової політики організації, дослідники узагальнили фактори успіху: турбота, розуміння і визнання, часті двосторонні комунікації, прозорість та обмін інформацією, справедливість, чіткі структури та правила, справедлива атестація та винагороди.

Сучасними тенденціями формування та розвитку кадрової політики в країнах ЦСЄ є:

- так званий культурологічний напрям в осмисленні та переосмисленні тенденцій розвитку управління людськими ресурсами;
- зміни як невід'ємна складова процесів модернізації та актуалізації лідерства як основної рушійної сили необхідних на сьогодні змін. Зміни вимагають нових лідерів, і вони повинні відрізнятися не тільки професійними характеристиками і почуттям відповідальності, але і якостями управління.

### Література.

1. Квалифицированная рабочая сила – основа интенсивного, устойчивого и сбалансированного экономического роста. Группа двадцати: стратегия в области профессиональной подготовки кадров. – М.: МОТ, 2011. – 49 с. – Режим доступу: [http://www.ilo.org/public/russian/region/eurpro/moscow/info/publ/wcms\\_158969.pdf](http://www.ilo.org/public/russian/region/eurpro/moscow/info/publ/wcms_158969.pdf).
2. Лахижа М. І. Вплив вступу до ЄС на підготовку фахівців для публічної адміністрації країн Центральної та Східної Європи // Управління навчальними закладами в контексті модернізації системи професійного навчання. Матеріали міжнародного науково-практичного семінару, 1-4 липня, 2008 року. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. – 172 с. – С. 33-37.
3. Alas R., Svetlik, I. Estonia and Slovenia. Building Modern HRM. Using a Dualist Approach / In: Brewster, C.,

Mayrhofer, W., and Morley, M. (eds.): Human Resource Management in Europe Evidence of Convergence? – London: Elsevier, 2004. – 496 p.

4. Brewster C. European perspectives on human resource management // Human Resource Management Review. – № 14. – 2004. – P. 365-382.

5. Cakrt M. Management education in Eastern Europe: Toward mutual Understanding // Academy of Management Executive. – № 4. – 1993. – P. 63-68.

6. Croatia review of human resources development / Simona Rinaldi, Vaclav Klenha, Lizzi Feiler, Evgenia Petkova. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. – 118 p.

7. Cyr D.J. Implications for learning: human resources management in East-West joint ventures / Cyr Dianne J. // Special Issues on Managerial Learning in the Transformation of Eastern Europe. Organizational Studies. – Spring. – 1996.

8. Dvorakova Z. Human Resources Management: A Case of the Czech Republic. Paper presented at «E-Leader», Singapore 2013. – Режим доступу: <http://www.g-casa.com/conferences/singapore12/papers/Dvorakova.pdf>.

9. Human Resources Management. Country Profiles. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Czech%20Republic.pdf>.

10. Kaarelson T., Alas R. Trends and developments in human resource management practice in Estonia in the institutional context / Tonu Kaarelson, Ruth Alas // Problems and Perspectives in Management. – Volume 6. – Issue 1. – 2008. – P. 105-113.

11. Karoliny Z., Farkas F., Poyr J. In focus Hungarian and Central Eastern European characteristics of human resource management – an international comparative survey / Zsuzsa Karoliny, Ferenc Farkas, Jyzsef Poyr // JEEMS. – № 1. – 2009. – Режим доступу: <http://www.questia.com/library/1P3-1667794901/in-focus-hungarian-and-central-eastern-european-characteristics>.

12. Koubek J., Brewster Ch. Human resource management in turbulent times: HRM in the Czech Republic // The International Journal of Human Resource Management. – 1995. – № 6 (2). – May. – P. 5.

13. Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century. – COM (2006) 708. – Режим доступу: [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_doc=COMfinal&andoc=2006&nu\\_doc=708](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&andoc=2006&nu_doc=708).

14. Promoting Performance and Professionalism in the Public Service. SIGMA Working Paper № 21. – 1997. – OECD. – Режим доступу: <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/52/6/1818959.pdf>.

15. Pucik V. Globalization and human resource management / In: Barnett C.K. (eds.): Globalizing Management: Creating and Leading the Competitive Organization. – New York: Wiley, 1992. – P. 61-81.

16. Svetlik I. Human Resource Management in the Countries of the Former Yugoslavia // Review of International Comparative Management. – Volume 11. – Issue № 5. – December. – 2010. – P. 807-833.

17. Takei H., Ito Yu. Human Resource Management and Governance in the Central and Eastern Europe – Case studies in Bulgaria and Slovak Republic / Hideki Takei, Yuichi Ito // Policy and Governance Working Paper Series. – №119. – 2007. – 28 p.

Артур Левицький

## ІНФРАСТРУКТУРНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЕКТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ

*У статті досліджені функції з інфраструктурного забезпечення проектної діяльності у сфері соціального управління, що здійснюються інституціями різної організаційно-правової форми. Розглянуті основні функції, що забезпечують розвиток і підтримку управління на всіх стадіях життєвого циклу проекту, такі як: фінансово-економічний супровід проектної діяльності, інституціональний та науковий супровід соціальних проектів, підготовка і перепідготовка кадрів.*

**Ключові слова:** соціальне управління, соціальний проект, проектна діяльність, функції, інституції, інфраструктурне забезпечення.

Постановка проблеми

Для ефективного управління соціальними проектами необхідна специфічна інфраструктура, здатна забезпечити оптимізацію зв'язку та перерозподіл ресурсів між усіма суб'єктами проектної діяльності. Більшість науковців трактують поняття інфраструктурного забезпечення управління соціальними проектами як діяльність певної сукупності інституцій різної організаційно-правової форми зі створення умов для ефективного реалізації функцій управління соціальними проектами. На сьогодні в Україні функціонують інституції різної організаційно-правової форми, які у сукупності своїх функцій здійснюють інфраструктурне забезпечення проектної діяльності у сфері соціального управління. При цьому питання визначення та систематизації зазначених функцій інфраструктурного забезпечення потребує подальшого дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Погляди науковців, які обіймалися питаннями інституціонального та інфраструктурного забезпечення проектної діяльності, можна поділити на декілька підходів: класичний – О. Норт і О. Уільямсон, неокласичний – С. Архієреєв, В. Базилевич, В. Гейц, А. Гриценко, В. Дементьев, П. Єщенко, Р. Капелюшников, Б. Кваснюка, А. Олейник, В. Тарасевич, Л. Шаститко та ін. Питання застосування наукового підходу й використання дослідницьких методів у ході розробки та реалізації різноманітних проектів соціального спрямування викладені у роботах О. Балакіревої, О. Яременка, О. Артюх, В. Сафронової [2; 5; 7].

Мета

Мета запропонованої статті – визначення та систематизація функцій інфраструктурного забезпечення проектної діяльності у сфері соціального управління, що забезпечуються сукупністю державних та недержавних інституцій в Україні.

Виклад основного матеріалу

Сутність інфраструктури, у широкому тлумаченні, полягає в забезпеченні умов існування певного явища чи процесу.

На думку О. В. Васильєва [3], інфраструктура – це система функціональних елементів і відносин, що забезпечують реалізацію індивідуальних і колективних інтересів групи економічних суб'єктів. У процесі реалізації інтересів інфраструктура створює умови існування і розвитку, регулює та обслуговує економічні зв'язки. Основними складовими інфраструктури слід вважати: інститути, операції, інформаційні мережі та потоки. Усі зазначені складові не існують самі по собі.

За С. М. Ляшенко [4], інфраструктура – це сукупність політичних, економічних, правових, управлінських, фінансових, інформаційних, наукових та інших інститутів певного ринку, що створюють умови для ефективної реалізації певної (інноваційної, фінансової, економічної, благодійної тощо) діяльності.

Інфраструктурне забезпечення управління соціальними проектами – це діяльність певної сукупності інституцій різної організаційно-правової форми зі створення умов для ефективного реалізації функцій управління соціальними проектами.

Відповідно до функцій управління соціальними проектами, інфраструктурне забезпечення це:

- фінансово-економічний супровід проектної діяльності;
- інституціональний супровід соціальних проектів;
- науковий супровід соціальних проектів;
- підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації учасників проектної діяльності.

Інфраструктура управління, відносно до проектної діяльності – це сукупність державних та недержавних інституцій, які забезпечують розвиток і підтримку управління на всіх стадіях життєвого циклу проекту.

На сьогодні в Україні функціонують інституції різної організаційно-правової форми, які у сукупності своїх функцій здійснюють інфраструктурне забезпечення проектної діяльності у сфері соціального управління. Розглянемо детальніше кожний із зазначених вище підрозділів інфраструктурного забезпечення.

Першим підрозділом інфраструктурного забезпечення є фінансово-економічний супровід проектної діяльності з використанням бюджетних, позабюджетних коштів та інших фінансових джерел. Перелік державних та недержавних інституцій та притаманних їм напрямків діяльності з фінансово-економічного супроводу соціальних проектів можна представити у вигляді таблиці.

Наступною функцією інфраструктурного забезпечення є інституціональний супровід соціальних проектів.

Інституціональний супровід соціальних проектів – це діяльність державних органів та організацій зі створення сприятливих умов для здійснення професійної діяльності у сфері управління проектами соціального спрямування шляхом:

- організації діяльності служби супроводу проекту – створення відповідних Державних установ і підприємств;
- впровадження певних режимів інвестиційної діяльності соціального спрямування.

Основним завданням служби супроводу проектів є забезпечення повного фінансово-економічного, організаційного, технологічного супроводу процесу реалізації проекту з моменту формування проектної пропозиції до закриття проекту. Основними послугами служби супроводу проектів є:

- передпроектний консалтинг – надання консультацій, проведення аналізу та надання рекомендацій щодо реалізації нових проектів;
- розробка техніко-економічних обґрунтувань та бізнес-планів інноваційних та інвестиційних проектів соціального спрямування;
- оцінка соціальної ефективності та інвестиційної привабливості об'єктів інвестування, аналіз ефективності реалізації та життєздатності соціальних проектів;
- фінансово-економічний аналіз та соціально-економічне прогнозування;
- розробка та супровід проектів в рамках міжнародної технічної допомоги (грантові програми Єв-

## Фінансово-економічний супровід соціальних проектів

Інституція	Напрями діяльності
<b>ФОНДИ</b>	
<b>Державні фонди підтримки соціальних проектів</b>	
Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР)	утворений Постановою Кабінету Міністрів України від 4 липня 2012 р. № 656 «Питання державного фонду регіонального розвитку», відповідає за комплексну фінансову підтримку заходів (проектів), реалізація яких сприятиме збалансованому економічному, соціальному та екологічно безпечному розвитку регіонів. Кошти ДФРР (бюджетні) спрямовуються на фінансування інвестиційних програм (проектів) і заходів, що відповідають пріоритетним напрямом соціально-економічного розвитку регіонів
Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні	утворений Указом Президента України від 24 червня 2010 р. № 723/2010 «Про державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні», створений для вирішення завдань з підготовки пропозицій щодо проектів державних програм місцевого і регіонального розвитку та реалізації заходів, передбачених ними; сприяння реалізації в Україні міжнародних проектів та програм, інформаційне супроводження таких проектів
<i>Фонди, створені за підтримкою держави, з фінансуванням за рахунок ресурсів донорів</i>	
Український фонд соціальних інвестицій	утворений Постановою Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2000 р. № 740 «Про утворення Українського фонду соціальних інвестицій», є неприбутковою організацією, що створена з метою підтримки найменш соціально захищених верств населення, а також ініціатив територіальних громад і громадських організацій. Серед основних завдань фонду – виконання та супроводження суб'єктів, спрямованих на вирішення найгостріших соціальних проблем. Фінансування діяльності здійснюється за рахунок фінансових ресурсів Проекту Світового банку «Фонд соціальних інвестицій», а також коштів інших донорів, благодійних внесків тощо
<i>Міжнародні грантові фонди</i>	
Фонд Східна Європа	міжнародна благодійна організація, що працює в Україні з 2008 року. Місія Фонду Східна Європа - сприяти соціальному та економічному розвитку України, мобілізуючи ресурси, зміцнюючи громади та підтримуючи партнерство громади, влади та бізнесу. ФСЄ успішно продовжує роботу свого засновника – Фонду Євразія, що за 15 років роботи інвестував у проекти в Україні понад 44 мільйони доларів США, підтримуючи місцеві ініціативи, спрямовані на розвиток громадянського суспільства, сприяючи економічному зростанню та ефективному управлінню. Підтримка Фонду здійснюється Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) через Фонд Євразія та іншими донорами. Очолюваний незалежним Правлінням, ФСЄ втілює програми з економічного та соціального розвитку за підтримки понад 30 донорів, серед яких уряди європейських країн, міжнародні організації, фонди, благодійні організації, органи місцевої влади України, український та міжнародний бізнес, що працює в Україні. У 2013 році стартував проект з інвестиціями в 1млн.грн. для розвитку соціального підприємництва
Міжнародний фонд «Відродження»	фінансове й організаційне сприяння становленню відкритого демократичного суспільства в Україні шляхом підтримки значущих для його розвитку громадських ініціатив. Розподіляє гранти між організаціями, що працюють на розвиток суспільства, фінансує та втілює проекти, важливі для соціального і політичного розвитку України. Фінансову підтримку фонд отримує від Мережі Фундацій Відкритого Суспільства, а також від міжнародних донорів та окремих українських і зарубіжних організацій і громадян. За час своєї діяльності Міжнародний фонд «Відродження» надав численним неурядовим організаціям України, а також науково-освітнім, просвітницьким закладам і видавництвам грантів на суму понад 100 мільйонів доларів США
<i>Українські та міжнародні Благодійні фонди і організації, станом на кінець 2013 року в Україні діють більше 50 організацій благодійної діяльності, серед яких:</i>	
Всеукраїнський благодійний фонд «Інститут соціальних проектів»	створений з метою мобілізації ресурсів для впровадження системних всеукраїнських соціально значущих проектів і благодійних кампаній. Діяльність фонду зосереджено на 10 напрямках: «допомога» – проекти базової благодійності; «розвиток» – підтримка проектних ініціатив; «партнерство» – підтримка проектів третього сектору; «діяльність в соціальній сфері» – впровадження демократичних ініціатив, проекти з розвитку громадянського суспільства; «майбутнє» – проекти щодо захисту екології, розвитку науки та досліджень; «аналітика» – моніторинг та оцінка соціальних і благодійних проектів; «спеціальні проекти» – спеціальні цільові проекти в сфері базової благодійної допомоги; «діяльність на міжнародному рівні» – реалізація гуманітарних, культурних і соціальних проектів; «фандрайзинг»
Корпоративний благодійний фонд SCM («Систем Кэпітал Менеджмент») «Розвиток України»	створений за ініціативою Ріната Ахметова, спрямований на вирішення таких гострих соціальних проблем, як туберкульоз і рак, розвиток національного всиновлення і профілактика раку. Основними напрямками діяльності є: здоров'я нації, тепло сім'ї, адресна допомога, динамічна культура, сучасна освіта. Проект, що фінансується фондом, має бути направленим на соціальний розвиток, який приводить до реальних змін у суспільстві, котрі можна вимірити та закріплює ці зміни
Президентський фонд Леоніда Кучми «Україна»	створений з метою сприяння розбудові та консолідації громадянського суспільства, а також захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. Основними напрямками діяльності є: підвищення культурного рівня та естетичного виховання громадян; організація та здійснення заходів з метою захисту культури, мистецтва та духовності, книговидавництва; підтримка талантів у сфері освіти; сприяння перспективній творчій молоді; підтримка сільських бібліотек
Фонд Віктора Пінчука	незалежний приватний міжнародний благодійний фонд, що базується в Україні. На сьогодні оперує більш ніж 20 проектами в різних галузях суспільного життя, включаючи охорону здоров'я, освіту, мистецтво, розвиток громадянського суспільства і філантропії та глобальну інтеграцію
<b>ФІНАНСОВО-КРЕДИТНІ УСТАНОВИ</b>	
Державна інноваційна фінансово-кредитна установа	створена відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2000 року № 654 і є правонаступником майнових прав і обов'язків, в тому числі за договорами про надання інноваційних позик, Державного інноваційного фонду і його територіальних відділень. Засновником ДІФКУ є держава в особі Кабінету Міністрів України. Установа відноситься до сфери управління Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України. ДІФКУ має відділення у 8 регіонах України. Метою ДІФКУ є здійснення фінансової підтримки суб'єктів господарювання різних форм власності в рамках державної інноваційної політики
Європейський інвестиційний банк	фінансова інституція Європейського Союзу, яка має постійне представництво в Україні. У 2014 році планується фінансування проекту «Модернізація муніципальної інфраструктури в Україні»

ропейської Комісії, Організації Об'єднаних Націй, держав Європейського Союзу тощо).

Указом Президента України від 12 травня 2011 року № 583/2011 «Про державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України» [1] затверджено Положення про державне агентство, яким визначено, що: основним завданням Держінвестпроекту України є здійснення управління національними проектами на всіх етапах життєвого циклу проекту; Держінвестпроект України, з метою організації своєї діяльності, утворює низку підприємств для здійснення повного супроводу проектів – спеціалізованих державних інвестиційних фінансово-кредитних установ для фінансової підтримки проектів, регіональних центрів з інвестицій та розвитку для організації надання суб'єктам проектної діяльності послуг з підготовки та реалізації проектів, утворює державні підприємства для здійснення управління конкретним проектом (наприклад, ДП «Місто майбутнього»).

Важливим напрямом реалізації інвестиційних проектів соціального спрямування є використання механізму державно-приватного партнерства (ДПП). Для інституціонального супроводу проектів ДПП створено спеціалізовані органи: Департамент інвестиційно-інноваційної політики та розвитку державно-приватного партнерства

Міністерства економічного розвитку і торгівлі України; Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства; Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України; сформувались структурні підрозділи обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, а також громадські організації, які надають підтримку розвитку ДПП. У 2011 році було створено Державне підприємство «Центр розвитку державно-приватного партнерства», що входить до сфери управління Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Основним напрямком діяльності підприємства є надання консультаційних послуг; організація, координація та виконання функцій державного партнера з питань здійснення державно-приватного партнерства; сприяння залученню коштів інвесторів, кредитів міжнародних фінансових організацій та інших організацій; надання допомоги та інформаційно-консультаційний супровід погодження проектів у відповідних структурах.

Впровадження певних режимів інвестиційної діяльності соціального спрямування здійснюється шляхом створення системи державної підтримки, фінансових і організаційних преференцій для інвесторів.

Таблиця 2

**Система державної підтримки, фінансових і організаційних преференцій для інвесторів, що спрямовують інвестиційні ресурси у соціальний розвиток**

<b>Форми</b>	<b>Інструменти реалізації</b>
Законодавче забезпечення	Закони України: «Про інвестиційну діяльність», «Про режим іноземного інвестування», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про державно-приватне партнерство» інші законодавчі акти
Податкове стимулювання	обґрунтування зниження ставки податку для інвестора; скасування податку на реінвестування; Прискорена амортизація, субсидії, пільгові кредити, інвестиційні гарантії, безпроцентні кредити, державна підтримка приватних інвестицій у житлово-комунальне господарство шляхом надання довгострокових кредитів для покриття частини витрат інвестора
Інфраструктурне забезпечення	виділення земельних ділянок і необхідних приміщень у безкоштовне користування або за пільговими цінами; забезпечення комунікаціями
Стимулювання конкретних інвестиційних проектів	сприяння в проведенні техніко-економічного обґрунтування проектів; цільове фінансування й проведення науково-дослідних і проектно-конструкторських робіт; державна експертиза інвестиційних соціальних проектів
Механізми сприяння	розробка прогнозів і стратегії соціально-економічного розвитку регіону; створення сприятливого клімату для активної підприємницької діяльності в регіоні; створення привабливого інвестиційно-інноваційного клімату в регіоні; організація інвестиційних конкурсів; сприяння в залученні іноземних інвестицій під гарантію держави; фінансова підтримка держави шляхом участі на паях у фінансуванні великих проектів у соціальну сферу; Адресне інвестування проектів державних цільових програм - реалізація регіональних (державних) науково-технічних, економічних і соціальних програм (державні плани й програми структурної перебудови); держзамовлення з наданням підприємству-виконавцеві преференцій і пільг; ліцензування (дозвіл на право займатися певним видом діяльності); квотування (установлення розмірів у загальному обсязі виробництва, продажів, експорту або імпорту); розробка економічних стандартів і нормативів, що відображають показники ефективності проведення (норма рентабельності, енерго-, праце- і матеріалоємності продукції); розробка нормативних положень і механізмів банкрутства; використання системи державного страхування інвестицій; розробка науково-аналітичного інформаційного забезпечення державного регулювання надходження інвестицій у розвиток галузей соціальної сфери; іміджова підтримка інвесторів через програми радіо й телебачення, публікації в пресі, соціологічні дослідження, моніторинг значних інвестиційних проектів регіону; присудження титулу «Кращий інвестор соціальної сфери»; державна підтримка системи підготовки й перепідготовки кадрів, фінансування наукових досліджень

Наступною функцією інфраструктурного забезпечення є науковий супровід соціальних проектів. Аналіз літератури з питань застосування наукового підходу й використання дослідницьких методів у ході розробки та реалізації різноманітних проектів соціального спрямування [2; 5; 6] свідчить про існування характерної тенденції, яку узагальнено можна окреслити наступним чином.

Суто наукові дослідження в багатьох випадках не розглядаються як окрема сфера діяльності, яка системно супроводжує проект, починаючи від зародження ідеї його створення для розв'язання певної соціальної проблеми, безперервно триваючи протягом усього процесу впровадження і закінчується лише після остаточної оцінки ефективності реалізованого проекту. Найчастіше планують і реалізують окремі дослідницькі процедури, які є заходами самого проекту. Їх розглядають як невід'ємні частини проекту, його природні складові, але ідеологічно не відокремлені від заходів іншого змісту – організаційних, інформаційних, матеріально-технічного забезпечення тощо. Тобто, в ієрархії заходів проекту не простежується провідна роль і пріоритетне місце досліджень як основи для практичної реалізації дій.

Попри поширення соціальних проектів, їхнє наукове забезпечення поки що не стало невід'ємною частиною реалізації проектів у вітчизняних реаліях. Цьому є кілька об'єктивних причин, зокрема, бракує кадрового і методичного ресурсу, а головне – не сформовано розуміння не лише потреби у пріоритетності наукових заходів, а й взагалі необхідності включення потужної дослідницької складової до проекту, її можливостей та ефективності. Сьогодні, з поширенням в Україні практики реалізації адресних соціальних проектів на користь конкретних цільових груп населення, ситуація кардинально змінюється. Відповідно виникає потреба взагалі визначити роль, місце і функції наукового супроводу соціальних проектів [9].

Науковий супровід соціальних проектів – це комплекс спеціально організованих заходів, спрямованих на всебічне застосування наукового підходу до розробки й реалізації соціальних проектів (програм).

Основними складовими наукового супроводу соціальних проектів є:

- оцінка: ефективності проекту в цілому та окремих видів діяльності (збір і аналіз даних стосовно процесу і результату);
- коригування: проекту в цілому (напрямів діяльності, ресурсів, охоплення) та окремих видів діяльності (технологічних і методичних процесів, ресурсів).

Науковий супровід соціальних проектів здійснюють наступні установи:

- Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка [8], як правонаступник Українського інституту соціальних досліджень, є незалежною науково-дослідною організацією, створеною групою українських науковців у 1991 році. Зареєстрований як громадська організація. Основні напрями діяльності Інституту: здійснення фундаментальних та пошукових наукових соціологічних та соціальних досліджень з актуальних проблем сучасного українського суспільства; проведення моніторингу соціальної політики; вивчення та аналіз інтересів, настроїв, орієнтацій, потреб населення; проведення різнопланових маркетингових досліджень. Окремий напрям діяльності Інституту – багатоаспектна ефективна робота з вивчення соціальних настроїв різних

категорій населення країни. За останні 10 років Інститут взяв участь у реалізації понад 250 наукових проектів і програм;

- Одеський суспільний інститут соціальних технологій [6], створений у 1999 році як регіональна громадська неприбуткова організація. Інститут є аналітичним центром і бачить свою місію у тому, щоб науково-обґрунтовано представляти і захищати інтереси громадян у взаємовідносинах з державними, комерційними і некомерційними структурами. При цьому Інститут не обмежується дослідженням тих або інших соціальних проблем, а виявляє їх причини, розробляє рішення та впроваджує ці розробки у життя. За часи своєї діяльності Інститут брав участь і безпосередньо реалізував близько 100 проектів, спрямованих на захист прав громадян, професійне зростання та розвиток трудових колективів, підтримку соціально уразливих груп населення, реалізацію соціальної відповідальності бізнесу, розвиток самоорганізації населення, міжсекторного партнерства, поліпшення діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, соціально-економічний розвиток громад та ін. Серед найбільш значущих розробок Інституту, які вже впроваджені, можна назвати: механізм соціального замовлення, який діє в м. Одесі і вже більш ніж в двадцяти містах України та дозволяє органам влади залучати на конкурсній основі некомерційні організації для вирішення пріоритетних проблем населених пунктів за рахунок бюджетних та позабюджетних коштів. За безпосередньою участю фахівців Інституту в Одесі організовано вісім щорічних конкурсів соціальних проектів, завдяки чому було реалізовано більше 130 соціальних проектів і додатково залучено у соціальну сферу більше 8 млн. грн.

Останньою функцією інфраструктурного забезпечення є підготовка і перепідготовка кадрів. Підготовка і перепідготовка кадрів для проектної діяльності зосереджена, насамперед, у ВНЗ, мережа яких в Україні є досить розвиненою. Проте, спеціалізованої підготовки фахівців з управління проектами соціальної спрямованості, які мають специфічні особливості як за організацією цього процесу, так і за технологією його реалізації, поки ще не здійснюється. Практикуються короткотермінові тренінги-семінари, що найчастіше проводяться в рамках соціального проекту, який реалізуються за фінансовою підтримкою міжнародної технічної допомоги.

☞ На сьогодні в Україні функціонують інституції різної організаційно-правової форми, які у сукупності своїх функцій здійснюють інфраструктурне забезпечення проектної діяльності у сфері соціального управління. Саме здійснення ними фінансово-економічного супроводу проектної діяльності, інституціонального та наукового супроводу соціальних проектів разом із підготовкою і перепідготовкою кадрів забезпечує розвиток і підтримку управління на всіх стадіях життєвого циклу проекту.

#### Література.

1. Указ Президента України від 12 травня 2011 р. № 583 «Про Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами»: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/583/2011>.
2. Балакірева О. «Соціальний моніторинг як засіб розробки, оцінки ефективності та модернізації соціаль-

ної політики» // Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства: Зб. наук. праць. – Харків : Видавничий центр Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна, 1999. – С. 126–131.

3. Васильєв О. В. Методологія і практика інфраструктурного забезпечення функціонування і розвитку регіонів України. Монографія. – Харків: ХНАМГ, 2007. – 341 с.

4. Маркетинг інновацій і інновації в маркетингу : монографія / за ред. д.е.н., проф. С. М. Ілляшенка. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2008. – 615 с.

5. Науковий супровід, моніторинг та оцінка ефективності соціальних проектів / О. О. Яременко, Артюх О. Р., Балакірєва О. М. та ін. – К.: Державний центр соціальних служб для молоді; Державний ін-т проблем сім'ї та молоді, 2002. – 123 с.

6. Самоорганізація в громаді: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://samoo.org.com.ua>.

7. Софронова В. М. Прогнозирование и моделирование в социальной работе: Учеб. пособ. Для студ. высш. учеб. заведений. – М.: Издательский центр «Академия», 2002. – 192 с.

8. Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uisr.org.ua/about>.

9. Яременко О. О. Науковий супровід соціальних проектів: ідеологія і структура процесу // Соціологія. – 2004. – №. 3. – С. 76–87.

аеропортів, недолік якісних автомобільних доріг. Наявність цих проблем обумовлена відсутністю ефективної єдиної транспортної політики.

✦ Питання, пов'язані з державним регулюванням в сфері транспорту, є актуальними і досліджувались такими авторами: І. А. Кузнецова, Н. А. Троцька, В. Б. Авер'янов, Ю. Старілов. Такі автори, як А. В. Базиліук, Є. В. Сич, Ю. В. Слободчиков, Л. П. Бортницька, Ю. В. Вдовенко, В. Г. Варнавський, займались дослідженням концесій у дорожній галузі, однак вони не досліджували питання пошуку та впровадження найбільш оптимальної форми державно-приватного партнерства у сфері транспорту.

✦ Розглянути імплементацію державно-приватного партнерства у транспортну систему України.

✦ Виявлення і вирішення проблем, з якими стикається транспортна система України.

Транспорт – це одна з найважливіших галузей суспільного виробництва, її ефективне функціонування є необхідною умовою стабілізації, структурних перетворень економіки, розвитку зовнішньоекономічної діяльності, задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях, захисті економічних інтересів України [4].

Згідно з законодавством України, до сфери транспорту відносяться: транспорт загального користування (автомобільний, залізничний, морський, річковий, авіаційний), промисловий залізничний, відомчий, трубопровідний [1]. Коопераційні і конкурентні стосунки між різними підсистемами роблять транспорт не просто сумою галузей, а єдиною системою, що забезпечує для користувачів транспортних послуг додатковий системний ефект [8].

Державне регулювання транспортом здійснюють: Міністерство інфраструктури, спеціально уповноважені на те органи виконавчої влади, а також місцеві ради. Міністерство інфраструктури є центральним органом, який забезпечує управління транспортом на території всієї держави. Міністерство реалізує державну політику в області транспорту і дорожнього господарства; сприяє структурній перебудові економіки; здійснює керівництво транспортно-дорожнім комплексом; несе відповідальність за його розвиток; координує роботу об'єднань, установ, підприємств і організацій залізничного, морського, річкового, авіаційного, автомобільного і дорожнього господарства, які входять до сфери його управління. На нього покладені такі завдання: здійснення державного управління транспортним комплексом України; реалізація державної політики становлення і розвитку транспортного комплексу України для забезпечення своєчасного, повного і якісного задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях; забезпечення взаємодії і координації роботи автомобільного, авіаційного, залізничного, морського і річкового транспорту і дорожнього господарства; створення єдиної транспортної системи України; створення рівних умов для розвитку господарської діяльності підприємств транспорту всіх форм власності; забезпечення входження транспортного комплексу України до європейських і світових транспортних систем [6].

В останні роки питанням модернізації транспортної інфраструктури приділяється особлива увага. Транспортні вузли, артерії – це одна з визначальних умов зростання економіки. Саме транспортна інфраструктура визначає інтенсивність господарських зв'язків, мобільність робочої сили, товарів і послуг.

Регулювання відносин у сфері діяльності транспорту відноситься до пріоритетних напрямків внутрішньої

УДК 351.82:338.47

Ольга Ляшенко

## ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У ТРАНСПОРТНУ СИСТЕМУ УКРАЇНИ

*Стаття присвячена дослідженню транспорту як найважливішої галузі суспільного виробництва. В ній розглянуті основні проблеми, з якими стикається транспортна система внаслідок відсутності ефективної транспортної політики, та проаналізовано зарубіжний досвід вирішення таких проблем. На основі дослідженого європейського розвитку транспортної системи було розглянуто таку форму співпраці, як державно-приватне партнерство.*

**Ключові слова:** транспорт, державно-приватне партнерство, концесія, світовий досвід, транспортна політика, форми державно-приватного партнерства, інвестиційна привабливість.

✦ Транспорт – це одна з найважливіших галузей суспільного виробництва, яка розглядається державою як пріоритетна, оскільки її функціонування безпосередньо впливає на розвиток економіки і соціальної сфери. У останні роки транспортна система України стикається з великою кількістю проблем, основними з яких є: значний знос основних фондів і недостатнє бюджетне фінансування об'єктів державної власності, низька пропускна спроможність портів,

політики держави, оскільки створення правових стимулів щодо розвитку транспортної системи є одним з основних резервів підвищення добробуту суспільства, його економічного потенціалу відповідно до напрямків розвитку держави. Розвиток транспорту та інших засобів комунікації визначає не тільки структуру економічного простору держави, тобто екстенсивний процес економічного росту, але й якісне вдосконалення економіки, тобто процес інтенсивного росту. Відповідне функціонування транспорту стає найважливішим фактором розвитку економіки, суспільства в цілому.

У сучасних умовах транспортна система світових країн, у тому числі й України, стикається з великою кількістю проблем, основними з яких є значний знос основних фондів і недостатнє бюджетне фінансування об'єктів державної власності, низька пропускна спроможність портів, аеропортів, недолік якісних автомобільних доріг. Наявність цих проблем обумовлена відсутністю ефективної єдиної транспортної політики, яка є комплексною програмою дій з різних напрямів діяльності транспортно-дорожнього комплексу, включаючи його техніко-технологічну модернізацію, адаптацію до ринкових умов господарювання, інституційні перетворення у сфері форм власності, систему управління і економічну безпеку країни [2, с. 24].

Останнім часом вітчизняна транспортна політика зазнала змін через усвідомлення феномену «транспортної бюджетної діри» – розуміння того, що бюджетних грошей за будь-якої системи державного управління не вистачить для створення і забезпечення життєздатної транспортної системи. Тому особливий інтерес для України представляє механізм регулювання транспортної інфраструктури в країнах, що вже пройшли через істотні реформи [5].

В європейських країнах для вирішення таких проблем дедалі частіше заохочують приватні компанії. Світова практика має досвід подібної співпраці між державою і приватними компаніями, яка називається державно-приватним партнерством, що представляє собою угоду у формі контракту між органами державної влади і приватними підприємствами. Така співпраця розглядається як стабільна форма довгострокового інвестування за умови правильного оформлення договірних стосунків [5]. У Великобританії понад 12 % інвестиційних проєктів є суспільно-приватним партнерством. У розвинених країнах такі контракти укладались ще у 80-х роках, хоча вони дещо відрізнялись за своїм змістом від сьогоденних моделей партнерства. Вони були майже нейтральними для бюджету, держава отримувала розбудовану інфраструктуру і сама сплачувала приватному інвестору за його послуги [3].

Ступінь розвитку державно-приватного партнерства в транспортній сфері в розвинених країнах Європи представлений в таблиці 1 [7, с. 297].

Державно-приватне партнерство передбачає розподіл прав між державою і приватним сектором таким чином, що інвестор отримує повну комерційну незалежність і доходи, а держава зберігає за собою повноваження регулювання і контролю. Модель приватно-державного партнерства передбачає, що держава й інвестори, приватні компанії є партнерами. Для держави це один з найефективніших методів виконання своїх функцій на високому рівні, а для інвестора – це передусім комерційна пропозиція, яка має покрити усі витрати і забезпечити отримання прибутків [3].

Основними формами державно-приватного партнерства є:

- концесії – приватна компанія бере на себе відповідальність за управління підприємством, що знаходиться в державній власності, на певний період, протягом якого компанія переймає на себе значні інвестиційні зобов'язання і ризики;
- передача активів – приватна компанія купує пакет акцій державного підприємства через майнові аукціони, державну пропозицію про продаж або програму масової приватизації;
- проєкти «Зеленого поля» (greenfield) – приватна компанія або спільне державно-приватне підприємство будує і управляє новим інфраструктурним об'єктом протягом періоду, визначеному в контракті. Інфраструктурний об'єкт після закінчення терміну контракту може повернутися в державну власність;
- контракти на управління і лізинг – приватна компанія бере на себе відповідальність за управління державним підприємством на певний термін, при цьому право власності й інвестиційні рішення залишаються в руках держави [5].

Ці види проєктів все активніше залучають до себе інтерес з боку інвесторів, оскільки міра їх ризиків нижча у порівнянні з проєктами суто приватного фінансування. Концесія є однією з самих використовуваних форм державно-приватного партнерства. Лідерами транспортної концесії є Австралія, Канада, Франція, Греція, Ірландія, Італія, Нова Зеландія, Іспанія, Великобританія, Сполучені Штати Америки [3].

Концесія набула широкого поширення переважно в автодорожньому господарстві й отримала назву «Автодорожня концесія» як найвідоміший варіант такої форми співпраці на умовах державно-приватного партнерства. Автодорожні концесії проявили себе ефективно майже у всіх країнах, що мають подібний досвід, адже концесії залучають для підвищення операційної ефективності державних підприємств, впровадження технічних та управлінських нововведень, підвищення якості послуг та мобілізації фінансових ресурсів [3]. Найпопулярнішими моделями приватно-державного партнерства в сфері автодорожнього господарства є наступні.

1. Будівництво – управління – передача (BOT): тобто концесіонер згідно з концесійним договором відповідає за фінансування, будівництво, експлуатацію і технічне обслуговування автомобільної дороги та за якість послуг наданих споживачам протягом визначеного терміну. Право власності на поліпшене, реконструйоване, технічно переоснащене майно залишається, відповідно, за державою або територіальною громадою. Але концесіонер має право на адекватне й ефективне відшкодування витрат на поліпшення майна, отриманого в концесію, за рахунок отриманого прибутку, якщо інше не передбачено концесійним договором. Як правило, концесіонер отримує право стягувати плату за проїзд платною автомобільною дорогою. Розмір плати встановлюється за домовленістю між концесієдавцем і концесіонером. Концесійні платежі вносяться концесіонером відповідно до умов концесійного договору незалежно від наслідків господарської діяльності до державного або місцевих бюджетів. Разом з тим, концесієдавець відповідно до закону може надавати концесіонерам збиткових і низькорентабельних об'єктів концесії, які мають важливе соціальне значення, пільги щодо концесійних платежів, а також передбачати у концесійному договорі надання дотацій, компенсацій та пільг. При цьому держава частково може фінансувати будівництво об'єкта концесії. Наприклад, при будівництві концесійної дороги Львів



## Ступінь розвитку державно-приватного партнерства к країнам Європи

	автодороги	залізниці	аеропорти	порти
Велика Британія	+++	++	+++	
Іспанія	+++		*	+++
Франція	+++	++	0	0
Німеччина	+	++	+++	
Італія	++		0	0
Нідерланди	+	+		*
Швеція	*	*		

*Примітка:*

+++ - велика кількість завершених проектів

++ - багато активних проектів

+ - невелика кількість проектів

0 – здійснюються заходи з підготовки проектів

– Краків частка державного сектору в інвестиціях становила 40 % [3].

2. Реконструкція – Експлуатація – Передача (ROT/MOT): фактично концесійний

процес відбувається аналогічно, але відмінністю є те, що відбувається реконструкція наявної мережі автомобільних доріг, яка не переходить до власності концесіонера, а надається тільки право експлуатації об'єкта концесії. Наприклад, у Франції і США платні автомобільні дороги будуються і експлуатуються концесійними товариствами або змішаними – з приватним і державним капіталом [3].

У Мексиці програму будівництва платних автомобільних доріг почали реалізовувати приватні оператори на основі концесійних договорів з урядом, але реалізація проекту провалилась через значні відхилення фактичної інтенсивності руху (5 %) від планової (20–40 %). В Японії існує Фонд підтримки платних доріг, який перерозподіляє кошти між малоприбутковими проектами. Дорожнє господарство Італії привертає особливу увагу, адже концесійні фірми будують і експлуатують понад 85 % протяжності всіх автомагістралей країни. При цьому держава бере активну участь у цьому процесі, що свідчить про нестачу фінансових ресурсів. А після закінчення терміну концесії об'єкт концесії переходить у власність держави. Концесії позитивно проявили себе і в Угорщині, але  $\frac{3}{4}$  від загальної суми фінансування будівництва і реконструкції автомобільних доріг здійснюють за рахунок бюджету [3].

Хоча траплялися і банкрутства концесійних компаній, причинами яких стали: короткі терміни окупності концесії, надання державою права концесіонерам права на встановлення тарифів, низький рівень фінансової участі держави у реалізації концесійних проектів. Яскравим прикладом стали приватні інвестиційні проекти будівництва і експлуатації платних доріг Гонконгу і Сінгапура, які окупилися самостійно. Їх реалізації сприяли – ліберальність законодавства, висока щільність мережі, висока пропускна здатність і транзитний транспортний потік, високий рівень доходів населення [3].

Через зростання товарообігу між країнами, стратегічно важливим різновидом транспорту є і авіап перевезення. У країнах Європи, Азії і США, для їх розвитку на умовах державно-приватного партнерства так само застосовуються концесії. Для прикладу можна привести такі об'єкти:

- Паризький авіаційний вузол і аеропорт «Heathrow», де в концесію передана вся неавіаційна діяльність;
- головний хаб-центр Північної Європи – аеропорт Копенгагена, форма власності на землю якого є на 34 % державною;
- аеропорт Бангкока, найбільший і найнавантажений термінал Південно-східної Азії, що належить державі, яка передала управління призначеному оператору в особі Адміністрації Аеропорту Таїланду, але термінали залізниці і стикувальна платформа швидкісної автомагістралі працюють на умовах концесії [5].

Участь у розвитку хабів цікава як державі, так і приватному сектору, і одним з механізмів взаємодії можуть бути концесійні угоди. Важливість їх створення в принципі обумовлена як необхідністю розвитку системи перевезень усередині країни, так і розвитком транзиту як пасажиропотоку, так і вантажів [5].

Для України така форма співпраці, як державно-приватне партнерство, відносно нова і не набула такого поширення, як в інших країнах. Для того, щоб вона набула зростаючого значення і закріпилася у нашій країні, необхідно підвищити інвестиційну привабливість країни: в першу чергу потрібно провести ряд реформ не лише в області транспорту, оскільки окремо транспортна реформа не може бути успішно реалізована, але і в інших областях, а саме: реформи державних підприємств, бюджетну реформу, реформи ринку праці. По-друге, необхідно сформувати нормативно-правову базу для забезпечення ефективного правового регулювання діяльності державно-приватного партнерства, а саме: прийняти або окремий закон про державно-приватне партнерство, як це зробили Польща, Румунія, Словенія, або адаптувати і застосувати тут існуючі закони, зробивши до них відповідні зміни, як це зробили Угорщина, Грузія і Латвія

Виходячи з вищезазначеного, ми можемо зробити висновок, що: транспорт – це одна з найважливіших галузей суспільного виробництва. Регулювання відносин у сфері діяльності транспорту відноситься до пріоритетних напрямків внутрішньої політики держави. У сучасних умовах транспортна система світових країн, у тому числі й України, стикається з великою кількістю проблем, наявність яких обумовлена відсутністю ефективної єдиної транспортної політики. Для вирішення цих проблем необхідно впроваджувати розвиток державно-приватного партнерства. Задля того, щоб державно-приватне партнерство набуло зростаючого значення, необхідно перш за все підвищити інвестиційну привабливість шляхом проведення ряду реформ та вдосконалити нормативно-правову базу, яка повинна відповідати новим умовам господарювання. Цього мож-

ливо досягти прийняттям нових нормативно-правових актів про державно-приватне партнерство або адаптуванням і застосуванням існуючих законів, зробивши в них відповідні зміни.

### Література.

1. Закон України «Про транспорт» від 0.11.1994 №232/94-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/232/94-%D0%B2%D1%80>.
2. Єдін О. Транспортна політика в Україні/ О. Єдін, Ю. Цветов, Л. Соколов // Економіка України: зб. наук. праць. – 2000. – № 1. – С. 24–34.
3. Жулін О. В. Особливості приватно-державного партнерства у транспортній галузі: еволюція і світовий досвід // Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія «Економічні науки». Збірник.-Чернігів: ЧДТУ, 2011. – №3(52). – Режим доступу: [http://www.esteticamente.ru/portal/Soc\\_Gum/Vcndtu/2011\\_52/23.htm](http://www.esteticamente.ru/portal/Soc_Gum/Vcndtu/2011_52/23.htm).
4. Концепция развития транспортно-дорожного комплекса Украины до 2015 года и последующий период [Электронный ресурс]. – Режим доступу: [http://www.uts.in.ua/ru/kontseptsyya\\_razvytyya\\_transportno-dorozhnogo\\_kompleksa\\_tdk\\_ukrayny\\_do\\_2015\\_goda\\_u\\_posleduyuschij\\_peryod\\_.html](http://www.uts.in.ua/ru/kontseptsyya_razvytyya_transportno-dorozhnogo_kompleksa_tdk_ukrayny_do_2015_goda_u_posleduyuschij_peryod_.html).
5. Опыт зарубежных стран в развитии транспортной инфраструктуры [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.group-global.org/ru/lecture/view/1492>.
6. Органы управления транспортном и дорожным хозяйством [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.pravo.vuzlib.org/book\\_z902\\_page\\_146.html](http://www.pravo.vuzlib.org/book_z902_page_146.html).
7. Підгаєць С. Європейський досвід застосування моделей державно-приватного партнерства/С. Підгаєць//Журнал європейської економіки. – 2011. – Т. 10, № 3. – С. 291–305.
8. Транспорт как объект государственного управления [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.mintrans.ru:8080/prensa/TransStrat\\_Gossovet\\_Rab\\_Group\\_16.htm](http://www.mintrans.ru:8080/prensa/TransStrat_Gossovet_Rab_Group_16.htm).

УДК 316.61:323

*Володимир Малінін*

## ФОРМУВАННЯ СОЦІОКУЛЬТУРНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ У ПУБЛІЧНІЙ ПОЛІТИЦІ: РЕТРОСПЕКТИВА ТА ПЕРСПЕКТИВА

*Статтю присвячено аналізу формування соціокультурної ідентичності, її місця та ролі у процесі впровадження публічної політики та публічного адміністрування. Визначено, що соціокультурна ідентичність виступає вагомим чинником підвищення ефективності публічної політики та публічного адміністрування.*

**Ключові слова:** ідентичність, соціокультурна ідентичність, публічна політика, публічне адміністрування, «політика ідентичності».

✎ Багатьма дослідниками стан, в якому перебуває українське суспільство, характеризується як криза

ідентичності, що пов'язується не тільки з наслідками посттрансформаційної соціокультурної «травми», але і з загальними особливостями розвитку сучасного соціуму. Зокрема, глобалізація в соціокультурній сфері, що супроводжується відмовою від багатьох традиційних цінностей, справила вплив на ідентичність сучасних українців.

У зв'язку з цим перед публічною політикою постає питання про вироблення технологій і моделей формування нової соціокультурної ідентичності громадян України, яка має стратегічне значення для успішного майбутнього української державності.

Актуальність теми статті обумовлена величезною практичною значущістю процесів формування соціокультурної ідентичності у публічній політиці та публічному адмініструванні та визначенні демократичних механізмів формування соціокультурної ідентичності як важливої складової суспільних трансформацій.

Проблема конструювання соціокультурної ідентичності як важливого чинника урядування та процесу реалізації публічної політики актуалізується у зв'язку з інституціоналізацією демократичних практик, правил та норм політичної та соціальної взаємодії.

✎ Слід відзначити, що феномен ідентичності виступає об'єктом міждисциплінарного аналізу та стає предметом досліджень з позицій філософії та соціології, політичної науки, юриспруденції, економічної теорії, державного управління, комунікативістики.

Дослідженням механізмів формування соціокультурної ідентичності присвячено роботи таких зарубіжних та вітчизняних авторів, як Б. Андерсон, С. Байрачний, З. Бауман, П. Бергер, У. Бек, Р. Брюейкер, М. Гібернау, Е. Гіденс, С. Гантингтон, М. Головатий, О. Зернецька, М. Кастельс, Ф. Кесиді, Н. Ковтун, С. Леш, М. Мунтян, О. Панарін, Ю. Павленко, О. Стегній, В. Чагілов, А. Урсул, Л. Яковлева, К. Ясперс та ін.

У роботах Ж. Дельоза, Ф. Гваттарі, Ж. Деріда, Ф. Джеймсона, Ф. Ліотара, У. Еко, М. Калінеску, Ю. Кристевої, Р. Барта, М. Ліповецького, А. Етціоні, Р. Інглхарта, В. Вельша, П. Козловські та ін. представлено візії ідентичності у ситуації постмодерну.

✎ Феномен впливу ідентичності на сферу публічної політики потребує дослідницької уваги через високу суспільну необхідність підвищення ефективності публічної політики та публічного адміністрування у сучасному суспільстві із урахуванням впливу соціокультурної ідентичності.

✎ Мета статті – проаналізувати механізми формування соціокультурної ідентичності у публічній політиці.

✎ Історично дослідження ідентичності формувались під час модернізації та урбанізації, постановня соціокультурної та політичної ідентичності пов'язується зі становленням сучасного суспільства, індустріалізацією, діяльністю політичних партій, розвитком мас-медіа (засобів масової інформації), появою політичних спільнот, груп та організацій.

В історичному контексті кризові явища у процесі формування механізмів соціокультурної ідентичності, конструювання індивідуальної, групової ідентичності, суспільної ідентифікації в цілому супроводжують політичні, економічні та соціокультурні зміни, а часто – передують змінам у публічній політиці та публічному адмініструванні.

Проблема соціокультурної ідентичності актуалізується у процесі переходу від традиційного до індустріального суспільства і від індустріального – до постіндустріального (інформаційного). У традиційному

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Мета

Виклад основного матеріалу

Постановка проблеми

суспільстві соціокультурну ідентичність можна розглядати як сутність спільноти, властивість індивіда, яка належить йому від народження та не може бути змінена. Сучасні теоретичні візії соціокультурної ідентичності позиціонують її як феномен, що «конструюється» індивідом, групою та суспільством упродовж певного часу. Конструктивістський підхід наголошує на динамічних змінах у процесі формування соціокультурної ідентичності, які обумовлені глобалізацією, становленням інформаційного суспільства та кризою національної ідентичності.

Стверджуючи «плюралізм смислів», рівнозначність й умовність морально-етичних цінностей, критикуючи «логоцентризм», ставлячи під питання гуманістичні ідеї доби Просвітництва та проголошуючи кінець проекту «людина» і кінець історії, постмодерн наголошує на мінливості концепту ідентичності.

Для постмодерного суспільства властиві нові види ідентичності, пов'язані із самореалізацією і самовизначенням особистості та водночас ослабленням традиційних типів соціальної ідентифікації (зокрема, класової, групової, ідеологічної). Зростає роль ґендерного фактору у формуванні ідентичності, у тому числі – соціокультурної ідентичності.

Постмодерністи деконструють уявлення про національну ідентичність, декларуючи занепад «національного», «суверенного», «політичного», «культурного», а національна ідентичність характеризується як співвіднесення з «увною спільнотою», наратив або перформанс, який розігрується певною групою. Важливу роль у процесі конструювання соціокультурної ідентичності постмодерної доби відіграють мас-медіа, які сприяють утворенню симулякрів (Ж. Бодріяр), дискурсивних формаций (М. Фуко), реальної віртуальності (М. Кастельс).

Водночас, така позиція не означає, що ідентичність перетворюється на «віртуальний» феномен. Навпаки, зростає роль соціокультурної ідентичності у процесі конструювання соціальної та політичної реальності, публічній політиці та публічному адмініструванні.

Дослідження механізмів формування соціокультурної ідентичності акумулюють евристичний потенціал багатьох сфер наукового знання – від логіки, філософії та соціології до політичної науки, психології, економічної теорії та державного управління. Саме міждисциплінарний підхід у аналізі процесу формування соціокультурної ідентичності дозволяє визначити феномен ідентичності у його цілісності та виокремити основні чинники впливу на підвищення ефективності публічної політики.

Соціокультурну ідентичність можна представити як процес ототожнення особистості з певними культурними ідеалами, які історично сформувались в національній культурі країни на основі духовних цінностей, що зберігаються, і транслюються наступним поколінням як національне надбання. Індивід у процесі соціалізації виступає об'єктом культурного та соціального впливу, засвоює культуру, а згодом – функціонує в культурному середовищі і створює (відтворює) культуру. Саме тому важливим механізмом формування соціокультурної ідентичності стає національна система освіти, яка повинна орієнтуватися на загальнолюдські цінності, світову і національну культуру з метою сприяння розвитку особистості, її культурному самовизначенню і саморозвитку.

Соціокультурна ідентичність – це широке поняття, яке охоплює елементи етнічної ідентичності (визначення культури, до якої належить індивід та група), цивілізаційної ідентичності (орієнтація на «Схід» або «Захід»), політичної ідентичності (тип політичної культури, до якої

відноситься індивід, група, спільнота) та ін. Це обумовлено тим, що ідентичність знаходиться у культурному просторі, вона обумовлена культурними вимірами.

На різних етапах історичного розвитку питання ідентифікації особи із групою та місцевістю пояснювалось з позицій міфологічних уявлень, релігійного світогляду, ідеологічних доктрин (лібералізму, соціалізму, консерватизму та комунітаризму), наукових парадигм (з позицій класичної, некласичної та постнекласичної методології). Поняття ідентичності інтерпретувалось у співвідношенні зі свободою, необхідністю, політичною діяльністю, психологічними характеристиками особистості, становленням представницької моделі політичної системи, підвищенням ефективності державного управління, розвитку плюралізму та демократії. Феномен ідентичності розглядався відповідно до пізнавальних матриць традиційного суспільства, модерну та постмодерну.

В історичному процесі розвитку наукового пізнання можна виділити декілька етапів, кожному із яких відповідала власна оригінальна система розуміння ідентичності, яка могла виступати латентною рушійною силою економічних, соціальних та політичних потрясінь та перетворень.

Наприклад, кожний історичний етап ґенези науки, як особливої сфери людської діяльності, що суттєво впливає на підвищення ефективності публічної політики та публічного адміністрування, відрізняється особливою інтерпретацією ідентичності вченого, його «позиціонування» у політичному, соціальному, економічному та культурному просторах.

Джерела досліджень соціокультурної ідентичності сягають Стародавнього Світу (Єгипту, Індії, Китаю, Греції, Риму). У тогочасних суспільствах ідентичність пояснювалась мовою міфу та традицій, а основою розподілу суспільства на групи та страти виступала трансцендентна воля богів, стихій, першоджерел. Саме ці фактори знаходились в основі картини світу та пояснювали приналежність до вищих каст та елітних суспільних груп. Засоби ідентифікації правителів Давнього Світу – це традиції царських поховань (Месопотамія), епітафії, гробниці правителів – піраміди (Єгипет), монети із зображенням профілю імператора (Рим), кам'яні барельєфи з докладним описом діянь та перемог (вавилонські царі). Для ідентифікації осіб у римській традиції використовували «titulus», дошки із текстовим роз'ясненням діяльності та стану особи. Зокрема, їх вішали на злочинців, коли їх ввели містом, а потім – прибивали на хрести для розп'яття.

Елементи міфології у формуванні ідентичності можна знайти у Давній Греції. В цілому, давньогрецька філософська думка пояснює світ, у тому числі світ політичного з неміфологічних позицій, шукає реальні основи речей, певною мірою долаючи сакральність світу, взаємодії людини і природи, людини і суспільства. Такі філософи, як Солон, Фалес, Анаксимандр, Анаксимен, Піфагор, Геракліт, Анаксагор, Демокріт виділяють природу, суспільство і людину як об'єкти вивчення, ставлять питання про сутність світу, про першооснову і першопричину порядку, закону, справедливості, прагнуть зрозуміти сутність держави (полісу) і людини, ті закономірності та випадковості, які знаходяться в основі суспільного устрою, управління полісом.

У працях філософів Платона і Аристотеля хоча і присутні елементи міфології (як, наприклад, в ідеї Платона про те, що правитель ідентифікується за домішкою золота), проте в їх вченнях розглядається справедливий

державній устрій з філософських позицій, визначається зв'язок між суспільною стратифікацією та ефективністю державного управління. Зокрема, Аристотель визначає державу як форму спілкування подібних один до одного (ми б сказали «ідентичних») людей заради досягнення мети кращого життя, підвищення ефективності державного управління. Аристотель виділив правильні й хибні форми державного устрою: правильні переслідують суспільне благо, це монархія (влада одного), аристократія (правління небагатьох найкращих), політія (розумне правління багатьох), а хибні форми правління слугують переслідуванню приватних інтересів: тиранія (деспотична влада одного), олігархія (влада багатих), демократія (влада більшості).

Проблема ідентичності у творах давньогрецьких філософів вирішується виходячи із закладеної в людях нерівності. Так, Платон ділить громадян ідеальної держави на три стани: філософів-правителів; воїнів; ремісників-працівників. Кожний з них має виконувати певні суспільні функції та відповідати трьом засадам, що переважають в душі людини: 1) розум, притаманний філософам; 2) емоційність – це здібність воїнів; 3) чутливість, притаманна хліборобам і ремісникам. Політика, за Платоном, – це царське мистецтво, яке потребує знань з управління людьми.

Таким чином, процес формування соціокультурної ідентичності охоплює увесь комплекс відносин у взаємодії особистості із суспільством, включає психологічні, соціальні, правові, економічні та політичні механізми.

Новий етап розвитку феномену ідентичності в античному світі ознаменувався утворенням імперії Олександра Македонського. Плутарх говорить, що під час індійського походу Олександр вимагав, аби «усі батьківщиною вважали Всесвіт..., добрих людей – одноплемінниками, а злих – чужинцями, щоби еліни і варвари не відрізнялись поміж собою ані плащами, ані щитами ... але щоби всякого доблесного мужа вважали елліном, а порочного – варваром» [2, с. 84].

Сам Олександр, захопивши Персію, першим одягнув персидський одяг, заснував багато міст (деякі з них носили ім'я «Олександрій»), тобто сформував нову для античного світу ідентичність, яка полягала у конвергенції захоплених народів до еллінської культури, їх взаємного збагачення та розвитку.

У Римській імперії було визначено основи розуміння ідентичності у відносинах «центр – периферія», а також окремі правові аспекти проблеми. Римська імперія, як форма державного устрою античної доби, утворила особливий контекст формування ідентичності, який визначив подальший розвиток європейської цивілізації. Це феномен поєднання ідентичності, пов'язаної із локальною спільнотою, певною місцевістю, регіоном та ідентичності підданих Римської імперії.

Серед авторів доби Римської імперії варто відзначити Тита Лукреція Кара, Марка Туллія Цицерона, Сенеку, Светонія та інших, для яких характерним є акцентування правових механізмів формування соціокультурної ідентичності, закріпленої у нормах римського права.

У добу Середньовіччя формування ідентичності відбувалось у межах теологічної доктрини. Вага релігійних ідей визначала соціальні зміни, які, на думку Августина Блаженного, Томи Аквінського, Оккама, Марсилія Падуанського, мали спиратись на біблійне положення, що будь-яка влада – від Бога, а отже – нерівність в земному житті також вимагає смиренності. Разом з тим, християнська теологічна доктрина проголошувала рівність усіх людей перед Богом, незалежно від походження, влади та соціальної позиції.

Саме тому служіння, а не влада стали основою ідентичності для батьків християнської церкви: у церкві немає панування, тому і немає політичного життя. Священники та єпископи не правлять, але служать.

Августин Блаженний писав про дві соборності, «Град Божий» (церква) і «Град Земний» (державна). Перший заснований на любові до Бога і прагне до загальної користі й справедливості, другий заснований на насильстві та свавіллі. Одним із визначних ідеологів католицизму був домініканський монах Тома Аквінський. Свої ідеї він виклав у працях «Про правління володарів», «Сума теології». Тома Аквінський, як й інші автори того часу, обґрунтував існування суспільної нерівності Божою волею: «світській владі належать лише тіла людей, а їхні душі – Богу, за посередництвом церкви в особі папи» [1, с. 158].

У добу Відродження починається криза феодального суспільного устрою, обумовлена становленням капіталізму, розвитком науки і техніки. На процес формування ідентичності у цей період впливають великі географічні відкриття, які значно розширюють межі світу для європейців.

Проблема ідентичності, її ролі в публічній політиці повертається із релігійного та кровно-родового виміру у вимір земний – ідентичність формується за критеріями індивідуального успіху, політичного та ідеологічного вибору особи. Одним із видатних теоретиків, який аналізував зв'язок індивідуального політичного вибору, ідентичності та управління, був Н. Макіавеллі. Він обґрунтував революційне для того часу положення, відповідно до якого політика не потребує підтримки та схвалення із боку моралі або релігії.

Ніколло Макіавеллі висунув тезу про автономність політичної діяльності, відділення її від інших видів людської діяльності, що створило передумови для формування «політичної ідентичності» та «ідеологічної ідентичності». Ці типи ідентичності визначали ефективність політичної та управлінської діяльності протягом усієї подальшої історії людської цивілізації.

У період Нового часу (XVII–XVIII ст.) було розвинуто ідеї Н. Макіавеллі щодо автономності політичного поля, а однією з головних проблем філософської та політичної думки стала проблема відносин особистості й держави, рішення якої було знайдено у теорії «природних прав індивіда». Ця теорія ознаменувала важливий етап становлення політичної ідентичності, тому що обґрунтовувала рівність людей, дану від народження, виступала за свободу переконань, недоторкальності особи і власності, її було спрямовано проти феодальної залежності, станового поділу суспільства, абсолютної монархії та влади церкви.

Логічним продовженням та доповненням теорії природних прав стала теорія суспільного договору, інтерпретації якої філософи Гуго Гроцієм, Барухом Спінозою, Томасом Гоббсом, Джоном Локом, Імануїлом Кантом, Дені Дідро, Жан-Жаком Руссо, Томасом Джефферсоном заклали фундаментальні основи взаємодії влади та громадянина у демократичному суспільстві.

У XIX–XX століттях проблематика формування соціокультурної, національної та політичної ідентичності, взаємозв'язку кризи європейської цивілізації та кризи ідентичності знайшла відображення у роботах Т. Адорно, Г. Арендт, П. Бергера, Ж. Бодрійяра, Г. Блумера, М. Бубера, Л. Виготського, Ю. Габермаса, М. Гайдеггера, М. Горкгайма, Е. Гіденса, Е. Еріксона, С. К'еркегора, Дж. Г. Міда, Ф. Ніцше, А. Турена, З. Фрейда, Е. Фрома, М. Фуко, Т. Шибутані, К. Юнга, К. Ясперса та ін.

Подальше розроблення проблеми соціокультурної ідентичності, визначення її ролі у публічній політиці

здійснювалось у філософії, політичній науці, психології, соціології, теорії публічного управління та економіки. У сучасному науковому дискурсі визначальними виступають комунікативний, нарративний та прагматичний підходи щодо визначення соціокультурної ідентичності. Їх об'єднує розуміння ідентичності як рухливого, фрагментованого явища та акцентування уваги на двох процесах – глобалізації, яка конструює загальносвітовий контекст ідентичностей, та формуванні локальних ідентичностей, прив'язаних до історичного і культурного середовища. У постмодерному світі на перший план виступають гендерна, етнічна, соціокультурна ідентичності.

В наукових студіях щодо механізмів формування соціокультурної ідентичності та її впливу на підвищення ефективності публічної політики та публічного адміністрування слід відзначити наступні положення:

- звернення до проблемного аналізу складових національної культури, системне дослідження питань національного буття та національної ідентичності (М. Попович, В. Малахов, Я. Грицак, П. Гнатенко, В. Антонович, М. Шлемкевич, О. Кульчицький, М. Костомаров, М. Драгоманов);
- компаративні етнознавчі дослідження (В. Антонович, Я. Пеленський, М. Костомаров);
- визначення національної ідентичності, як спільного походження, історичної території, мови, національної ідеї, державності, процесу самовизначення, і національної свідомості, освіти, спільної історичної пам'яті тощо;
- апелювання до європейської ідентичності наголошує на необхідності утвердження універсальних цінностей європейської культури, входження у європейський культурний простір;
- «межовість» України в геополітичному та екзистенціальному розумінні (О. Кульчицький), розподіл країни на «радянську» та «українську», «західну» та «східну», «російськомовну» та «українськомовну» (М. Рябчук, Я. Грицак, С. Гантингтон);
- посткомуністичні та постколоніальні студії, які наголошують на важливості відмови від тоталітарного минулого у процесі конструювання нової політичної ідентичності (В. Полохало, О. Дергачов, М. Томенко);
- дослідження впливу процесів глобалізації на сучасний стан соціокультурної ідентичності та трансформації механізмів її формування.

На сучасному етапі історичного розвитку вироблено низку критеріїв, які дозволяють дати характеристику ролі соціокультурної ідентичності у публічній політиці :

- за ставленням до минулого;
- за вагою етнічних факторів;
- за характером розподілу в суспільстві власності і влади;
- за ставленням до державного устрою;
- за співвіднесенням із загальносвітовим цивілізаційним процесом.

У процесі формування соціокультурної ідентичності сучасної доби можна виділити такі фактори, як:

- глобалізація, що охоплює економічний, технологічний, екологічний, інформаційний простори суспільного життя та безпосередньо впливає на культурні обрії сучасного суспільства. Глобалізація формує соціокультурну ідентичність груп та спільнот, не зважаючи на кордони національних держав: з'являється феномен «транснаціональних» ідентичностей. У політичній та громадянській сфері набуває розвитку космополітизм;

- інформаційні технології та комунікативні інтерактивні мережі, що утворюють нові механізми та відкривають небачені раніше можливості формування ідентичностей. Зокрема, утворюючи віртуальний простір взаємодії, сучасні комунікативні мережі сприяють появі «віртуальних» ідентичностей. М. Кастельс говорить про «реальну віртуальність» сучасного суспільства. Продовжуючи думку відомого іспанського соціолога, можна відзначити реальний вплив віртуальних ідентичностей на політику та державу, економіку та виробництво;
- одним із головних факторів суспільного життя стає політична культура. Політична влада завжди потребує «культурного обрамлення» для ідентифікації, для того, аби існувати та визначити себе. Особливої ваги політична культура набуває в умовах трансформації сучасного політичного простору, коли ідеологічна компонента політичних процесів піддається ерозії. Втрачає своє значення і правовий статус у процесі політичного вибору;
- культура доби постмодерна позначає цивілізаційний злам, вона характеризується проблематизацією «метаоповідей» європейської цивілізації, кризою легітимації, невизначеністю щодо подальшого розвитку людства, змінами у системі цінностей та конструюванням нових індивідуальних та групових ідентичностей. Постмодернізація інтерпретується як найсучасніша форма розвитку, говорять про «пізній модерн» (Ю. Габермас, «суспільство ризику» (З. Бауман), зростання ролі симулякрів (Ж. Бодріяр), процес «медіатизації» політики (Г. Оберройтер), плюральність політичного, соціального, культурного просторів водночас із утвердженням нігілізму й міфологізації, виникненням феномену «пост-демократії» (К. Крауч).

✦ В умовах демократичної форми правління важливу роль відіграє перманентний діалог влади та суспільства, взаємодія держави та громадянського суспільства. Це виступає передумовою підвищення ефективності державного управління, його змістовного наповнення та діяльності в інтересах громадянського суспільства, яке виконує функцію контролю за діяльністю влади.

Формування соціокультурної ідентичності передбачає самоотождечення індивіда з певним комплексом уявлень, які асоціюються з національно-державною спільністю та зобов'язаннями і правами по відношенню до інших членів цієї спільності і до держави.

Це поняття вживається для позначення «щоденного плебісциту» (Е. Ренан), у ході якого формується картина світу суспільства. При цьому зростає роль державних інституцій у процесі формування громадянської ідентичності, держава стає важливим ресурсом розвитку індивіда і генератором суспільно значущих ідей та смислів.

У структурі соціокультурної ідентичності можна виділити макорівень (визначення країни у геополітичному та регіональному вимірі), середній рівень, який полягає у в самовизначенні нації як державної організованої спільності, набутті національної єдності та консолідації суспільства, мікрорівень (самовизначення індивідів у відношенні до локальних ідентичностей).

Таким чином, з метою підвищення ваги та ролі соціокультурної ідентичності у процесі публічної політики, необхідно здійснити ряд теоретичних та практичних кроків. Зокрема, раціоналізувати саме поняття «соціокультурна ідентичність», виробити чіткі критерії його

аналізу, стану використання у політичному дискурсі та можливостей щодо підвищення ефективності державного управління. На заваді раціоналізації феномену соціокультурної ідентичності та його застосування у процесі публічної політики стає стан свідомості як громадян, так і представників влади, примітивізація цього поняття у повсякденному житті, його міфологізація та девальвація у мас-медіа, громадській думці, діяльності політичних партій та лідерів.

#### Література.

1. Ружмон Д. Європа у грі. Шанс Європи. Відкритий лист до Європейців / Дені де Ружмон. – Львів: Центр гуманітарних досліджень Львівського держуніверситету ім. І. Франка, 1998. – 273 с.
2. Шукуров Ш. Александр Македонский и начала современного мира / Шукуров Ш. // Интеллектуальный форум. Международный журнал. – 2001. – № 5. – С. 76–98.

УДК 322.2

*Валерій Михайлов,  
Галина Косенко*

### ВІДЗНАЧЕННЯ 1025-РІЧЧЯ ХРЕЩЕННЯ РУСІ-УКРАЇНИ ЯК ЗАСІБ ГАРМОНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ЦЕРКОВНИХ ВІДНОСИН

*Святкування 1025-ї річниці хрещення Київської Русі відбулося в Україні на найвищому рівні. Для цього під час підготовки та святкування ювілейної дати державою було вжито належних заходів безпеки. У своєму виступі на Урочискій академії з нагоди визначного ювілею Президент України В. Ф. Янукович визначив наявні загрози національній безпеці та шляхи їх подолання. Разом з тим, проведення урочиских заходів з нагоди святкування ювілею запровадження християнства засвідчило співпрацю держави і релігійних організацій та сприяло поліпшенню державно-церковних відносин.*

**Ключові слова:** 1025 річниця хрещення Київської Русі, заходи безпеки та правопорядку, загрози національній безпеці, гармонізація державно-церковних відносин.

У грудні 2012 року Президентом України В. Ф. Януковичем, попри думку експертів, громадськості та Всеукраїнської ради церков і релігійних організацій, введено в дію резонансні зміни до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (законопроект № 10221). Розроблені Урядом та ухвалені Верховною Радою поправки до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» ускладнюють процес реєстрації релігійних організацій та розширюють коло контролюючих органів за діяльністю вірян без достатніх для цього законодавчих обмежень. Тим самим було порушено встановлений паритет у відносинах між органами державної влади та релігійними організаціями.

Глави конфесій, що представлені у Всеукраїнській Раді Церков і релігійних організацій, а також правозахисники, науковці вбачають у відмові Президента застосувати право вето до цих змін свідчення ігнорування думки громадськості, що в подальшому може зруйнувати позитивні напрацювання попередніх років [2].

Однак наступні кроки Президента України В. Ф. Януковича засвідчили про пошук ним дієвих інструментів у подоланні кризи в державно-церковній політиці та пошуку шляхів гармонізації державно-конфесійних відносин. Інструментом для цього вибрано святкування урочисностей з нагоди 1025-ї річниці хрещення Київської Русі.

Актуальною залишається проблема гармонізації державно-церковних відносин, яка нерозривно пов'язана з урегулюванням кризи в державно-церковній політиці та поліпшення взаємодії між релігійними інституціями і державою на основі дотримання фундаментальних прав людини та свободи совісті і релігії з урахуванням спроможності гарантувати їх захист, що є ознакою демократичної, правової держави.

На початку січня 2013 року Президентом України видано Указ «Питання організації та проведення заходів з відзначення в Україні 1025-річчя хрещення Київської Русі» [4], яким доручено Кабінету Міністрів України активізувати роботу центральних та місцевих органів виконавчої влади з підготовки та відзначення в Україні 1025-річчя хрещення Київської Русі, а також необхідність перегляду складу Організаційного комітету і плану організаційних заходів.

Наступним кроком Президента України В. Ф. Януковича було проведення під його головуванням наприкінці січня 2013 року засідання Організаційного комітету з підготовки та відзначення в Україні 1025-річчя хрещення Київської Русі. Президентом України визначено, що ювілей відзначатиметься на найвищому рівні, ураховуючи роль християнства в духовному, політичному та соціально-економічному поступі України». Саме Хрещення Русі і християнство були і залишаються символом соборності, і тому українська нація сприймає християнську віру, передусім, як консолідуючу, інтегруючу силу [12].

На виконання Указу Президента України у квітні 2013 року видано розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до плану заходів з підготовки та відзначення 1025-річчя хрещення Київської Русі» [7], яким внесено зміни до плану заходів з підготовки та відзначення 1025-річчя хрещення Київської Русі, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 червня 2010 року № 1288.

Слід зауважити, що в листопаді 2009 року Президентом України видано відповідний Указ «Про відзначення в Україні 1025-річчя хрещення Київської Русі» [6], яким доручено органам державної влади організувати в липні 2013 року відзначення в Україні 1025-річчя хрещення Київської Русі. Унаслідок чого, на його виконання в лютому 2010 року Урядом створено Організаційний комітет з підготовки та відзначення ювілею Хрещення Київської Русі, а в червні новий Уряд затвердив план заходів з підготовки урочиских святкувань.

Важливо, що в підготовці до відзначення цієї ювілейної дати Президент України В. Ф. Янукович погодився та підтримав ідею свого попередника. У цьому є певна послідовність та спільне бачення обох Президентів України важливості святкування 1025-річчя хрещення Київської Русі на державному та міжнародному рівні.

Однак, у святкуванні 1025-річчя хрещення Київської Русі є нові аспекти. Уперше за роки святкування

(з 2008 року) державою як організатором урочистостей виокремлено безпековий аспект питання і, більше того, унормовано його забезпечення як на центральному, так і на регіональному рівні.

Президентом України В. Ф. Януковичем наголошено про потребу забезпечити належні заходи безпеки, щоб створити умови для спокійного і толерантного святкування 1025-річчя хрещення Київської Русі. При цьому особливу увагу надано профілактиці загроз, унеможливленню навіть спроб вплинути на святкові заходи з будь-якої сторони [12].

Для реалізації визначеного пріоритету видано Указ Президента України від 28 лютого 2013 року № 112/2013 «Про Координаційний штаб з питань безпеки та правопорядку під час підготовки і відзначення в Україні 1025-річчя хрещення Київської Русі» [9].

На виконання Указу від 28 лютого 2013 року № 112/2013 Адміністрацією Президента України затверджено відповідний План заходів взаємодії правоохоронних органів, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань безпеки та правопорядку під час підготовки і відзначення в Україні 1025-річчя хрещення Київської Русі, яким визначено дії вказаних суб'єктів та їх взаємодію з виконання визначених завдань. Тим самим для підготовки і відзначення в Україні 1025-річчя хрещення Київської Русі Президентом України було створено два допоміжних органи: Організаційний комітет та Координаційний штаб з питань безпеки та правопорядку.

Для забезпечення виконання в Херсонській області Указу Президента України від 28 лютого 2013 року № 112/2013 «Про Координаційний штаб з питань безпеки та правопорядку під час підготовки і відзначення в Україні 1025-річчя хрещення Київської Русі», головою обласної державної адміністрації видано розпорядження від 25 березня 2013 року № 156 [11], яким створено регіональний координаційний штаб з питань безпеки та правопорядку під час підготовки і відзначення в Україні 1025-річчя хрещення Київської Русі, затверджено його склад та положення, до роботи якого було залучено представників підрозділів територіальних правоохоронних органів, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування для відпрацювання ними механізмів взаємодії, узгоджених та скоординованих дій для забезпечення в області безпеки та правопорядку під час підготовки і відзначення 1025-річчя хрещення Київської Русі.

Попередньо видано розпорядження голови обласної державної адміністрації від 13 лютого 2013 року № 78 [5], яким затверджено План заходів святкування в області 1025-річчя хрещення Київської Русі та створено організаційний комітет.

Для забезпечення виконання в області визначених Президентом України завдань 21 травня та 23 липня 2013 року відбулися засідання регіонального координаційного штабу, на яких було розглянуто питання виконання в області завдань визначених Планом заходів взаємодії правоохоронних органів, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань безпеки та правопорядку та завдання регіонального координаційного штабу з питань безпеки та правопорядку під час підготовки і відзначення в Україні 1025-річчя хрещення Київської Русі.

Під час засідань скоординовано дії місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування щодо виконання заходів з підготовки та відзначення в області 1025-річчя хрещення Київської Русі та вжиття ними

відповідних заходів щодо запобігання виникнення можливих надзвичайних ситуацій, порушень правопорядку під час підготовки і відзначення в Україні 1025-річчя хрещення Київської Русі в області.

Також здійснено аналіз і узагальнення інформації щодо забезпечення безпеки та правопорядку під час підготовки і відзначення в області 1025-річчя хрещення Київської Русі. Крім того, забезпечено моніторинг стану виконання актів, доручень Президента України з питань, віднесених до компетенції регіонального координаційного штабу.

Таким чином, проведенні засідання регіонального координаційного штабу з питань безпеки та правопорядку під час підготовки і відзначення в Україні 1025-річчя хрещення Київської Русі дали змогу в оперативному режимі проаналізувати можливі ризики, узгодити дії між всіма суб'єктами визначеними Планом заходів взаємодії правоохоронних органів, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань безпеки та правопорядку та унеможливити ускладнення суспільно-політичної ситуації в регіоні.

Отже, вжиті обласною державою адміністрацією організаційні заходи створили умови для спокійного і толерантного святкування 1025-річчя хрещення Київської Русі в області.

З чим пов'язанні посилені заходи безпеки під час підготовки та відзначення в Україні 1025-річчя хрещення Київської Русі Президент України В. Ф. Янукович пояснив у своєму виступі на Урочистій академії з нагоди ювілею.

Главою держави зазначено, що на теперішній час в Україні діє близько 37 тисяч релігійних організацій 55 віросповідних напрямків, однак незважаючи на таку множинність і поліконфесійність завдяки виваженій державній політиці у релігійній сфері в країні забезпечено суспільно-політичну стабільність [1].

Під час виступу надано уваги Всеукраїнській раді церков і релігійних організацій діяльність, якої спрямовано на забезпечення міжконфесійного діалогу та співпраці між різними релігійними спільнотами.

Слід зазначити, що Всеукраїнська рада церков і релігійних організацій, яка діє в Україні з 1996 року, попадає провідне місце в процесі формування міжконфесійного діалогу та системи державно-церковних відносин в країні, об'єднуючи у своєму складі понад 90 % релігійної мережі держави. І незважаючи на поліконфесійність українського суспільства Всеукраїнська рада церков і релігійних організацій як організаційно-регулюючий механізм міжконфесійного діалогу активно сприяє гармонізації державно-конфесійної взаємодії.

Крім того, у виступі Президентом України В. Ф. Януковичем вказано на існування загрози внутрішньополітичній стабільності держави у релігійній сфері з боку зовнішніх центрів впливу [1].

Українське Православ'я, яке розділене на три юрисдикції: Українська Православна Церква в єдності з Московським Патріархатом (УПЦ), Українська Православна Церква Київського Патріархату (УПЦ КП), Українська Автокефальна Православна Церква (УАПЦ), однак на сьогодні не має єдиного духовного центру в Україні.

Українська Православна Церква в єдності з Московським Патріархатом поєднана з Москвою, а Українська греко-католицька Церква та Римо-католицька Церква в Україні духовно поєднані з Римом, тому ідея відокремлення УПЦ КП була саме у створенні єдиного духовного центру в Києві.

Визнаючи зовнішній вплив на внутрішню ситуацію в Україні, Глава держави запевнив, що не допустить

використання церков і релігійних організацій деякими політичними силами у своїх вузьких інтересах. І в першу чергу, це стосується закордонних центрів, які через релігійні організації інколи прагнуть впливати на внутрішньополітичну ситуацію в Україні, оскільки йдеться про питання національної безпеки держави [1].

Проаналізуємо рівень впливу закордонних центрів, порівнюючи частку, яку становлять релігійні організації від усіх зареєстрованих релігійних громад в Україні. Згідно з інформаційним звітом Міністерства культури України «Про стан і тенденції розвитку релігійної ситуації та державно-конфесійних відносин в Україні за 2012 рік» [11] розподіл релігійних організацій за конфесійною ознакою засвідчив домінування в Україні православ'я, до складу якого на початок 2013 року входить 19107 релігійних організацій, що становить 51,6 % від загальної кількості релігійних осередків віруючих країни.

Як засвідчив звіт за минулий рік, найчисельнішою серед православних церков України є Українська православна церква (УПЦ), її релігійні організації на початок 2013 року становлять 67,5 % православних громад країни, або 34,8 % від всіх релігійних організацій держави [10].

Українська православна церква Київського патріархату (УПЦ КП) за кількістю релігійних громад, що складають її мережу, посідає друге місце в країні. 2013 року релігійні організації УПЦ КП становлять 24,6% православних осередків країни, або 12,7% від всіх релігійних організацій держави [10].

Інші юрисдикції мають незначний відсоток у релігійній мережі країни. Релігійні організації УАПЦ на початок 2013 року становлять 6,5 % православних осередків країни або 3,4 % від всіх релігійних організацій держави. У свою чергу, громади Української греко-католицької церкви (УГКЦ) на січень 2013 року становлять 3919 одиниць, або 10,6 % від всіх релігійних організацій держави. У січні 2013 року мережа Римсько-католицької церкви в Україні (РКЦ) складається із 1110 або 3,0 % від всіх релігійних організацій держави [10].

✎ Таким чином, статистичні дані, вказані в інформаційному звіті Міністерства культури України за 2012 рік, вказують на домінування православ'я в Україні, найбільшу частку серед зареєстрованих релігійних громад становить Українська Православна церква в єдності з Московським Патріархатом, що становить 34,8 % від всіх релігійних організацій держави. Це доводить про існування зовнішнього впливу на суспільно-релігійну ситуацію в Україні і цей вплив потужний.

Відомий американський політолог З. Бжезінський визначив існування загрози національній безпеці. Так, якщо домінуюча в країні церква більш ніж на 20 % контролюється ззовні, то ні про яку незалежність держави не може йти мови [3].

Зрозуміло, що маючи на території України таку кількість парафій РПЦ усюди буде утримувати шляхом «канонічних важелів» у зоні впливу РФ ті пострадянські держави, розвиток православних традицій яких історично був пов'язаний з Російською церквою. Серед них, безумовно, Україна [3].

Крім того, дії Москви пояснюються імперською позицією Руської православної церкви і зумовлені об'єктивними причинами, зокрема, для Росії здобуття незалежності України є меншою втратою ніж для РПЦ втрата УПЦ.

По-перше, в Києві розташовані центри православ'я, які РПЦ вважає своїм першоджерелом.

По-друге, без Української православної церкви РПЦ стає просто великою національною церквою, оскільки значна частина її парафій знаходиться на території

України. Крім того, РПЦ, яка зараз в диптиху посідає почесне п'яте місце, однак найбільша і найвагоміша серед помісних православних церков світу, відразу перестала б такою бути, поступившись місцем Українській Церкві.

По-третє, відокремлення УПЦ від Московського патріархату кардинально змінилася б уся георелігійна ситуація, оскільки відбудеться переміщення центру православної цивілізації до Києва, а посилення впливу якого не входить до геополітичних завдань Російської Федерації [3].

Усвідомлюючи, що розділення Православних церков зумовлює посилення зовнішнього тиску на релігійні громади та ієрархів Української церкви та спричиняє загострення внутрішньополітичної ситуації, цілком логічно Президент України окреслює свої наступні кроки «попереду в нас усіх тяжка праця задля відновлення єдності православ'я, стародавньої традиції християнства Київської Русі. Традиції, яка шанувала всі релігії народів світу, але завжди була вірна своїй рідній Київській купелі. Упевнений, що у нас вистачить і мудрості, і сили у цій об'єднавчій богоугодній справі. Майбутнє України, її народу в єдності, а не в розділеннях» [1].

Ураховуючи, що Росія має вагомі механізми впливу на внутрішньополітичну ситуацію в Україні, перспектива об'єднання православних церков виглядає досить і досить примарною.

Проте, розв'язання цієї проблеми, у першу чергу, дозволить подолати церковний розкол в Україні, який більше двох десятиліть розділяє українське суспільство, створюючи загрози її національному суверенітету, а по-друге, дає можливість розраховувати Президенту України на підтримку численних православних громад країни на майбутніх виборах.

Важливо й те, що наміри Президента України В. Ф. Януковича щодо об'єднання православ'я навколо єдиного центру мають підтримку церковних ієрархів.

## Література.

1. Виступ Президента на Урочистій академії з нагоди 1025-річчя хрещення Київської Русі – 26 липня 2013 року. [Електронний ресурс] – Режим доступу: – Офіційне Інтернет-представництво Президента України <http://www.president.gov.ua/news/28367.html>.
2. Експерт пояснив, у чому небезпека підписаного Президентом релігійного законопроекту № 10221. – Інститут релігійної свободи – 19 грудня 2012 року – [Електронний ресурс] – Режим доступу: // [http://risu.org.ua/ua/index/all\\_news/state/legislation/50639](http://risu.org.ua/ua/index/all_news/state/legislation/50639).
3. Здіорук С. І., Токман В. В. Розбудова партнерської моделі державно-конфесійних відносин в Україні та утвердження Української Помісної Православної Церкви. Аналітична доповідь // Національний інститут стратегічних досліджень. [Електронний ресурс] – Режим доступу: // [www.niss.gov.ua/Table/16102009/index.htm](http://www.niss.gov.ua/Table/16102009/index.htm).
4. Питання організації та проведення заходів з відзначення в Україні 1025-річчя хрещення Київської Русі – Указ Президента України від 21 січня 2013 року № 34/2013 [Електронний ресурс] – Режим доступу: // [www.irs.in.ua/index.php?option=com\\_content&view](http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view).
5. Про відзначення в області 1025-річчя хрещення Київської Русі – розпорядження голови Херсонської обласної державної адміністрації від 13 лютого 2013 року № 78.
6. Про відзначення в Україні 1025-річчя хрещення Київської Русі – Указ Президента України від 10 листопада 2009 року № 915/2009 [Електронний ресурс] – Режим доступу Офіційне Інтернет-представництво Президента



України: <http://www.president.gov.ua/news/28367.html>.

7. Про внесення змін до плану заходів з підготовки та відзначення 1025-річчя хрещення Київської Русі – розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2013 року № 297-р [Електронний ресурс] – Режим доступу: // <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/297-2013>.

8. Про затвердження плану заходів з підготовки та відзначення 1025-річчя хрещення Київської Русі – розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 червня 2010 року № 1288-р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1288-2010-%D1%80>.

9. Про Координаційний штаб з питань безпеки та правопорядку під час підготовки і відзначення в Україні 1025-річчя хрещення Київської Русі – Указ Президента України від 28 лютого 2013 року № 112/2013. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/112/2013>.

10. Про стан і тенденції розвитку релігійної ситуації та державно-конфесійних відносин в Україні за 2012 рік (Короткий виклад) – Інформаційний звіт Міністерства культури України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: // [http://www.irs.in.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1212%](http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1212%).

11. Про створення регіонального координаційного штабу з питань безпеки та правопорядку під час підготовки і відзначення в області 1025-річчя хрещення Київської Русі – розпорядження голови Херсонської обласної державної адміністрації від 25 березня 2013 року № 156.

12. Участь Президента у нараді з членами Оргкомітету з відзначення 1025-річчя хрещення Київської Русі – 25 січня 2013 року – Офіційне Інтернет-представництво Президента України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: // <http://www.president.gov.ua/news/26692.html?PrintVersion>.

✦ Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями полягає у необхідності теоретико-методологічного аналізу міжнародних законодавчих актів: Конвенцій Організації Об'єднаних націй, Резолюцій та Рекомендацій Ради Європи та Європейського Союзу, спрямованих на врегулювання інформаційних відносин, прав та свобод людини у інформаційній сфері, можливості їх імплементації у вітчизняне інформаційне законодавство з метою інтеграції України на паритетних правових засадах у світовий інформаційний простір.

✦ Метою статті є виокремлення базових міжнародних принципів врегулювання нормативно-правових відносин в інформаційній сфері, що закріплюють право людини на свободу думки і слова, на інформацію, врегульовують принципи діяльності засобів масової комунікації, гарантують конфіденційність приватного життя та таємницю персональних даних і кореспонденції тощо, імплементація яких у вітчизняне законодавство сприятиме побудові в Україні розвинутого інформаційного суспільства.

✦ Аналіз досліджень і публікацій із зазначеної проблеми підтверджує, що загалом тільки Радою Європи прийнято понад сто нормативно-правових документів, спрямованих на врегулювання інформаційних відносин, прав та свобод людини у інформаційній сфері. Тож, аналізу міжнародних норм і стандартів інформаційного права та його імплементації у вітчизняне законодавство, яке відповідало б вимогам політичного, соціально-економічного і культурного розвитку держави, приділяють серйозну увагу відомі українські науковці і дослідники, зокрема, Т. Бондаренко, С. Демський, Т. Олексіук, Т. Приступенко, Г. Почепцов, О. Старіш, Ю. Фінклер, А. Чічановський, І. Чиж, Т. Шевченко, Ю. Шемшученко, В. Шкляр, А. Юричко та багато інших.

✦ Стаття 19 Загальної декларації прав людини Організації Об'єднаних Націй [3, с. 5] та Стаття 10 Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод [2, с. 31] першими у міжнародній практиці закріплюють право доступу до інформації. З того часу відносини влади і засобів масової комунікації у країнах розвинених демократій регулюються національними законодавствами, які гарантують свободу ЗМК, забезпечують право доступу до інформації, свободу висловлювань, поглядів та думок, відповідальність ЗМК перед суспільством.

Конвенцією «Про міжнародне право спростування», прийнятою Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1952 року, визначені поняття «інформаційне повідомлення» як «інформаційний матеріал, що передається письмово або за допомогою електрозв'язку у тій формі, якою звичайно користуються інформаційні агентства при передачі інформаційного матеріалу в газети, періодичні видання та організації радіомовлення для його опублікування» та «інформаційні агентства», що «означає будь-яку організацію в галузі друку, радіо, кіно, телебачення або телефотографії, урядову або приватну, що регулярно займається збиранням та розповсюдженням інформаційного матеріалу і створену та організовану відповідно до законами та постановами держави, на території якої перебуває головне управління цієї організації і яка функціонує у відповідності із законами та постановами кожної держави, на території якої ця організація працює» [3, с. 10–11]. Разом з тим, Конвенція обумовлює випадки, «коли одна з Договірних держав твердить, що інформаційні повідомлення, які можуть завдати шкоди її відносинам з іншими державами або

УДК 341:007

**Юрій Нестеряк**

## **МІЖНАРОДНІ ПРИНЦИПИ ВРЕГУЛЮВАННЯ НОРМАТИВНО- ПРАВОВИХ ВІДНОСИН В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ**

*У статті досліджуються нормативно-правові документи Організації Об'єднаних націй, Ради Європи та Європейського Союзу, що закріплюють право людини на свободу думки і слова, на інформацію та можливості їх імплементації у вітчизняне інформаційне законодавство з метою інтеграції України на паритетних правових засадах у світовий інформаційний простір.*

**Ключові слова:** інформаційне суспільство, право доступу до інформації, свободи вираження поглядів та інформації, міжнародні нормативно-правові акти в інформаційній сфері.

© Нестеряк Ю.В., 2014.

її національному престижові та гідності..., опубліковані або розповсюджені поза її межами, є неправдивими або перекрученими, вона має право подати свою версію фактів (що далі називається «комюніке») Договірним державам, на території яких ці повідомлення були опубліковані або розповсюджені».

Про певні обмеження, які, однак, мають встановлюватися законом і бути необхідними, йдеться й у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, прийнятому Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 року [5, с. 45]. Зокрема, згідно з п. 3 ст. 19, такі обмеження стосуються: поважання прав і репутації інших осіб; охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення. Також мають бути заборонені законом: будь-яка пропаганда війни; будь-який виступ на користь національної, расової чи релігійної ненависті, що являє собою підбурювання до дискримінації, ворожнечі або насильства.

У Декларації «Про основні принципи стосовно внеску засобів масової інформації в зміцнення миру і міжнародного взаєморозуміння, у розвиток прав людини, боротьбу проти расизму і апартеїду та підбурювання до війни» Генеральної конференції ЮНЕСКО, проголошеної 28 листопада 1978 року [5, с. 49], наголошується, зокрема, що доступ громадськості до інформації має гарантуватися різноманітністю доступних їй джерел і засобів інформації, дозволяючи таким чином переконатися у достовірності фактів і об'єктивно оцінити події.

Діяльність Ради Європи у визначенні професійних стандартів та скерування обов'язків і відповідальності ЗМІ започатковано Першою Європейською конференцією «Майбутнє телебачення в Європі» (Відень, Австрія, 9-10 грудня 1986 р.) та продовжено в рамках Другої «Європейська політика у сфері засобів масової інформації в міжнародному контексті» (Стокгольм, Швеція, 23-24 листопада 1988 р.); Третьої «Який шлях уперед для Європейських медіа 90-х років двадцятого століття?» (Нікосія, Кіпр, 9-10 жовтня 1991 р.); Четвертої «ЗМІ в демократичному суспільстві» (Прага, Чехія, 7-8 грудня 1994 р.); П'ятої «Інформаційне суспільство: виклик для Європи» (Салоніки, Греція, 11-12 грудня 1997 р.); Шостої «Політика усфері медіа на завтра» (Краків, Польща, 15-16 червня 2000 р.) та Сьомої «Інтеграція і розмаїття: нові кордони Європейської політики у сфері медіа та комунікацій» (Київ, Україна, 10-11 березня 2005 р.) Європейських конференцій міністрів з питань політики у сфері ЗМІ. Дослідженню змін в медійній екосистемі та визначенню нових медіа присвячена Перша конференція Ради Європи за участі міністрів, відповідальних за ЗМІ та нові комунікаційні послуги «Нове поняття медіа» (Рейк'явік, Ісландія, 28-29 травня 2009 р.).

Зокрема, на П'ятій Європейській конференції міністрів з питань політики у сфері ЗМІ (Салоніки, Греція, 11-12 грудня 1997 р.) [3, с. 184-186] міністри країн-учасниць, поінформовані про вплив технологічних змін на свободу слова та інформації поза межами традиційних медіа, підтвердили рішення Комітету міністрів Ради Європи виконувати «План дій сприяння вільному вираженню поглядів та обміну інформацією на пан'європейському рівні в рамках інформаційного суспільства» та приділяти особливу увагу міжнародному співробітництву, що охоплює: дії щодо контролю за розвитком інформаційного суспільства; дії що стосуються доступу до нових засобів комунікації та інформації; дії у сфері саморегулювання; регулятивні дії; дії, що стосуються зловживання новими технологіями, новими комунікаційними та інформаційними послугами; дії, які стосуються

насильства та нетолерантності; дії у галузі концентрації засобів інформації, плюралізму та виключних прав; дії, спрямовані на участь індивідуумів у суспільному житті; дії у галузі авторських прав; дії щодо розвитку країн Центральної та Східної Європи.

Згідно прийнятої Резолюції №1 «Вплив нових комунікаційних технологій на права людини та демократичні цінності» [3, с. 186-188] Країни-учасниці, зокрема, зобов'язуються: здійснювати без дискримінації розвиток і використання нових технологій, нових комунікаційних та інформаційних послуг; встановити регулятивні рамки для реалізації принципу «універсальних інформаційних послуг»; визначити на національному, регіональному та місцевому рівні основні послуги, особливо у сфері інформації, освіти та культури, до яких суспільство повинно мати доступ; розвивати свідомість суспільства у пізнанні, розумінні та використанні нових комунікаційних та інформаційних послуг; забезпечити захист прав людини та ЗМК.

У Резолюції № 2 «Регулювання ЗМК» [3, с. 189-191] Міністри країн-учасниць декларують зацікавлення «у встановленні чітких регуляторних рамок, які сприяють внеску нових технологій, комунікаційних та інформаційних послуг до розвитку свободи вираження думок та свободи інформації, художньої творчості та культурного обміну освіти та участі індивідуумів у суспільному житті і забезпечуючи водночас відповіді на нові питання, викликані такими технологіями та послугами для захисту прав людини та демократичних цінностей». Резолюція, вітаючи саморегулятивні заходи, уже введені у цій сфері, закликає країни-учасниці: забезпечити, щоб будь-які заходи, прийняті у внутрішньому законодавстві стосовно нових комунікаційних та інформаційних послуг, гарантували свободу вираження думок та вільний обіг інформації і поглядів, особливо на транскордонному рівні; сприяти співробітництву в межах Ради Європи з метою контролю медіаконцентрації в Європі та впровадження ініціатив, необхідних для підтримки плюралізму ЗМК.

До міжнародно-правових актів в інформаційній сфері загального характеру можна також віднести Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 року [3, с. 26-28], у якому задекларовано, що держави-учасниці «ставлять своєю метою полегшувати більш вільне й широке поширення всіх форм інформації, заохочувати співробітництво в області інформації й обмін інформацією з іншими країнами й поліпшувати умови, у яких журналісти з однієї держави-учасника здійснюють свою професійну діяльність в іншій державі-учаснику»; та Підсумковий документ Віденської зустрічі 1986 року представників держав-учасниць Наради з безпеки та співробітництва в Європі [3, с. 29-30], що відбулася на основі положень Заключного акту стосовно подальших практичних кроків його реалізації, зокрема, «використовувати всі можливості, надавані сучасними засобами зв'язку, включаючи кабельну і супутникову, для забезпечення більш вільного й більш широкого поширення всіх форм інформації; заохочувати співробітництво між відповідними установами, організаціями і технічними експертами і працювати у напрямку гармонізації технічних стандартів і норм».

На підтвердження важливості телерадіомовлення для розвитку культури і вільного формування думок в умовах плюралізму і рівних можливостей та, виходячи з переконання, що подальший розвиток інформаційно-комунікаційних технологій має сприяти, попри всі кордони, здійсненню права виражати, шукати, одержувати і поширювати інформацію, державами-членами Ради Європи

22 червня 1960 року прийнято Європейську Угоду «Про захист телерадіомовлення» і Протоколи до неї [3, с. 62], а згодом підписано Європейську Конвенцію «Про трансграничне телебачення» від 5 травня 1989 року [3, с. 70].

Принципово важливими нормами щодо свободи засобів масової інформації, гарантій права доступу до інформаційних ресурсів та відповідальності засобів масової комунікації перед суспільством можна вважати численні резолюції та рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи. Зокрема, як зазначено в Рекомендації 1407 (1999) «ЗМІ та культура демократії» [3, с. 194], після падіння комунізму в Центральній і Східній Європі було досягнуто величезного прогресу у сфері свободи вираження поглядів й інформації. Однак, у деяких країнах все ще трапляються серйозні й неприйнятні порушення цієї свободи. Водночас, виникають нові проблеми, з якими може зіткнутися вся Європа. Тож, у своїй Рекомендації 1506 (2001) «Свобода вираження поглядів й інформації в ЗМІ у Європі» [3, с. 194–197] Парламентська Асамблея рекомендує Комітетові міністрів Ради Європи, зокрема, «випрацювати дієвішу систему захисту свободи вираження поглядів й інформації в Європі й передбачити у ній більший тиск на уряди; забезпечити координацію й спільну діяльність з цих питань з іншими міжнародними інституціями, зокрема Представництвом ОБСЄ з питань свободи ЗМІ, Європейським Союзом і ЮНЕСКО, а також із відповідними неурядовими організаціями, що опікуються свободою преси, асоціаціями журналістів та профспілками». А у Рекомендації 1589 (2003) «Свобода вираження поглядів у ЗМІ в Європі» [3, с. 198] вимагає зажадати від усіх європейських держав, зокрема, «негайно скасувати всі форми правового й економічного свавілля щодо опозиційних ЗМІ; переглянути своє законодавство в галузі ЗМІ відповідно до стандартів і рекомендацій Ради Європи і забезпечити його належне впровадження».

Про співробітництво з метою захисту права кожного на здійснення свободи вираження поглядів та інформації йдеться у Декларації Комітету міністрів Ради Європи. Ще у Декларації «Про свободу вираження поглядів та інформації» [3, с. 106–107], ухваленій Комітетом міністрів 29 квітня 1982 року на 70-й сесії, оголошено: скасування цензури або будь-якого довільного контролю чи обмежень щодо учасників інформаційного процесу, змістового наповнення ЗМІ або передавання чи поширення інформації; проведення відкритої інформаційної політики в публічному секторі, що включає також доступ до інформації задля сприяння розумінню кожною людиною політичних, соціальних, економічних і культурних проблем та заохочення вільного обговорення цих проблем; існування широкого кола незалежних і автономних ЗМІ, що дасть можливість відображати різноманітність ідей та думок; створення відповідних можливостей для передавання і поширення інформації та ідей, розумного доступу до них на національному й міжнародному рівнях; сприяння міжнародному співробітництву та надання допомоги через державні й приватні канали з метою заохочення вільного обігу інформації та поліпшення інфраструктури і можливостей зв'язку.

На 6-й Європейській конференції міністрів з питань політики в галузі ЗМІ 15–16 червня 2000 року у Кракові в рамках Декларації «Політика в галузі ЗМІ завтрашнього дня» [3, с. 180–183] ухвалено Програму дій, що охоплює: діяльність, спрямовану на встановлення рівноваги між свободою вираження поглядів та інформації й іншими правами та законними інтересами; діяльність, спрямовану на забезпечення плюралізму служб і змі-

сту; діяльність, спрямовану на забезпечення соціальної єдності; діяльність, спрямовану на адаптування регуляторних рамок для ЗМІ.

Рішення, що стосуються практичного втілення свободи засобів масової інформації закріплені у численних Резолюціях та Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи. Конкретні заходи, які можуть гарантувати прозорість ЗМІ в секторі мовлення, сформульовано у Рекомендації Rec(94)13 «Про заходи щодо забезпечення прозорості засобів масової інформації», ухваленій Комітетом міністрів 22 листопада 1994 року на 521-му засіданні заступників міністрів [3, с. 112–115]. Зокрема, урядам держав-членів рекомендовано «розглянути питання про внесення до національного законодавства положень, що гарантують або спрямовані на забезпечення прозорості ЗМІ, а також полегшують процес обміну інформацією з цього питання між державами-членами, застосовуючи керівні принципи, викладені у Додатку до Рекомендації. Керівний принцип № 1 «Доступ громадськості до інформації про ЗМІ» декларує, що члени громади повинні мати доступ до основної інформації про ЗМІ яка дозволяє формувати їхню думку про цінність інформації, ідей та міркувань, поширених засобами масової інформації. У Керівному принципі № 2 «Обмін інформацією про прозорість ЗМІ між національними органами влади» зазначено, що будь-які можливі обставини передавання такої інформації мають бути детально викладені в законодавстві, а будь-який запит щодо доступу до неї з боку установ чи органів влади інших держав-членів має містити вмотивування необхідності доступу. Керівний принцип № 3 «Розкриття інформації під час видачі телерадіоорганізаціям ліцензій на право користування каналом мовлення» гарантує прозорість у подачі заяв на використання каналів мовлення шляхом включення до національного законодавства положень, що зобов'язуватимуть заявників надавати установі чи органу влади, уповноваженому видавати дозвіл, інформацію широку за обсягом і цілком конкретною за змістом. Керівний принцип № 4 «Розкриття інформації після видачі телерадіоорганізаціям ліцензій на право користування каналу мовлення» вимагає включення до національного законодавства положень, що зобов'язують користувачів каналів мовлення надавати інформацію про зміни в процесі роботи каналу та інші категорії даних, пов'язані з діяльністю каналу. Відповідно до Керівного принципу № 5 «Здійснення функцій установою або органами влади, відповідальними за забезпечення прозорості, в процесі діяльності каналів мовлення», служби чи органи влади та керівні органи каналів мають передавати частину інформації певним групам громадськості, оскільки консультація останніх може виявитись потрібною для здійснення їхніх завдань. Керівний принцип № 6 «Конкретні заходи, що можуть гарантувати прозорість ЗМІ у секторі преси» зобов'язує розкривати інформацію, що пов'язана з ідентифікацією осіб або органів, які є членами видавничої структури органу преси, та частку видавничої структури або осіб органів цієї структури у інших ЗМІ; інформацію про осіб або органи, які не беруть безпосередньої участі в діяльності видавничої структури, але можуть здійснювати значний вплив на редакційну політику; інформацію про документи, які визначають редакційну політику або політичну спрямованість та фінансові підсумки діяльності органів преси.

Водночас, у Рекомендації Rec(2000)23 «Про незалежність та функції регуляторних органів у секторі мовлення» [3, с. 175–179], ухваленій Комітетом міністрів 20 грудня 2000 року на 735-му засіданні заступників міні-

стрів, урядам держав-членів рекомендовано: утворити, якщо вони не зробили цього, незалежні регульовальні органи в секторі мовлення; включити до національного законодавства положення, а в політику – заходи, які надавали б ці органам повноваження виконувати свої завдання ефективно, незалежно і відкрито. У Додатку до цієї Рекомендації визначені «Керівні принципи, що стосуються незалежності та функцій регульовальних органів у секторі мовлення»: загальні законодавчі рамки; призначення, склад і функціонування; фінансова незалежність; повноваження і компетенція (повноваження щодо регулювання, видача ліцензій, контроль за дотриманням мовниками їхніх обов'язків і зобов'язань); звітність перед громадськістю.

Наголошуючи, що у демократичному суспільстві свобода ЗМІ та безперешкодне здійснення журналістами своїх функцій важливе для інформування громадськості, вільного формування й вираження думок та ідей, а також для перевірки діяльності органів державної влади, Комітет міністрів ухвалив 3 травня 1996 року на 98-й сесії Рекомендацію Rec(96)4 «Про захист журналістів за умов конфліктів і тиску» [3, с. 119–123], у Додатку до якої виклав «основні принципи, що стосуються захисту журналістів за умов конфліктів і тиску», зокрема: захист фізичної безпеки журналістів; права й умови роботи журналістів, які працюють за умов конфліктів і тиску; розслідування інцидентів, пов'язаних з порушенням фізичної недоторканності журналістів.

До міжнародно-правових документів, які прямо чи опосередковано стосуються інформаційної сфери, належать також Директиви, Резолюції та Рекомендації Європейського Союзу. Зокрема, у Повідомленні до Ради Європи та Європейського Парламенту «Європейський шлях до інформаційного суспільства. План дій» [3, с. 302–303] ще 19 липня 1994 року Європейська Комісія з проблем інформаційного суспільства окреслила чотири сфери діяльності: рамки регулювання та законодавства, в яких будуть вноситися на розгляд нові пропозиції стосовно інфраструктури та послуг у сфері телекомунікацій, захисту прав інтелектуальної власності та секретності, концентрації середовищ передавання даних; мережі, базові послуги, застосування та інформаційний зміст – взаємопроникнення цих складових необхідне для стимулювання розробки застосувань у відповідних галузях;

соціальні, суспільні та культурні аспекти, враховуючи мовні та культурні виміри інформаційного суспільства, відзначені Радою Європи; реклама інформаційного суспільства з метою збільшення інформованості про нього та його підтримки з боку суспільства.

Певним підсумковим етапом міжнародної співпраці щодо забезпечення кожному права доступу до інформації, ідей та знань і забезпечення можливості внести свій вклад в цих сферах в умовах відкритого для всіх інформаційного суспільства можна вважати Декларацію Принципів «Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання в новому тисячолітті» [3, с.307], проголошену в Женеві в рамках проведення першого етапу Всесвітньої зустрічі на вищому рівні 10-12 грудня 2003 року; у якій, зокрема, заявлено про спільне прагнення і рішучість вибудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх та спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен має змогу створювати інформацію і знання, мати доступ до них, користуватися та обмінюватися ними, даючи можливість окремим особистостям, громадам і народам повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи своєму стійкому розвитку та підвищуючи якість свого життя на основі цілей

та принципів Статуту ООН і притримуючись усіх норм Загальної декларації прав людини.

✎ Міжнародні нормативно-правові акти в інформаційній сфері, Резолюції та Рекомендації ООН, ЮНЕСКО, Ради Європи і Європейського Союзу дедалі більше впливають на формування і розвиток глобального інформаційного суспільства. Тільки Радою Європи, членом якої є Україна, прийнято понад сто нормативно-правових документів, спрямованих на врегулювання інформаційних відносин, прав та свобод людини в інформаційній сфері. Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи 1239 (2001) «Свобода вираження поглядів та функціонування парламентської демократії в Україні» [3, с. 192–193] безпосередньо стосується стану демократії та дотримання прав на свободу вираження поглядів в українському суспільстві. Про ряд невирішених проблем та порушень принципів свободи вираження поглядів в українських ЗМІ йдеться ще у двох Рекомендаціях 1506 (2001) «Про свободу вираження поглядів та інформації у ЗМІ в Європі» [3, с.194] та 1589 (2003) «Свобода вираження поглядів у ЗМІ в Європі» [3, с.198]. Членство України у наддержавних міжнародних організаціях (ООН, Рада Європи) підтверджує її статус складової частини європейського та світового медіапростору та зобов'язує імплементувати у національне законодавство положення міжнародних угод і супутнє законодавство. Водночас, переймаючи міжнародний досвід та стандарти, слід брати до уваги вітчизняну специфіку, зокрема: умови розвитку посттоталітарного середовища функціонування ЗМК, ментальність українського суспільства і влади та інші особливості адаптації міжнародного права до вітчизняних реалій.

Темою подальших досліджень у розглянутій сфері може стати аналіз імплементації міжнародних правових стандартів в інформаційній сфері у вітчизняне інформаційне законодавство та перспектив інтеграції України на паритетних правових засадах у світовий інформаційний простір.

#### Література.

1. Інформаційне законодавство України (Станом на 1 вересня 2008 р.) / За ред. Т. Шевченка, Т. Олексіюк; упорядник – Т. Бондаренко. – К., 2008. – 356 с.
2. Конвенція про захист прав людини та основних свобод. Із поправками, внесеними відповідно до положень Протоколу №11. / Офіційний переклад МЗС України та Української правничої фундації. – К.: УПФ. – 31 с.
3. Міжнародно-правові акти в інформаційній сфері. Т. 5. / За заг. Ред. Ю. С. Шемшученка, І. С. Чижо / Інформаційне законодавство: Збірник законодавчих актів у 6 т. – К.: «Вид. «Юридична думка», 2005. – 328 с.
4. Огляд підходів до регулювання нових конвергентних аудіовізуальних засобів масової інформації: міжнародний досвід. / Д. Проценко, Д. Тупчієнко. – К., 2012. – 108 с.
5. Правове регулювання інформаційної діяльності в Україні. / Упоряд. С. Е. Демський; відп. ред. С. П. Павлюк – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 688 с.

Юрій Овчаренко

## СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ УКРАЇНИ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

У статті розглядаються позитивні та негативні чинники сучасної міжнародної ситуації навколо України. Визначається рівень загроз для України у воєнній сфері. Аналізується сутність та особливості державного управління Збройними Силами України.

**Ключові слова:** державне управління, Збройні Сили України, механізми державного управління, Національна безпека, оборонна достатність, обороноздатність.

Постановка проблеми

Концепція оборонної достатності при ефективному використанні виділених суспільством на оборону ресурсів має стати наріжним каменем побудови Збройних Сил України. ЗСУ повинні мати можливість нанесення такого удару агресорам, що посягають на територіальну цілісність України, після якого вони – агресори – не змогли б оправитись. Доцільно сформулювати та прийняти таку військову доктрину, яка б передбачала ведення бойових дій після їх початку в тому числі й на території країни-агресора. В кінці XIX ст. українська нація була за кількістю населення найбільшим етнічним угрупованням Європи. Сьогодні за чисельністю етносу українська нація займає 8–9 місце в Європі, тому що велика частина українців за короткий історичний період була і знищена на власній території центрами сил, що перебували за межами країни. Недооцінка зовнішніх загроз матиме катастрофічні наслідки для країни у майбутньому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблеми державного управління Збройними Силами України розглядали у своїх працях такі вчені, як В. Богданович, В. Горбулін, М. Єжеев, Г. Костенко, О. Кузьмук, В. В. Мунтян, А. Маначинський, І. Руснак, А. Семенченко, Г. Ситник.

Мета

Метою статті є дослідження сутності та особливостей механізму державного управління Збройними Силами України.

Виклад основного матеріалу

На рубежі століть військово-політична обстановка у світі, в Європі та навколо України залишається складною [8, с. 86–108]. Світовий досвід засвідчує, що воєнна сила залишається одним з найважливіших інструментів політики держав. За сучасних умов, не дивлячись на об'єктивне посилення миролюбних тенденцій, загроза виникнення збройного протистояння продовжує існувати. Спостерігаються деякі позитивні зрушення щодо переведення у практичну площину питань забезпечення європейської безпеки, але, на жаль, ці процеси ще не набули незворотного характеру. Сучасну військово-політичну обстановку довкола України слід розглядати як продукт взаємодії вже існуючих та нових полюсів (центрів) сили, що формуються, її характеризують такі ознаки:

- на зміну зруйнованій старій двополюсній моделі блокового протистояння НАТО – Варшавський Договір приходить нова однополюсна «архітектура Європейської безпеки», де роль головного архітектора відіграє НАТО;
- блок НАТО «переорієнтувався» з протистояння колишньому Варшавському Договору на «інструмент миру» в Європі;

- зміна характеру поляризації сил у світі призвела до виходу великої групи країн Східної Європи з - під російського впливу;
- НАТО, при провідній ролі США, перейшов від «стратегії стримування» до «стратегії розширення»;
- в країнах Східної Європи утвердились нові політичні режими;
- в країнах Центральної та Східної Європи, що залишилися поза увагою НАТО та ЄС, набирають сили ідеї створення регіональних структур безпеки;
- країни з могутнім воєнним та економічним потенціалом (Німеччина, Франція, Великобританія, Російська Федерація) намагаються відтворити у Європі нові центри сили із залученням до їх орбіти держав з найближчого оточення або таких, що не мають чітко визначеного зовнішньополітичного курсу [19].

Зміни геополітичного характеру, становлення нових держав та союзів, виникнення широкого спектру загроз та ризиків, які переростають у конфлікти, впливають на формування військово-політичної обстановки у Європі, основним змістом якої стає розбудова нової архітектури безпеки на всьому євроатлантичному просторі. Визначальним чинником у формуванні військово-політичної обстановки на європейському континенті в найближчій перспективі залишаться процес розширення НАТО на Схід та процеси, що з ним пов'язані [4].

Характерними ознаками сучасної міжнародної ситуації в східноєвропейському регіоні, до якого належить й Україна, є відсутність структурованих механізмів безпеки, очевидна політична спрямованість більшості країн регіону на повномасштабну інтеграцію у європейські і трансатлантичні військово-політичні та економічні структури, пріоритетність якнайскорішого вступу до НАТО та Європейського Союзу.

З огляду на таку військово-політичну обстановку в Центрально-Східній Європі можна з високим ступенем вірогідності стверджувати, що країнам регіону в цілому не загрожує безпосередня агресія, оскільки членство в НАТО деяких з них істотно зменшило небезпеку такого роду. Але на зміну колишнім прийшли і виклики та загрози іншого порядку, пов'язані з новими геополітичними тенденціями [6].

Значний вплив (якщо не визначальний) на розвиток військово-політичної обстановки на Європейському континенті має протиріччя, яке виникло ще за часів холодної війни між США (НАТО) та СРСР (ОВД) і зараз продовжує існувати у відносинах між США (НАТО) та Російською Федерацією. Безпосередньо геополітичне становище України знаходиться під впливом тенденцій розвитку (зміни) міжнародних політичних, економічних, соціальних та інших чинників, які пов'язують нашу державу зі світовою спільнотою [9].

Позитивні тенденції.

Україна розглядає національну безпеку як невід'ємну складову частину безпеки у регіональному та глобальному масштабах.

Разом з міжнародними партнерами і організаціями Україна бере участь у забезпеченні безпеки і стабільності у різних регіонах світу. У разі виникнення кризових ситуацій Україна спиратиметься на допомогу інших країн та міжнародних організацій.

Україна розцінює світову глобалізацію як об'єктивний фактор, який є наслідком наукових, технічних, економічних і культурних досягнень людства і пов'язаних з цим процесів посилення взаємної залежності різних країн. Основним результатом глобалізації у сфері без-

пеки є інтернаціоналізація чинників, які визначають міжнародну та національну безпеку.

Україна переконана, що глобалізація не означає нівелювання національної самобутності, а створює додаткові можливості для збагачення світовими досягненнями національної культури, суспільно-політичної практики, які у відповідних сферах суспільного життя можуть стати вагомими часткою світової культурної спадщини.

З розширенням НАТО та Євросоюзу за рахунок держав, які межують з Україною, навколишнє середовище її безпеки стає більш стабільним і передбачуваним. Зважаючи на ці світові процеси, Україна не вбачає прямої зовнішньої загрози у воєнній сфері і не вважає жодну із держав своїм супротивником. Її державна політика у цій сфері є відкритою, прозорою, прогнозованою, не конфронтаційною та не спрямованою проти територіальної цілісності чи суверенітету інших країн.

Україна суттєво підвищила свій авторитет серед країн світового співтовариства завдяки важливим крокам у напрямку недопущення широкомасштабних суспільних конфліктів як миролюбна країна, яка активно підтримує процес ядерного роззброєння, прагне йти шляхом демократичних реформ, стала членом низки міжнародних організацій і залучена до багатьох міжнародних програм розвитку.

За останні роки відбулося позитивне зрушення суспільної свідомості у сфері реалізації національних інтересів України.

Негативні чинники.

Внаслідок економічних прорахунків та затягування реформаторських процесів, негативних наслідків глобалізації транснаціонального характеру (тероризм, організована злочинність, нелегальна торгівля зброєю, поширення небезпечних хвороб), сукупності негативних чинників екологічного характеру та специфічних особливостей культурно-історичного розвитку України існує низка викликів, ризиків та загроз щодо досягнення стратегічних цілей:

- глобалізація в економічній та інформаційній сферах формує багаторівневу розгалужену міжнародну економічну систему, яка сприяє розвитку одних країн, але обмежує потенціал соціально-економічного розвитку менш розвинутих країн світу;
- транснаціональні корпорації та компанії здійснюють дедалі більш непідконтрольний державам вплив на ситуацію в окремих країнах та регіонах, у тому числі у воєнно-політичній сфері, що розглядається Україною як загроза міжнародній та регіональній стабільності;
- зберігається ймовірність виникнення нових та ескалації існуючих міжетнічних і міждержавних конфліктів у безпосередній близькості від України, яка підсилюється внаслідок нестабільності соціально-економічної та політичної ситуації в деяких країнах, збільшення чисельності біженців, зростання торгівлі людьми, наркотиками та зброєю, а також національних, релігійних та міжетнічних суперечностей. Транзитний потенціал України залишається предметом зростання зацікавленості організованих міжнародних злочинних угруповань.

Зазначені чинники унеможливають в майбутньому збереження позаблокового статусу. Це вимагає активізації посилення зусиль щодо захисту національних інтересів відповідно до реальних і потенційних загроз національній безпеці України у воєнній сфері.

Виходячи з попереднього аналізу, можна дійти висновку, що рівень загроз у воєнній сфері, порівняно з

часами «холодної» війни, значно знизився, що певним чином позначилося і на процесах, пов'язаних з воєнною реформою в Україні, становленням та розвитком системи державного управління Збройними Силами.

Аналіз прогнозу воєнно-політичної та воєнно-стратегічної обстановки дає змогу дійти висновку, що у найближчій перспективі можливість широкомасштабного застосування воєнної сили проти України є малоімовірною [8]. Проте, за певних обставин зберігається ймовірність розв'язання па окремих ділянках (напрямах) та кордонів локального конфлікту або втягування нашої держави у регіональні воєнні конфлікти. Саме тому в Україні фактично відмовилися від поняття «рівномірної, кругової оборони» території держави і прийнято рішення зосередити зусилля на відбитті можливої агресії лише на декількох оперативних напрямках, за яких, за певних обставин, може виникнути безпосередня воєнна загроза.

На сьогодні визначені основні функції Збройних Сил України [1], а саме: стримування збройної агресії проти України та її відсіч, охорона сухопутного і повітряного простору держави та територіального моря України. На підставі основних функцій Збройних Сил України визначаються їхні основні завдання, суть яких полягає у досягненні Збройними Силами спроможності нейтралізувати воєнний конфлікт низької інтенсивності складом військ (сил) мирного часу та у забезпеченні мобілізаційної готовності до ведення локальної або регіональної війни.

Важливо визначитись з категоріями, які знаходяться в основі наукової бази системи державного управління військовою сферою. Певна розмитість термінології в законодавчій базі та системі суспільних наук призводить до суттєвого зниження ефективності функціонування системи державного управління. Щоправда, однією з причин цього є неможливість повної однозначної формалізації і єдиного трактування категорій, методів прийомів, притаманного суспільним наукам. Максимальна конкретизація, однозначність та практична орієнтованість таких визначень є магістральним напрямом розвитку суспільних наук та законодавчого забезпечення практичної діяльності в різних сферах суспільного життя.

Як відомо, державне управління – практичний, організуючий регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, що опирається на владну силу. Визначальним фактором забезпечення раціональності, тобто доцільності, обґрунтованості й ефективності державного управління виступає соціальність – наповненість державного управління суспільними запитами й очікуваннями, реальним буттям людей.

Суб'єктом державного управління виступає не апарат, а держава, як політико-правова організація суспільства, сукупність усіх громадян країни. Дане твердження важливе у контексті становлення громадянського впливу на функціонування Збройних Сил та громадянського контролю за їх діяльністю. Державне управління Збройними Силами – управління недержавного апарату, або апарату Міністерства оборони чи Генерального штабу – це управління в масштабі суспільства, покликане створювати й закріплювати законодавчо (або за допомогою інших юридичних актів), підтримувати, забезпечувати й гарантувати оборонну достатність країни за умов високоєфективного і соціально-актуального використання суспільних ресурсів людської діяльності.

Державне управління військовою сферою, як складне соціальне явище, багатоелементне і багатовимірне. Воно суб'єктивне – плід думок і дій людей, які прийма-

ють участь у процесі управління, з іншого боку – об’єктивно, наповнене об’єктивно необхідним змістом (мети й функції) і має об’єктивно доцільні форми (структура й процес) [12, с. 50–54].

Соціальний механізм формування та реалізації державного управління військовою сферою можна уявити таким чином:



Рис. 1.1. Механізм формування та реалізації державного управління військовою сферою в умовах демократичного суспільства

Але система державного управління в умовах тоталітарного режиму має інший вигляд, Рисунок 1.2:

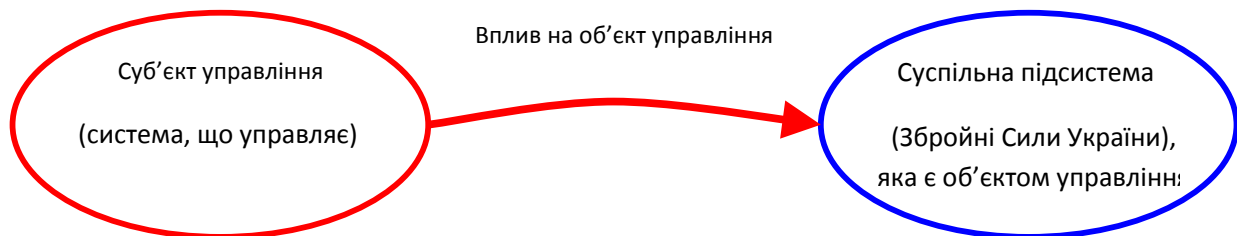


Рис. 1.2 Система державного управління в умовах тоталітарного режиму

Військова реформа в Україні по її звершенні має забезпечити оборонну достатність країни на основі ефективного державного управління Збройними Силами. Дане положення є коротким, але теоретично та практично дуже емним. В його межах виникає щонайменше два важливих питання: що слід розуміти під оборонною достатністю держави, та яким чином можна чітко оцінити ефективність державного управління Збройними Силами.

В науковій літературі та нормативно-законодавчій базі України розрізняють поняття: «система державного управління воєнною організацією держави» та «система державного управління Збройними Силами України» [23; 25; 28; 42; 46; 52]. Воєнна організація держави трактується як сукупність Збройних Сил та інших військових формувань, а також органів управління, створених згідно із законодавством України, що покликані забезпечувати оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності недоторканності державного кордону, протидіяти зовнішнім і внутрішнім загрозам воєнного характеру [1; 2; 3].

У першому випадку мова йдеться про скоординоване та ефективне управління всіма силовими організаційними структурами України – так званим сектором національної безпеки країни, куди входять системи міністерства внутрішніх справ, Служби з надзвичайних ситуацій та Збройні Сили України. Тобто поняття державного управління воєнною організацією держави є більш

широким та об’ємним поняттям, ніж поняття «система державного управління Збройними Силами України».

В науковій літературі та нормативно-законодавчій базі України можна знайти таке найбільш прийнятне визначення оборонної достатності держави:

« ... оборонна достатність держави – досягнення збалансованості між рівнем гарантованого забезпе-

чення воєнної безпеки держави та її економічними можливостями» [10, с. 18; 13, с. 27]. Таке визначення є теоретично бездоганним, однак його не можна вважати конкретним та практично орієнтованим. До того ж, поняття оборонної достатності держави є поняттям динамічним і залежить від багатьох внутрішніх та особливо зовнішніх чинників. Так, чимало фахівців вважають, що на нинішньому етапі в Україні існує певний дисбаланс, оскільки потреби її оборонної сфери значно перевищують економічні можливості держави. Але яким є реальний обсяг потреб оборонної сфери та якими є реальні економічні можливості країни і як вони можуть співвідноситися та мінятися в поточний, середньостроковий та довгостроковий перспективі – достеменно невідомо, і ця проблематика є слабо дослідженою в науковій літературі. Саме тому вирішення завдання чіткого визначення дисбалансу між потребами оборонної сфери та реальними економічними можливостями держави сьогодні стикається з великими труднощами. У наукових публікаціях вітчизняних фахівців стверджувалось, що офіційні показники економічних можливостей України щодо фінансування та матеріального забезпечення військових витрат значно занижені і не відповідають реальному, що негативно відображається на фінансуванні та ресурсному забезпеченні Збройних Сил України [11; 14].

Одна із причин, які зумовлюють проблеми у сфері оборонного планування, пов’язана з невизначеністю трактування необхідного рівня оборонної достатності держа-

ви. Наприклад, небезпека невтручання в ситуацію, що склалася, поглиблює кризу силовій сфері та ЗС України, позначиться на зниженні рівня воєнної безпеки держави.

Слід зазначити, що чітке формулювання категорій є запорукою високого рівня законодавчого забезпечення функціонування Збройних Сил та оборони України. Проте визначення деяких важливих категорій в нормативно-законодавчих актах України є розпливчатим, недосконалим, неконкретним. Так, в Законі України «Про оборону України» оборона трактується як система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту. Водночас, обороноздатність держави визначається як здатність держави до захисту у разі збройної агресії або збройного конфлікту. Таке визначення є досить тавтологічним («обороноздатність – здатність до захисту») та розпливчатим. В Законі стверджується, що обороноздатність складається з матеріальних і духовних елементів та є сукупністю воєнного, економічного, соціального та морально-політичного потенціалу у сфері оборони та належних умов для його реалізації. Оборона України базується на готовності та здатності органів державної влади, усіх ланок воєнної організації України, органів місцевого самоврядування, цивільної оборони України, національної економіки до переведення, при необхідності, з мирного на воєнний стан та відсічі збройній агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення і території держави до оборони. Однак, визначення обороноздатності (оборонної достатності) держави має бути конкретизовано таким чином, щоб можна було оцінити відповідність функціональної готовності Збройних Сил до виконання певних завдань, що і визначає оборонну достатність країни. Така конкретизація може бути досягнута лише після затвердження Указом Президента України Стратегічного замислу застосування Збройних Сил України та відповідного йому Стратегічного плану застосування Збройних Сил України з урахуванням викликів та потенційних загроз для держави на сучасному етапі та на перспективу.

Саме тому як з теоретичних, так і практичних позицій доцільним було б наступне визначення категорії «обороноздатність», або «оборонна достатність»: оборонна достатність держави – досягнення збалансованості між рівнем гарантованого забезпечення воєнної безпеки держави та її економічними можливостями з метою створення умов для повного виконання Стратегічного замислу та Стратегічного плану застосування Збройних Сил.

Таким чином, для побудови ефективного механізму державного управління Збройними Силами необхідно на першому етапі чітко визначитись з категорією «оборонна достатність країни», зміст якої може змінюватися відповідно до зміни зовнішньополітичних умов функціонування держави. Від цього залежать напрями та обсяги ресурсного забезпечення Збройних Сил. Очевидно, що цим мають займатися цілі колективи фахівців на альтернативній та конкурентній основі. Такі колективи фахівців є як в структурі Міністерства оборони України, так і за його межами (наприклад, при Раді національної безпеки та оборони України). Це означає, що вихідною умовою для визначення системи функціонування державного управління Збройними Силами та їх ресурсного забезпечення має бути саме ідентифікація небезпек, які загрожують Україні як незалежній державі у сучасному світі та чітке формулювання принципу оборонної достатності та військової доктрини.

## Література.

1. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 № 964-IV зі змінами та доповненнями № 3200-IV від 15.12.05, № 2411-VI від 01.07.10, N 4711-VI від 17.05.12, 5286-VI від 18.09.2012// Редакція від 13.10.2012, підстава 5286-17. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
2. Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року / Затверджений Указом Президента України від 22 червня 2004 року №670/2004 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 червня 2004 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac.ada.gov.ua>.
3. Воєнна доктрина України, затверджена Указом Президента України від 8 червня 2012 року № 390/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
4. Тенденции развития вооруженных сил, «Лента.Ру» (2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: Эл No 77-4400– <http://dic.academic.ru>.
5. Все про НАТО. Обзори та підсумки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukraine-nato.gov.ua>.
6. Вакуліна О. Створювати національну систему безпеки чи йти в НАТО. – Голос України. – 2008. – № 221.
7. Ключев А. РНБО. Модернізація стартувала. // Дзеркало тижня. № 11, 2012.
8. Семенченко А. І. Теоретико-методологічні засади визначення, класифікації та оцінки систем загроз національної безпеки і рекомендації щодо їх удосконалення // Вісн. Нац. акад. держ. упр. – 2007. – №3. – С. 86–108.
9. Ситник Г. П. Управління національною безпекою в контексті глобальних трансформацій світового простору // Вісник УАДУ.
10. Оборонна політика : потреба реформ Збройних Сил України. Збірник матеріалів за результатами публічних консультацій / За заг. ред. проф. Богатирьової Р. В. – К.: Заповіт, 2011.
11. Гречанинов В., Гречанинова В. Вооруженные Силы Украины опасны для соотечественников. НВО. 2011. № 19.
12. Дзьобань О., Панфілов О. Збройні сили України. Реформа назріла і перезріла // «Віче». – 2010. – № 5. – С. 50–54.
13. Литовкин В. Ракеты помогут обновлению // Вестник. – 2009. – 27 октября – 2 ноября.
14. Меррік Лі. Реформа оборонної сфери: час втілювати теорію на практиці. Міжнародна конференція «Україна – НАТО основні здобутки та перспективи» // Національна безпека і оборона. – 2009. – С.17–24.
15. Паламарчук В. Законодавчий аспект реформування Збройних сил України // Людина і політика. – 2010. – № 4(22). – С. 37–146.
16. Стратегії розвитку України: теорія і практика / За ред. О. С. Власюка – К.: НГСД, 2010. – С. 531.
17. Уткин А. И. Мировой порядок XXI века: Монография. М.: Издатель Соловьев; Алгоритм, 2001. – 480 с.



*Іван Розпутенко,  
Світлана Москаленко*

## СОЦІОГУМАНІТАРНІ ВИДАТКИ В СИСТЕМІ БЮДЖЕТУВАННЯ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

*У статті розглянуто практику здійснення соціо-гуманітарних видатків у системі бюджетування в Україні, оцінено її стан. Наголошується на необхідності здійснення поступових структурних змін у соціально-гуманітарній сфері з метою забезпечення раціонального використання бюджетних коштів, створення умов для нової якості фінансування в рамках сучасної соціогуманітарної парадигми, яка має адекватно відповідати на глобальні виклики XXI століття.*

**Ключові слова:** державне управління, бюджет, бюджетування, програмно-цільовий метод, соціогуманітарні видатки.

Постановка проблеми

У Конституції України закріплено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3) [1]. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість соціальності діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини – головний обов'язок держави.

Отже, необхідність виділення коштів з державного та місцевих бюджетів на формування соціогуманітарного простору в Україні та повноцінне фінансування соціально-гуманітарної сфери є закономірним і виправданим з позицій розвитку держави. Саме цей напрям кошторисно-бюджетного фінансування є найбільшим порівняно з усіма іншими бюджетними витратами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

У сучасних умовах в Україні особливо гостро постали проблеми, пов'язані із загальним низьким рівнем матеріального добробуту населення, неефективністю системи соціальних трансфертів, зниженням якості й доступності суспільних благ у сфері освіти, охорони здоров'я, культури. Такі проблеми, зазначає В. П. Горин [2, с. 1], виникли як через недостатність обсягів фінансування соціальних гарантій, так і через застосування неефективних форм та методів використання коштів.

Важливість окресленої проблематики зумовлює посилення значення бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку в поєднанні з ринковими важелями й інструментами. Відтак і завдання дослідники вбачають у тому, щоб з урахуванням переваг ринкової економіки підвищувати роль економічних методів управління, зокрема за допомогою доходів і видатків бюджету, та посилювати їхній вплив на зміцнення економіки й зростання добробуту громадян [3].

В Україні, на думку М. І. Кульчицького, упродовж останніх років спостерігається негативна тенденція розвитку процесу бюджетування, і тому надзвичайно актуальним завданням є вирішення питань, які потребують наукових досліджень, зокрема оптимізація процесу управління бюджетними видатками, визначення їх структури та контроль за ефективним використанням бюджетних коштів [4]. А структура видатків, як слушно зауважує М. М. Миколайчук, відображає політику держави, її пріоритети [5].

© Розпутенко І.В.,  
Москаленко С.О., 2014.

Варто зазначити, що до проблеми бюджетування в галузях соціогуманітарної сфери дотичними є роботи С. Г. Бублика [6], В. І. Жука [7], В. М. Анісімова [8], колективна монографія за редакцією О. П. Кириленка [9].

Однак, складність і неоднозначність процесів, що відбуваються в соціогуманітарній царині, динамізм суспільних перетворень зумовлюють поглиблене дослідження саме державно-управлінських аспектів бюджетування.

З огляду на зазначене, метою статті є розгляд практики здійснення соціогуманітарних видатків у системі бюджетування в Україні, оцінка її стану.

Контроль величини видатків неможливий без ефективних новітніх управлінських заходів і технологій, орієнтованих на кінцевий результат, що дістали назву «бюджетування» [10, с. 108]. Існують також інші погляди на це явище, як от: «Бюджетування – це специфічна форма бюджетного менеджменту, його важлива складова, пов'язана з розробкою та аналізом бюджетів, окремих кошторисів і державних програм на основі альтернативних варіантів» [4]. На нашу думку, наведені визначення не містять протиріччя, вони лиш розставляють певні акценти, адже бюджетування можна розглядати і як складову бюджетного менеджменту, і як технологію бюджетного планування. Зосереджуючи увагу на державно-управлінському аспекті питання, варто наголосити на тому, що в міжнародній практиці відомі різні методи, на яких ґрунтується бюджетування: «бюджетування з нуля», «базисне бюджетування», «програмне бюджетування», «програмно-цільове бюджетування» тощо.

До соціально-культурних видатків держави належать видатки на соціальний захист населення і соціальне забезпечення, освіту, науку, культуру і засоби масової інформації, охорону здоров'я, фізичну культуру та спорт, заходи у сфері молодіжної політики.

Фінансування зазначених видатків відіграє велику соціальну роль, а «композиція державних витрат має як економічні, так і політичні аспекти» [11, с. 27]. Соціальна інфраструктура, яка включає органи підтримки і розвитку культури, мистецтва, освіти, науки, охорони здоров'я і фізичної культури, пенсійні і різні соціальні виплати, політику робочої сили, нині розглядається як обов'язкова умова повноцінного функціонування суспільно-економічної системи і, відповідно, потребує до себе значної уваги.

Освіта створює основу інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави. У промислово розвинутих країнах видатки на освіту на всіх рівнях державного сектора, як правило, становлять від 4,5 до 7 % ВВП. У країнах, що розвиваються, видатки на освіту коливаються від 2,5 до 7,5 % ВВП і в середньому становлять меншу частину ВВП, порівняно з промислово розвинутими країнами. Водночас у більшості країн саме державний сектор прямо надає послуги у сфері початкової і середньої школи в широкому обсязі, оскільки цей показник, як правило, перевищує 90 % від загальної суми витрат. Державний сектор впливає на попит освітніх послуг за допомогою таких чинників, як надання студентам стипендій, субсидій і допомог через рішення, що стосуються оплати навчання, а також через загальну структуру регулювання приватної освіти.

Фінансування державних закладів освіти, установ та організацій, підприємств системи освіти в Україні здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів,

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Виклад основного матеріалу

коштів галузей народного господарства, державних підприємств і організацій, а також додаткових джерел фінансування. Основним джерелом видатків на освіту є державний і місцеві бюджети.

Оцінюючи перспективи вдосконалення вітчизняної системи бюджетного фінансування освіти, можна дійти висновку, що його вихідним моментом, має стати диверсифікація методів і форм державної підтримки навчальних закладів. Необхідно поступово перейти від успадкованого з радянських часів кошторисного фінансування за принципом «забезпечення діяльності» до виділення коштів на основі оцінки ефективності роботи. Збільшення обсягів асигнувань при збереженні адміністративних методів управління, відсутності елементів ринкових відносин у сфері освіти та стимулів до підвищення результатів діяльності не призведе до підвищення якісних і кількісних характеристик освітніх послуг, а лише засвідчуватиме неефективне витрачання державних коштів. Однак до запровадження бюджетного фінансування за принципом оцінки результатів діяльності варто підходити виважено. Радикальна зміна схеми фінансування може призвести до деградації та закриття багатьох навчальних закладів і відповідного позбавлення частини населення можливості задоволення однієї із фундаментальних соціальних потреб. Тому у найближчій перспективі основою державної підтримки закладів освіти має залишатися пряме бюджетне фінансування. Водночас, відповідно до передового зарубіжного, досвіду доцільно оцінити можливість щодо впровадження нових методів непрямої підтримки навчальних закладів, а саме «ваучерних» схем кредитно-грантового фінансування послуг освіти, освітнього страхування та парафіскальних важелів стимулювання підвищення кваліфікації. Їхнє використання, на думку фахівців, створює реальні стимули для відповідального ставлення абітурієнтів до вибору майбутньої професії, забезпечення високого рівня доступності послуг освіти і, водночас, сприяє поліпшенню фінансового становища навчальних закладів [12].

Виконання наукових і науково-технічних робіт фінансується за рахунок як бюджетних, так і позабюджетних коштів. Сучасною тенденцією фінансування науки в Україні є те, що в ньому переважають позабюджетні джерела. Частка фінансування науки за рахунок коштів державного бюджету (стосовно ВВП) має становити не менше 1,7 %, а реально вона не перевищувала 0,4 %, що веде до деградації української науки, масового виїзду учених за кордон, старіння кадрів.

Науково-дослідні організації (НДО), що утримуються за рахунок бюджетних коштів, як і всі інші бюджетні організації, використовують кошторисне фінансування. Фонд заробітної плати (код 1111) розраховують відповідно до структури штату, типових штатів для відповідної категорії наукових установ та діючої схеми посадових окладів. Дуже важливим кодом витрат для НДО є код 1170 – дослідження і розробки, державні програми. Витрати, пов'язані з виконанням науково-дослідних робіт, створенням дослідних зразків приладів та машин, механізмів, придбанням предметів та обладнання, матеріалів для наукових цілей плануються на основі середніх витрат, які склалися за минулі 2–3 роки. За іншими кодами видатків кошторису витрати плануються у тому самому порядку, що і в інших бюджетних установах.

Обсяги коштів на фінансування державних наукових і науково-технічних програм за пріоритетними напрямками науки та техніки затверджуються в законі України про державний бюджет на кожний рік. Крім того, обсяги фінансування цих програм визначаються в законі про

Державний бюджет України за кожним пріоритетним напрямком розвитку науки і техніки. Водночас проблемою залишається неповне фінансування таких програм.

Держава встановила низку податкових пільг для суб'єктів науково-технічної діяльності. Серед них: пільговий порядок оподаткування інноваційної діяльності інноваційних центрів, унесених до державного реєстру; звільнення від оподаткування податком на прибуток доходів, отриманих державними навчально-виховними закладами, науковими установами та організаціями, що утримуються за бюджетні кошти, якщо ці доходи отримані у вигляді коштів або майна, яке надходить безоплатно або у вигляді безповоротної фінансової допомоги чи добровільних пожертвувань тощо.

Необхідно перейти від переважно державного фінансування розвитку науки до змішаної системи, де кожна її галузь – фундаментальна, прикладна, освітянська – фінансуватиметься з різних джерел: державних, відомчих, власних, приватних тощо. У системі державного фінансування науки, за певними винятками, потрібно зрівняльний принцип замінити програмно-цільовим чи контрактним виділенням коштів під конкретні проекти, можливо, з використанням конкурсного відбору.

В Україні прийнято ряд нормативно-правових актів, що регулюють відносини у соціально-культурній галузі. Враховуючи гарантії, встановлені Конституцією України, держава бере на себе зобов'язання зі здійснення більшої частини видатків на духовно-культурну сферу. Проте, нині діяльність галузі потребує уважного перегляду з метою оновлення форм і методів роботи, пошуку нових шляхів і підходів до організації роботи закладів, установ і організацій культури і мистецтва. Характерним є недостатнє фінансування галузі, в т. ч. на втілення якісних мистецьких проектів, матеріальне утримання працівників, забезпечення збереження унікальних колекцій та об'єктів давнього зодчества, охорону музеїв і заповідників та оновлення і укріплення їхніх фондів, оновлення системи пожежо-охоронної сигналізації; поповнення бібліотечних фондів.

Організації та заклади культури і мистецтва, як і інші соціокультурні заклади, фінансуються за рахунок бюджетів різного рівня та позабюджетних коштів. Витрати на оплату праці (код 1111) плануються відповідно до типових штатів, установлених для кожного виду установ залежно від обсягу їхньої діяльності. Наприклад, за бібліотеками фонд оплати праці розраховується з урахуванням ставок зарплати бібліотекарів та обсягу книжкового фонду. У свою чергу, ставки заробітної плати бібліотекарів залежать від рівня освіти, а працівників інших культурно-освітніх установ – від групи установи. Певні видатки плануються закладами культури і мистецтв за кодом 2110 – придбання обладнання і предметів тривалого користування, зокрема видатки на придбання канцелярських меблів, спеціальних меблів для закладів культури і мистецтв; видатки на поповнення музейних фондів, книг та періодичної літератури для бібліотечних фондів.

Інші витрати у закладах культури і мистецтва плануються в тому самому порядку, що і в інших бюджетних установах. Окремим закладам, що перебувають на госпрозрахунку, планується надання з бюджету дотацій (національні театри, філармонії, музичні колективи й ансамблі).

Складність правового регулювання фінансування витрат на культуру і мистецтво полягає у не лише в об'єктивних причинах, пов'язаних із загальним становищем у країні, а й у специфіці самої галузі культури.

З одного боку, культура не може існувати без свободи творчості і тому одне з найважливіших завдань правового забезпечення культурної сфери - це гарантування та забезпечення творчих свобод: свободи художньої творчості, свободи слова, свободи друку тощо. З іншого боку, в умовах класичного ринкового господарювання значна частина організацій культурно-мистецької сфери є економічно неприбутковими, але суспільно необхідними. Відповідно до функціональної класифікації видатків до них належать витрати на утримання засобів масової інформації, у тому числі телебачення і радіомовлення, пресу, книговидання тощо, а також дослідження і розробки у сфері духовного та фізичного розвитку.

Згідно з функціональною структурою видатків на культуру та мистецтво їх включено до розділу «Духовний та фізичний розвиток» (код 0800) та підрозділу «Культура та мистецтво» (код 0821). Ці видатки включають фінансування театрів; художніх колективів, концертних і циркових організацій; кінематографії; творчих спілок; бібліотек; музеїв та виставок; заповідників; клубних закладів; інших заходів і закладів у галузі культури та мистецтва.

Так, за рахунок коштів державного бюджету фінансуються такі заклади та заходи:

а) державні культурно-освітні програми (національні та державні бібліотеки, музеї і виставки національного значення, заповідники національного значення, міжнародні культурні зв'язки, державні культурно-освітні заходи);

б) державні театральні-видовищні програми (національні театри, національні філармонії, національні та державні музичні колективи і ансамблі та інші заклади і заходи мистецтва згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України);

в) державна підтримка громадських організацій культури і мистецтва, що мають статус національних;

г) державні програми розвитку кінематографії;

г') державна архівна справа.

За рахунок держави фінансуються державні програми підтримки телебачення, радіомовлення, преси, книговидання, інформаційних агентств тощо. Відповідно до функціональної класифікації видатків до них відносять витрати на утримання засобів масової інформації, у тому числі телебачення і радіомовлення, пресу, книговидання тощо, а також на дослідження і розробки у сфері духовного та фізичного розвитку.

Особливість фінансування витрат на пресу, телебачення та радіомовлення полягає в тому, що з переходом до ринкових відносин дедалі більша їх частина працює на змішаних джерелах фінансування, серед яких основним стає самоокупність та доходи від діяльності, основаної на приватній власності. Державні програми телебачення, радіомовлення та преса, які одержують бюджетні асигнування, також фінансують значну частину своїх видатків за рахунок власних коштів, отриманих переважно від надання рекламних послуг. У свою чергу редакції газет та журналів, що належать органам місцевого самоврядування, частково фінансуються з місцевих бюджетів. Зокрема, право місцевих органів на заснування власних засобів масової інформації, призначення і звільнення їх керівників закріплено в ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [13].

Зарубіжний досвід використання бюджетування як однієї з технологій управління державними фінансами свідчить про те, що воно саме по собі не може існувати без системного підходу, оскільки орієнтоване на певні результати від використання бюджетних коштів. Ефективного результату практично неможливо досягти ви-

ключно за рахунок технологій бюджетування, оскільки це взаємопов'язані заходи і фінанси лише обслуговують їх здійснення. Саме тому в більшості зарубіжних країн технології бюджетування запроваджувалися одночасно із структурними змінами, або одразу ж після їх здійснення. І насамперед реформуванню підлягала вся система державного управління з метою підвищення відповідальності урядових інституцій за результати своєї діяльності (Австралія, Нова Зеландія, Великобританія, Сполучені Штати Америки та інші) [4].

На нашу думку, фінансування розвитку культури, наприклад, має спиратися на загальну державну програму, в якій було б визначено пріоритетні напрями та стратегічні завдання в цій галузі. Єдина державна програма повинна об'єднувати цільові програми підтримки розвитку культури: видавничої діяльності, культурного обміну, розвитку художнього мистецтва та народних художніх промислів усіх етносів, музейної справи, національного кіно тощо. Водночас, при нинішньому підході, навіть наявність програми не гарантує її реального фінансування. Так, загальне фінансування Державної цільової програми розвитку архівної справи на 2006–2010 роки за п'ять років склало лише 18 % від запланованих обсягів [14, с. 230]. Зрозуміло, що брак фінансового забезпечення діяльності архівів, матеріально-технічного забезпечення згубно відбивається не лише на збереженості документів, а й на всій архівній інфраструктурі, і в результаті погіршується доступ до архівних джерел. Показовою ознакою ставлення держави до архівів є той факт, що у Доктрині інформаційної безпеки України про них немає навіть згадки. А це, в свою чергу, не може не впливати на процеси формування та розвитку соціогуманітарного простору.

Нині надзвичайно актуальним питанням є створення умов для нової якості фінансування в рамках сучасної соціогуманітарної парадигми, яка має адекватно відповідати на глобальні виклики ХХІ століття. Йдеться про забезпечення необхідного розвитку науки, культури, охорони здоров'я, формування інтелектуального і трудового потенціалу країни, що позитивно вплине на її конкурентоспроможність.

У світовій практиці використовуються різні методи бюджетування, які з розвитком науки, управлінської і фінансової практики удосконалюються, доповнюючи один одного. Сьогодні відомі різні види цієї технології, яка зміщує акценти з управління бюджетними ресурсами на управління бюджетними результатами, забезпечує більшу транспарентність бюджету, кращий розподіл бюджетних коштів, а саме: «бюджетування, спрямоване на результати», «управління продуктивністю», а також «програмно-цільове бюджетування», що акумулює в собі переваги більшості інших форм бюджетування. Остання назва активно використовується на законодавчому полі та в бюджетній практиці України, однак, як свідчать результати аналізу, усе ще перебуває на стадії становлення.

До запровадження бюджетного фінансування соціогуманітарних видатків за принципом оцінки результатів діяльності слід підходити виважено. Радикальна зміна схеми фінансування може призвести до деградації та закриття багатьох закладів соціогуманітарної сфери і відповідного позбавлення частини населення можливості задовольняти свої освітні й культурні потреби.

На часі – здійснення поступових структурних змін у соціально-гуманітарній сфері з метою забезпечення раціонального використання бюджетних коштів. Такі зміни мають передбачати оптимізацію бюджетних уста-

нов, запровадження нової системи договірних відносин про надання послуг за галузевим принципом та розроблення і впровадження державних стандартів надання бюджетних послуг, передачу відомчих закладів до компетенції відповідних міністерств. Ці дії відповідають вимогам сучасних підходів до управління бюджетними ресурсами та сприятимуть проведенню профільним міністерством єдиної політики у відповідній галузі, що, у свою чергу, слугуватиме встановленню безпосередньої відповідальності за витрачені ресурси й досягнуті в галузі результати.

Напрями подальших досліджень. Враховуючи, що державою задекларовано курс на побудову соціально-орієнтованої економіки, значна частина приросту бюджетних надходжень повинна бути спрямована на поліпшення добробуту громадян. Водночас, необхідно відмовитися від механістичного підвищення базових соціальних стандартів та зосередити увагу на перегляді методику визначення та розрахунку, і відповідно, розміру соціальних стандартів та селективній підтримці найменш соціально захищених категорій населення.

#### Література.

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. - К.: Преса України, 1997. – 80 с.
2. Горин В. П. Державне фінансове забезпечення соціальних гарантій: автореф. дис. канд. екон. наук: 08.00.08 «гроші, фінанси і кредит» / В. П. Горин. – Тернопіль: Тернопільський національний економічний університет, 2010. – 20 с.
3. Гладкий Д. Особливості планування доходів і витрат бюджету / Д. Гладкий // Вісник НБУ. – 2008. – № 1. – С. 6–8.
4. Кульчицький М. І. Проблеми та перспективи бюджетування в Україні / М. І. Кульчицький // Ефективна економіка. – 2013. – № 9. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1211>.
5. Миколайчук М. М. Управління фінансовими ресурсами і результатами регіонального розвитку / М. М. Миколайчук. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2009-1/zmist/R\\_2/Mykolajchuk.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2009-1/zmist/R_2/Mykolajchuk.pdf).
6. Бублик С. Г. Механізми бюджетного фінансування науково-технологічної діяльності / С. Г. Бублик // Економіка та держава. – 2011. – №5. – С. 129–131.
7. Жук В. І. Щодо пріоритетів фінансування соціальної сфери на місцевому рівні / В. І. Жук // Стратегічні пріоритети. – 2010. – № 2 (15). – С. 139–144.
8. Анісімов В. М. Проблеми фінансування соціально-гуманітарної сфери України в умовах трансформації соціально-економічних відносин / В. М. Анісімов // Фінансова система України: проблеми та перспективи розвитку в умовах трансформації соціально-економічних відносин : Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (16-18 травня 2013 р., м. Севастополь). – Сімферополь: ДІАПІ, 2013. – С. 134–136.
9. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій : Монографія. / [О. П. Кириленко, О. І. Тулай, Т. О. Кізима та ін.]; за ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль : Екон. думка, 2008. – 376 с.
10. Бюджетна система : підруч. / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К. : Центр учбов. Літератури; Тернопіль : Екон. Думка, 2012. – 871 с.
11. Розпутенко І. В. Теоретико-методологічні основи бюджетування в Україні: навч.-метод. посіб. до дисципліни «Бюджетування: парлам.-політ. Контекст» /

І. В. Розпутенко, Л. В. Ільченко-Сюйва. – К. : НАДУ, 2012. – 116 с.

12. Горин В. П. Бюджетне фінансування освіти в світлі критеріїв соціальної безпеки / В. П. Горин // Фінансова система України. Збірник наукових праць. – Острог: Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2010. – Випуск 15. – С. 248 – 255.

13. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». 27.05.97р. //Урядовий кур'єр. – 1997. – №107 – 108. – С. 11–20.

14. Нова влада: виклики модернізації – К. : «К.І.С.», 2011. – 260 с.

УДК 35.088

*Тетяна Романенко*

### УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРАЦІ КЕРІВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Висвітлюються проблеми, з якими мають справу керівники та спеціалісти органів державного управління, та робиться спроба віднайти системний підхід до рішення цих проблем. Розглядається організація особистої роботи керівників та спеціалістів органів державного та муніципального управління, їх робочого місця, а також планування їх роботи, враховуючи особливості їх праці.*

**Ключові слова:** держуправління, керівники, удосконалення праці, організація.

✦ Проблема організації управлінської праці муніципальних службовців – один із найважливіших факторів ефективної праці місцевої адміністрації, її значення часто недооцінюється керівниками та спеціалістами адміністрації. Однак саме раціональна організація управлінської праці істотно впливає на обґрунтований розподіл обов'язків всередині управлінського апарату, способи та терміни впровадження різноманітних технічних та організаційних заходів, технологію виконання управлінських робіт, забезпечуючи стійке положення муніципальних утворень.

Сучасні процеси реформування державної служби потребують нових прогресивних підходів формування потужного потенціалу державних службовців в Україні.

Дуже актуальне питання – розв'язання проблем професіоналізації державної служби з урахуванням механізмів формування здібностей державних службовців до інноваційного мислення в системі післядипломної освіти, оскільки дозволяє визначити оптимальні умови як зовнішніх, так і внутрішніх механізмів, спрямованих на покращення підготовки і перепідготовки управлінських кадрів, ефективну організацію праці.

✦ Метою цієї статті є спроба знайти системний підхід до рішення проблем, з якими мають справу керівники та спеціалісти органів державного та муніципального управління, через удосконалення організації їх праці.

Постановка проблеми

Мета

© Романенко Т.І., 2014.

Багато наукових праць присвячується питанням удосконалення організації трудової діяльності керівників органів держуправління, серед них праці та статті таких авторів, як О. Чашина, В. Столярова, Т. В. Чернова, В. І. Васильєв, Д. Замордуєв, В. В. Кизилов, Ф. І. Радченко та інші.

☞ За словами древньокитайського філософа Лао-Цзи, кращий правитель – це той, про якого народ знає лише те, що він існує. Трохи гірше ті правителі, котрих народ любить та підносить. Ще гіршим є ті правителі, котрих народ побоюється, та гірші за всіх ті, котрих народ зневажає.

Слід визнати, керівники, які зустрічаються у всіх сферах людської діяльності, відносяться до двох останніх типів. За останнє десятиріччя ситуація змінилась кардинально, але нерівномірно. Керівників, яких підлеглі люблять та яких бояться, можна об'єднати у одну групу – різниця між ними невелика: у нас, зазвичай, якщо бояться – люблять, та навпаки. Це керівники з яскраво вираженим авторитарним стилем управління. Вони воліють керувати самостійно, не маючи довіри до своїх підлеглих, пригнічуючи будь-яку ініціативу, замикаючи прийняття рішень на собі. Ось чому багато з них добре орієнтується у своїй справі, вважають обов'язковим для себе та своїх підлеглих відвідування різноманітних семінарів та тренінгів, читання модних книг з менеджменту, галузевих видань. Але так як ніхто, окрім них, не в змозі вирішити жодного, майже найпростішого питання, вони змушені сидіти на роботі, працюючи по 10–14 годин на добу, без свят та вихідних, жалючись при цьому на відсутність у підлеглих ініціативи.

Головна проблема подібного типу керування у тому, що жодна людина, яка б вона не була видатна, фізично не в змозі керувати усіма процесами підлеглої їй установи. Постійно, у різних сферах діяльності, з'являються «блукаючі» проблеми, які не були усунені вчасно. Це призводить до накопичення помилок, до збоїв, авралів, неритмічної праці та, як наслідок – позначається на якості праці установи [1].

За характером муніципальної діяльності необхідним є керівник з демократичним стилем діяльності, здатний організувати колегіальну працю, вислуховувати різноманітні точки зору, постійно звіряти прийняті рішення з ходом їх реалізації, не боятися вносити в них необхідні корективи. У реальному житті спостерігається поєднання цих двох типів керування: авторитарного та демократичного [2].

Є така думка, що кращий керівник – це той, якого не помічають. Це дуже рідкісний, але найефективніший тип керівництва.

У природі існує багато структур, що само розвиваються, у яких відсутній «зовнішній керівник». Розвиток системи здійснюється за рахунок підлеглості усіх елементів єдиній меті та різноманітних петель зворотного зв'язку.

Установа – це теж система, тому для реалізації ефективного керівництва необхідно використовувати системний підхід.

Треба визначити спільну для всієї установи мету, грамотно розкласти функції та відповідальність між підрозділами, щоб вони вирішували питання в межах спільної мети (не ділити мети для кожного підрозділу зокрема, а направити їхню діяльність на досягнення мети установи).

Залишилося встановити подвійний контроль над кожним процесом: перший – всередині процесу, інший – на виході першого та на вході у другий – та «закільцю-

вати» його зворотнім зв'язком через керівництво процесом. Іншими словами, треба центри прийняття рішень (та відтворення відповідальності) максимально наблизити до місць появи проблем. Тоді установа працює як єдиний механізм, та технологія керівництва перетворюється в простий контроль над рухом установи (органу) до мети [1].

Одним з напрямків наукової організації труда муніципальних службовців є відтворення раціональної системи розділення труда та кооперації.

Розділення управлінського труда зазначає розмежування та відокремлення різних видів діяльності, а кооперація – спільну участь працівників у одному чи кількох взаємозв'язаних процесах. Разом вони закликані забезпечити якісне та ефективне виконання функцій, покладених на робітників.

Розділення та кооперація праці взаємозв'язані та взаємозалежні. Це визначається у тому, що розділення процесу праці на окремі складники із закріпленням їх за певними робітниками чи групами робітників значною мірою визначають форму взаємодії.

Система планування, організація та стиль праці муніципальної адміністрації значною мірою залежать від особи керівника. На відміну від представницького органу, де усі рішення приймаються колегіально, а керівник виконує лише функції ведучого (спікера), адміністрації, як виконуючий орган організується на принципі єдиного керівництва. В залежності від попередньої професії, кваліфікації та особистих якостей голови адміністрації може змінюватись і сама її структура, наприклад, кількість заступників та розподіл обов'язків між ними.

До елементів організації праці керівників, розкриваючи її зміст, слід віднести:

- організацію праці в колективі (розподіл, регламентація праці за змістом, регламентація праці у часі), вибір систем та способів роботи;
- специфічні проблеми організації особистої праці (планування та розподіл робочого часу, керування потоком відвідувачів, індивідуальний робочий стиль, раціональне ведення кореспонденції);
- організацію використання засобів обчислювальної та оргтехніки;
- заходи з охорони праці, які забезпечують безпечні умови як для самого виконувача, так і для його оточення;
- заходи з укріплення дисципліни праці та усунення втрат робочого часу;
- створення матеріальної та моральної зацікавленості в покращенні як індивідуальних, так і колективних результатів праці;
- підвищення кваліфікації та культурно-технічного рівня працюючих;
- регламентація праці та відпочинку;
- виробнича естетика, улаштування, оснащення робочих місць та їх правильне обслуговування.

Перелічені вище спільні для будь якого об'єднання робітників елементи систем організації труда на різних підприємствах та різних соціально-економічних умовах реалізуються по-різному, однак їх успішна реалізація здебільшого базується на вмінні керівників та спеціалістів правильно організувати свою працю.

Важливим критерієм ефективної організації праці керівника (спеціаліста) є усунення дефіциту робочого часу. Дефіцит часу – це одна з тих проблем, які більш за все турбують керівників та спеціалістів різних рангів, адже часовий фактор для них, зазвичай, відіграє вирішальну роль. Час представляє собою ресурс, котрим

кожний керівник (спеціаліст) володіє в абсолютно рівних кількостях. Для кожного керівника чи спеціаліста у зв'язку з цим проблема знаходиться не в тому, скільки він має, а як він використовує свій час.

Час – це унікальний ресурс, який не можна накопичити, як гроші; найменш негнучкий елемент нашого існування. Фактор часу – це ресурс, котрий тим дорожче коштує керівнику, чим неефективніше він їм користується.

Іноді керівнику чи спеціалісту для більш ефективної праці не потребується більш професійних знань або здібностей, ніж він вже має. А потрібно лише удосконалити свої практичні навички у праці, усунути недоліки які є, потурбуватися про більш ефективне використання робочого часу.

Необхідність обліку витрат робочого часу сьогодні визнається практично усіма керівниками та спеціалістами. На практиці, однак, мало хто з них дійсно вирішує для себе це питання, що призводить до ряду негативних наслідків: поспіху та безплановості у праці, перевтоми, слабкої мотивації праці. Основна причина того, що облік витрат робочого часу не знаходить широкого вживання у практиці праці керівників (спеціалістів) потребує обліку усіх виконаних робіт, систематичного слідування за своїм робочим часом та вивчення його витрат. Це дає можливість аналізувати використання робочого часу, складати обґрунтовані плани особистої праці. Без обліку та аналізу використання робочого часу складені керівником плани особистої роботи виявляються відірваними від реальних умов [3].

Для вивчення змісту праці та структури витрат робочого часу керівників можуть бути використані наступні методи: анкетний та усний досвід, спостереження.

Анкетний та усний досвід запроваджуються з метою вивчення існуючого стану організації праці та використання робочого часу, а також для вивчення думок працівників про необхідність проведення спеціальних заходів, що сприяють підвищенню ефективності та покращенню умов праці.

Раціоналізація робочих процесів, встановлення технічно обґрунтованих норм часу ґрунтується на всебічному вивченні виробничих та управлінських процесів, дослідженні взаємодії елементів їх складових, виявленні втрат та нерациональних витрат робочого часу.

На практиці вивчення витрат робочого часу керівників та спеціалістів найчастіше здійснюється за допомогою спеціальних спостережень, результати яких служать для: удосконалення організації праці та виробництва; розробки норм та нормативів часу; виявлення втрат та невиробних витрат робочого часу; встановлення причин невиконання та перевиконання норм.

Спостереження для вивчення витрат робочого часу різняться за видами, методами та способами реєстрування й формами запису результатів. Залежно від мети вивчення витрат робочого часу відрізняють такі види спостережень: фотографія робочого часу, хронометраж та фотохронометраж. У практиці нормування труда сьогодні найчастіше використовується метод фотографії робочого часу.

Незалежно від використаного виду спостереження, його практична реалізація припускає здійснення таких етапів: підготовка до спостереження; проведення спостереження; опрацювання даних; аналіз результатів та підготовка організаційно-технічних пропозицій відповідно до мети досліджень, що проводяться. Зміст робіт на кожному з етапів багато в чому залежить від обраного об'єкта чи метода спостережень.

Після завершення спостереження зареєстровані дані повинні бути систематизовані та проаналізовані

відповідно до мети дослідження, що проводиться. Зміст аналізу – це царина організації особистої праці керівника (спеціаліста). Технічні заходи та засоби аналізу базуються на апараті математичної статистики, елементах графічних методів та ґрунтуються на сумуванні даних про витрати часу за різноманітним статтям номенклатури робіт.

Для забезпечення можливості аналізу витрат часу усі види витрат необхідно згрупувати в окремі, відносно самостійні групи.

Класифікаційні групи витрат робочого часу керівника (спеціаліста) визначаються у залежності від обраного критерію. В якості критерію можуть бути такі фактори: характер виконаних робіт; функції керівництва колективом; місто виконання роботи; форма роботи; методи виконання управлінських операцій.

Використовуючи дані про структуру витрат, можна провести аналіз відповідності фактичних витрат робочого часу до запланованих, а також визначити втрати робочого часу з точки зору можливості досягнення зазначених цілей. Неважко визначити пропорцію, в якій час витрачається на отримання необхідної інформації, розподіл завдань та передання повноважень, проведення нарад, телефонні розмови, на інші питання, що не можна класифікувати. Можна визначити, скільки часу витрачає керівник на кожний вид роботи, пов'язаний з запровадженою практикою або з рішенням повторних завдань, та скільки на одноразові дії, саме адміністративну роботу.

У процесі аналітичної роботи з вивчення витрат робочого часу важливо отримати відповіді на ряд запитань, наведених нижче.

Скільки часу витрачається на виконання спеціально виділених робіт? Для цього необхідно просумувати час, витрачений на виконання найважливіших робіт доба за добою та за увесь період спостережень. Визначені найважливіші завдання можуть бути важливими для остаточних чи проміжних результатів роботи, або стояти під особистим контролем керівника.

Де виконувалась робота? Відповідь на це запитання показує кількісні витрати часу в залежності від місця перебування керівника.

З ким іспитник пов'язаний по роботі? Відповідь на це запитання характеризує взаємовідносини як у процесі основної діяльності, так і поза нею. Одночасно буває корисно встановити, як здійснюється взаємовідносини: по телефону, через особисті контакти або через посередника.

Як формується робочий день? Робочий день складається з нетривалих відрізків часу або складається з завчасно запланованих функціональних блоків?

Які витрати пов'язані з роботою, яка виконується? Якщо є можливість, то чи аналізується відповідність витрат часу до витрат фінансових або інших ресурсів при виконанні аналізованих робіт?

Хто завантажує час керівника? Аналізується зареєстрований час відповідно до того, від кого залежали витрати робочого часу? Тут важливо визначити, якою мірою керівник сам визначає використання свого робочого часу та яка доля інших осіб у використаному часі.

У які дні тижня та у який час керівнику (спеціалісту) не вдалось досягнути зазначеної цілі? При проведенні такого виду аналізу мова не йде про виявлення повної картини, а лише про деякі важливі питання, пов'язані з розпорядком робочого дня, розподілом фонду часу при вирішенні завдань з урахуванням його раціональної структури.

На заключному етапі аналізу доцільно визначити підстави, що перешкоджають раціонально використувати робочий час керівнику (спеціалісту). При цьому слід пам'ятати про те, що важливо враховувати не тільки зовнішні, а й так звані внутрішні перешкоди, коли керівник порушує хід свого трудового процесу. Це дозволить визначити шкідливі звички та найчастіші повторні помилки того стилю роботи, котрий практикує керівник (спеціаліст) [4].

Отриманні у результаті дослідження дані та проведений аналіз повинні забезпечити розробку практичних пропозицій з раціоналізації використання робочого часу керівником (спеціалістом) та усунення основних підстав втрат робочого часу. При цьому аналітичні дані та отримані знання необхідно використовувати в повсякденній практиці з метою закріплення позитивних сторін стилю роботи, що практикує керівник чи спеціаліст, та відмови від тих негативних рис, котрі вдалося встановити за допомогою проведеного аналізу.

Слід відзначити, що організація особистої роботи керівників та спеціалістів являє собою сполуку прогресивних організаційних та технічних заходів, що забезпечують систематичне підвищення продуктивності їх праці. При цьому в колективі важко налагодити працю, коли керівник та його підлеглі не володіють сучасними способами та методами роботи, не удосконалюють свій індивідуальний робочий стиль.

Безперечно, готовність керівника чи спеціаліста до ефективної діяльності визначається знаннями, вмінням, навичками та особистими якостями. Однак, важливе значення відіграє вивчення причино-наслідкового механізму недоліків та проблем, а також пошук шляхів удосконалення своєї роботи.

Важливим кроком при створенні ефективної системи управління особистим часом для керівника (спеціаліста) є визначення цілей діяльності як на короткий, так і на довгий період. Управління на основі цілей не пов'язано з додатковими навантаженнями, так як базується на процесі планування з визначенням кінцевих термінів виконання намічених дій чи заходів [5].

Цілі, намічені керівником (спеціалістом), не тільки визначають ті дії, котрі слід здійснити, але й стимулюють їх виконання. Постановлення цілей позначає для керівника (спеціаліста) свідоме здійснення своїх дій. Постанова цілей діє як рушійна сила, енергія якої зникає лише тоді, коли мета досягнута. Цілі, які визначає керівник (спеціаліст), повинні бути:

- реалістичними та конкретними;
- орієнтованими не на здійснення діяльності, а досягнення конкретного результату;
- вимірними та обмеженими конкретними часовими термінами.

Визначення цілей – лише початковий етап. Необхідно перетворити мету в план дій з її досягнення. Необхідно визначити міру важливості та вирішити, які цілі та завдання найважливіші, а які можуть почекати. Успішне рішення завдання виділення мір важливості має сильний вплив на зріст ефективності роботи керівника (спеціаліста).

Засновком досягнення цілей керівником та спеціалістом є використання його робочого часу на реалізацію заходів, що ведуть до цих цілей. Багатьма керівниками (спеціалістами) «керують» випадковості. В них нема чіткої бази для прийняття рішень при плануванні часу. Послідовність їх дій часто керується зовнішніми факторами. Причинами цього є брак добре організованої бази для прийняття рішень, а також випрацьована звичка

планувати час у недостатньому зв'язку з бажанням досягнути поставлених цілей.

Очевидним є той факт, що готовність керівника (спеціаліста) до ефективної роботи багато в чому визначається практикою його повсякденної діяльності, а вирішальне значення для формування стилю керівництва має раціональне використання робочого часу.

Введення періодів планування сприяє точнішому оцінюванню обставин у цілому полегшує виділення головного, підвищує рівень виконання та допомагає керівнику (спеціалісту) прийняти правильне рішення, як найбільш доцільно використати свій робочий час.

Щоб отримати якомога кращі результати при плануванні робочого часу, керівнику необхідно користуватись таким поняттям, як «періоди планування»: день, тиждень, місяць, рік. Кожний період планування повинен роздвлятися окремо. У зв'язку з цим рекомендується мати окремий план для кожного періоду.

Головна перевага, яка досягається шляхом планування роботи, – у тому, що планування робочого часу приносить вигоду у часі, у керівника (спеціаліста) з'являється можливість використати робочий час, який він має, для плідної та успішної діяльності та досягти поставлених цілей із можливо меншою втратою часу. Планування, як найважливіша складова частина організації особистої праці, означає підготовку до реалізації поставлених цілей та структурування (упорядкування) робочого часу.

При розробці плану конкретного періоду рекомендується використовувати основні принципи та правила планування робочого часу:

- правило основного співвідношення (правило 60:40). Практика показує, що планована частина не повинна перевищувати 60 % спільного планового бюджету часу керівника (спеціаліста); вона носить назву періоду запланованої активності. 40 %, які залишилися, умовно слід розділити на дві частини по 20 % кожна. Перший блок представляє собою резерв робочого часу, відведений на виконання дій та робіт, не включених в сформований план, та носить назву періоду непередбаченої активності. Другий блок резервного часу відводиться на управлінську діяльність та творчу активність – це період спонтанної активності;
- аналіз раніше виконаних робіт та структури витрат робочого часу минулих періодів;
- регулярність та системність планування;
- реалістичність планування;
- письмenna форма формує мого плану;
- перенесення незробленого. Невиконані робочі дії та заходи поточного планового періоду у тому випадку, якщо вони не втратили своєї актуальності;
- установлення часових норм та запланованих термінів виконання робіт, включених у план робочого періоду. У плані слід ставити точні часові норми на заплановані дії;
- установлення пріоритету (міри важливості) для кожної з робіт, включених у план;
- делегування (передоручання) робіт. У плані повинні знайти відображення й ті роботи, які делегуються для виконання іншим співробітникам.

Відповідно до наданої категорії робіт повинний бути запланований час для здійснення керівником контролю термінів, якості рішення та ін. [7].

У комплексі заходів, які забезпечують високу ефективність праці управлінського персоналу, важлива роль відводиться раціоналізації робочих місць. Раціональна

організація робочого місця передбачає правильне планування та оснащення. Планування робочого місця – раціональне просторове розташування самого робочого місця, а також усіх необхідних елементів оснащення у зоні трудових дій робітника.

Тож, раціональне планування робочого місця передбачає таке розміщення усіх технічних засобів та робочих матеріалів, яке дозволить працювати без зайвих рухів, що призводять до втоми та додаткових витрат часу.

Нормативні дані визначають розміри зон оптимальної досяжності, в яких праця найменш втомлива. Приймаючи до уваги ці розміри, можна приступати до рішення питання про розміщення окремих засобів труда та робочих матеріалів, враховуючи їх призначення та частоту використання.

Відрізняють нормальну та максимальну робочі зони. У нормальній зоні діяльності (робота виконується зап'ястями та пальцями рук, зігнутими у ліктях) повинні розташовуватися засоби, предмети праці, які найчастіше використовуються, та виконуються основні види робіт. В максимальній зоні (праця тут здійснюється витягнутими руками) розташовуються засоби та предмети праці, які використовуються значно рідше [7].

Основна вимога до раціонального планування робочого місця – забезпечення економії часу на пошук засобів та предметів праці. Проектуючи планування робочого місця, необхідно керуватися наступними вимогами:

- на поверхні робочого стола не повинно бути нічого зайвого;
- засоби праці повинні розташовуватися так, щоб забезпечувалась їх найкраща оглядність. Добра оглядність у поєднанні з постійністю місць зберігання повинні звести на ні втрати часу на пошук необхідних документів. Нормальною є така організація праці, за якої слово «шукати» взагалі виключено з лексики керівника;
- рухи робітника повинні бути економними з позиції витрат часу та сил.

Площа робочого місця повинна визначатися та відповідати чинним санітарним нормам, меблі – задовольняти функціональні, гігієнічні, психофізичні та естетичні вимоги. За санітарними нормами, встановленими у нашій країні, рекомендовані площі кабінетів для робітників апарату управління складає:

- кабінет директора – 24-54 кв. м;
- кабінет замісника директора – 12-24 кв. м;
- кабінет начальника відділу – 8-24 кв. м;
- кабінет спеціаліста – 4-8 кв. м;
- кабінет оператора комп'ютерного набору – 3,5-5 кв. м. [8].

Попіль з традиційними робочими місцями робітників персоналу управління у теперішній час велике розповсюдження отримали автоматизовані робочі місця (АРМ). Організація та оснащення цих робочих місць має свою специфіку та особливості.

Автоматизоване робоче місце являє собою проблемо-орієнтований програмно-технічний комплекс, що замкає в собі технічні та програмні засоби, інформаційне та методичне забезпечення, призначене для рішення завдань користувача у деякому предметному обсязі та оперативного задоволення його інформаційних та обчислювальних запитів безпосередньо на робочому місці у режимі діалогу з ЕОМ. Принциповою особливістю вживанню АРМ є залучення споживачем інформації або кінцевих користувачів безпосередньо, без допомоги програмістів та операторів ЕОМ, до активного використання обчислювальної техніки [9].

За допомогою АРМ доцільно вирішувати задачі, обмежені у своїх інформаційних зв'язках на вході та на виході з іншими задачами, тобто локальні в інформаційному відношенні задачі.

Обов'язковою умовою розробки ефективного АРМ є спільна участь майбутнього користувача та розробника в цьому процесі. Це забезпечує краще усвідомлення усіх проблемних ситуацій, стимулює творчу діяльність користувача АРМ, сприяє підвищенню якості розробки АРМ.

Висока ефективність АРМ повинна забезпечити перетворення їх у надійні та доступні засоби накопичення досвіду управлінських робітників, аналізу, оцінки та вироблення економічно доцільних рішень [10].

Управлінський труд або труд у сфері управління є частиною сукупної суспільної праці. Попіль з цим, це праця робітників апарату управління з реалізації функцій управління, націлена на досягнення цілей органу управління.

Робітники органів державного та муніципального управління, виконуючи визначені функції управління або сприяючи їх виконанню, розділяються на основі спільної класифікації.

За спільною класифікацією, робітники органів управління, як і інші робітники розумової праці, розподіляються на основі їх функціональної ролі та за видами виконуваних робіт на три категорії: керівники, спеціалісти, технічні виконавчі.

Порадник у літературі з соціального управління визначається як персоніфіковане управління. Оскільки управління у соціальних системах є процесом впливу суб'єкта управління на об'єкт за допомогою реалізації основних функцій управління (планування, організація, контроль та облік, регулювання та координування), керівник здійснює вплив на керований об'єкт за допомогою реалізації усієї сукупності основних функцій управління. Іншими словами, керівник планує роботу підлеглих йому робітників, організує, контролює та враховує, а також регулює та координує їх працю.

Спеціаліст виконує одну чи дві функції управління.

Технічний виконавч здійснює одну чи кілька допоміжних функцій управління.

У літературі з соціального управління відрізняють три види розумової праці: евристична, адміністративна, операторна.

В якості евристичної праці, яка найповнішою мірою відображає природу творчої розумової діяльності, розглядаємо працю керівників та спеціалістів. Вона, з точки зору функціонального призначення, характеризується як праця з дослідження та рішення різноманітних проблем.

Евристична праця, в залежності від змісту, включає два види операцій: аналітичні та конструктивні.

Аналітичні операції полягають у зборі необхідної для прийняття рішень інформації та її аналізу. Конструктивні операції забезпечують підготовку та прийняття управлінських рішень.

Адміністративна праця, праця керівників спрямована на безпосереднє управління діями та поведінкою людей при здійсненні ними виробничої діяльності.

Евристичний характер управлінської праці, та особливо адміністративної, визначають складність управлінської праці.

Висока частота переключення уваги керівників при виконванні ними своїх службових обов'язків визначає високу напругу адміністративної праці.

Процес адміністративної праці включає цілий ряд операцій: комунікаційних (прийом співпрацівників та



відвідувачів), інформаційних (прийом та передача усних повідомлень, робота з документами), розпорядних (віддача письмових та усних нарад, розробки планів заходів), контрольно-оцінювальних (контроль виконання управлінських рішень, планів, завдань, доручень, оцінка результатів праці виконавців та підрозділів, заохочування та накладання санкцій) [11].

Операторна праця виконується технічними виконавцями та включає різні види операцій: документаційні (оформлення документів, їх копіювання, розмноження транспортування, переховування, прийом та видача), комунікаційно-технічні (ввід та вивід інформації у ЕОМ, телефакси), обчислювальні (ввід, обробка та вивід інформації з ЕОМ).

Керівник у державному та муніципальному управлінні – це посадова особа, наділена повноваженнями для прийняття управлінських рішень, обов'язкових для виконання підлеглими їй працівниками.

Керівники розподіляються за джерелом отримання повноважень на керівників органів державного або муніципального управління та керівників структурних підрозділів органів державного або муніципального управління. Повноваження керівників органів державного або муніципального управління визначаються законодавством. Керівники структурних підрозділів органів управління наділяються повноваженнями, які їм делегують керівники органів управління. При цьому відповідальність з керівників органів управління за делеговані ними повноваження не знімається [11].

Розв'язання проблем професіоналізації державної служби з урахуванням механізмів формування здібностей державних службовців до інноваційного мислення можливе за допомогою раціональної організації та планування роботи керівників та спеціалістів у державному та муніципальному управлінні.

Перспективи у цієї сфері досліджень мають також психологічні моменти у праці держуправлінців (психотипи керівників, спеціалістів, відвідувачів та ін.).

Слід підкреслити у завершенні, що ця тема ще не вичерпана та чекає на нові дослідження.

#### Література.

1. Чашина О. Научная организация труда в системе управления персоналом. – «Управление персоналом», № 12, червень 2007 р.
2. Столярова В. Проблемы государственной гражданской службы. Социальные стандарты и нормативы – «Кадровик. Кадровый менеджмент», № 1, січень 2007 р.
3. Чернова Т. В. Современные проблемы подготовки управленческих кадров – «Менеджер», № 9, вересень 2007 р.
4. Скурихина Т. Г. Механизм управления качеством человеческих ресурсов. – «Управление персоналом». – № 19.
5. Васильев В. И. О функциональном назначении местного самоуправления. – «Журнал российского права», № 7.
6. Замордуйев Д. С одержание трудового договора с руководителем организации – Кадровик. Трудовое право для кадровика. – 2006 – № 9.
7. Организация рабочего места. Правила обустройства рабочего места. [Електронний ресурс] – Режим доступу: lib.chdu.edu.ua.pdf.posibnuku. 189.49.pdf.
8. Кизилев В. В. Обязанности и ответственность должностных лиц. – «Издательство Саратовского университета», 2006.

9. Кучкаров З. Реорганизация системы организационного управления администрации области. – «Управление персоналом», 2007. – № 16.

10. Радченко А. И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. Посібник. Ростов на Доні.

11. Лучший руководитель. Управленцы в классификации Лао-Цзы. [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.mosresult.ru/Articles-new/ Classification\_of\_managers.html.

УДК 351:005

*Альона Садовська*

### СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ОРГАНІЗАЦІЙНО- ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАТИВНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

*У статті досліджено стан і необхідність модернізації організаційно-функціональної структури органів влади в сфері інформаційної політики. Окреслено роль комунікативних підрозділів у контексті демократизації та відкритості державного управління. Доведено необхідність створення координаційного механізму та єдиного центру щодо реалізації комунікативної політики на всіх рівнях державно-управлінської системи.*

**Ключові слова:** організаційно-функціональна структура, органи влади, конвергентне регулювання, інформаційно-комунікативна сфера, взаємодія, модернізація.

Інформаційна сфера – це динамічний простір, якому притаманні постійні зміни, що відбуваються під впливом розвитку сучасних інформаційних технологій, нових викликів інформаційного суспільства, необхідності захисту інформації. Формування дієвої управлінської вертикалі, здатної ефективно регулювати інформаційно-комунікативну сферу, потребує модернізації, запровадження інноваційних підходів відповідно до потреб галузі та вимог часу.

Становлення органів державного управління інформаційною політикою розпочалося з часу здобуття незалежності. За 22 роки незалежності інформаційна сфера зазнала суттєвих трансформацій під впливом процесів демократизації та становлення системи органів державного управління в цілому. Наявна структура сформована в результаті проведення адміністративної реформи. Але незважаючи на це, існує потреба в аналізі структурно-функціональної системи інформаційно-комунікативної сфери з метою уникнення дублювання функцій, їх розпорощення, створення оптимальної модернізованої моделі здійснення державної інформаційно-комунікативної політики та ефективних координаційних зв'язків між органами влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що різні аспекти цієї теми знайшли відображення у ро-

ботах І. В. Арістової [1], А. В. Баровської [2], Ю. П. Бурила [3], О. Є. Бухтатого [4], І. Б. Кіянки [6], В. К. Конаха [8], С. І. Петракова [9] та ін.

Разом з тим, у науковій літературі бракує комплексного дослідження щодо стану системи органів державного управління в зазначеній сфері та необхідності її вдосконалення, в тому числі діяльності структурних підрозділів, що відповідають за комунікативну політику. Крім того, потребує детального вивчення конвергентний підхід до державного регулювання, та також можливість імплементації цього досвіду в українську управлінську практику.

Мета статті – проаналізувати наявну організаційно-функціональну структуру інформаційної та комунікативної сфери, окреслити перспективи її модернізації.

Органи державного управління в інформаційній сфері – спеціально створені державою самостійні організації (колективи людей), для яких управління інформаційними відносинами від імені держави і за допомогою наданих нею державно-владних повноважень є профільючим видом діяльності [7, с. 307]. Міжнародний досвід свідчить про поширення конвергентного підходу до формування органів влади, який застосовується в Австралії, Великобританії, Грузії, Італії, Канаді, США тощо. Конвергенція – злиття раніше відмінних послуг (телебачення, радіомовлення, телефонії та друкованих ЗМІ), об'єднавчою ознакою яких на сучасному етапі постає передача інформації на базі телекомунікаційної інфраструктури з єдиним управлінським центром. Перехід від роздільної до конвергентної моделі регулювання цих сфер здійснюється на основі законодавчо-нормативного підходу, який полягає в розробці законодавства чи створенні нової нормативно-правової бази у відповідь на конвергентні виклики, шляхом розробки та реалізації реформи всієї правової бази телекомунікаційної сфери, або внесенні поправок до існуючих законів; інституціонального підходу, який полягає в реформуванні системи органів державного управління, шляхом створення єдиних конвергентно-регуляторних органів, повноваження яких охоплюють сферу телекомунікацій, телерадіомовлення, надання інших видів електронних інформаційних продуктів і послуг, зокрема в Інтернеті; або шляхом їх поєднання [8]. Наприклад, у Великобританії у 2003 році було утворено Ofcom (The Office of Communications – Офіс з питань комунікацій), шляхом передачі йому повноважень п'яти державних органів – Комісії зі стандартів мовлення, Незалежної комісії з телебачення, Управління по телекомунікаціям, Радіо органу та Агентства з радіозв'язку [17]. Офіс співпрацює з DCMS (The Department for Culture, Media & Sport – Департамент з питань культури, ЗМІ та спорту), який відповідає в інформаційній сфері за державну політику щодо діяльності ЗМІ, зокрема телерадіомовлення та Інтернету, мобільного зв'язку, а також запровадження цифрової економіки.

Поширеним є підхід щодо поділу органів влади на три функціональні рівні (І. У. Мастяниця, О. В. Соснін, Л. Є. Шиманський) [5, с. 103–104].

Ю. Бурило пропонує виокремити четвертий рівень – локального управління інформаційними та інформаційно-інфраструктурними відносинами (керівні органи державних інформаційних агентств, друкованих та електронних ЗМІ тощо) [3].



Рис. 1. Функціональні рівні управління інформаційною сферою

Роль Президента України у формуванні системи органів державного управління в інформаційній сфері визначено Конституцією України. Так, відповідно до п. 13 ст. 106, Президент України призначає на посади та звільняє з посад половину складу Нацради. У п. 20 ст. 85 вказано повноваження Верховної Ради України щодо призначення другої половини складу Нацради. Відповідно до п. 14 ст. 106, Президент України призначає на посади та звільняє з посади Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України. Важливу роль мають дорадчі утворення при Президентові України, до складу яких входять представники громадянського суспільства, експерти, журналісти. Зокрема, це Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства, Міжвідомча робоча група з аналізу стану додержання законодавства про свободу слова та захист прав журналістів, Громадська гуманітарна рада.

Стратегічною є роль ВРУ та КМУ, які визначають основні напрями, орієнтири та пріоритети розвитку галузі та управління нею.

Структура органів державного управління в інформаційній сфері сформована на основі Указу Президента України № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року» [15]. Нині безпосереднє управління інформаційною сферою здійснює 5 основних органів державної влади: 3 органи виконавчої влади – Державний комітет з телебачення та радіомовлення України (далі – Держкомтелерадіо), Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України (далі – Агенство) та Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України (далі – Держспецзв'язку) та два регуляторних органи – Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення (далі – Національна рада) та Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (НРКЗІ).

Детальніше розглянемо повноваження та основні завдання ключових органів влади в цій сфері. Держкомтелерадіо є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України. Держкомтелерадіо є головним у системі центральних органів виконавчої влади з формування та реалізації державної політики у сфері телебачення і радіомовлення, в інформаційній та видавничій сферах [11]. З 1991 року відбувалася постійна реорганізація відомства, що наочно представлено у таблиці.

Держінформнауки України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра освіти і науки України. Орган утворено шляхом реорганізації Державного комітету України з питань науки, інновацій та інформатизації. Основними завданнями органу влади є: реалізація державної політики у сфері науко-

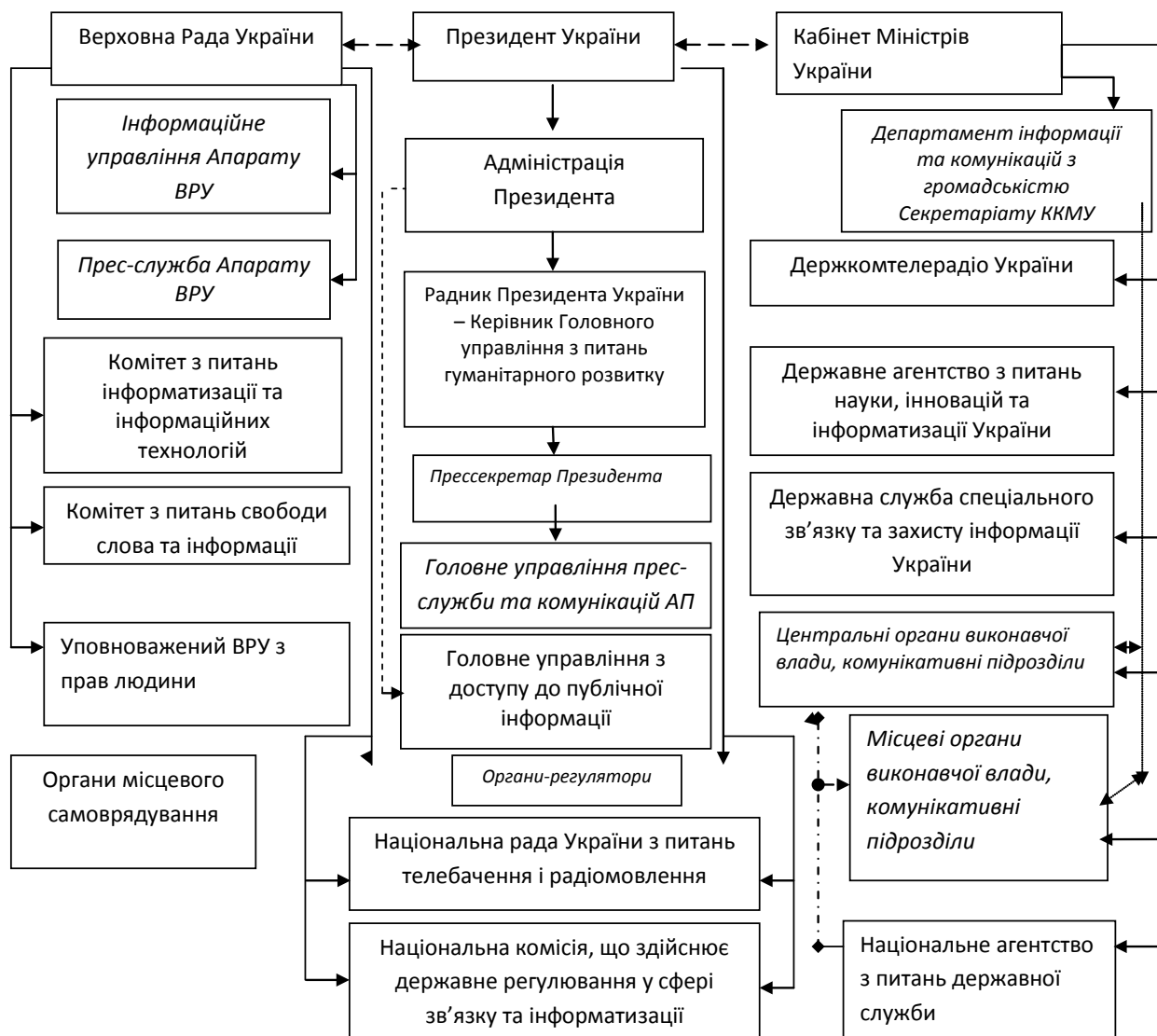


Рис. 2 Система органів влади та структурні підрозділи, що відповідають за реалізацію державної політики в інформаційно-комунікативній сфері

вої, науково-технічної, інноваційної діяльності, інформатизації та створення умов для розвитку інформаційного суспільства тощо [10].

Держспецзв'язку створено на виконання прийнятого 23 лютого 2006 року Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» на базі ліквідованого Департаменту спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації Служби безпеки України [12].

НРКЗІ, створено Указом Президента України №1067/2011 від 23.11.2011 на виконання Закону України «Про телекомунікації» [13]. Цим же Указом затверджено Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації. Відповідно до Положення, НРКЗІ є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України та підзвітним Верховній Раді України. НРКЗІ є органом державного регулювання у сфері телекомунікацій, інформатизації, користування радіочастотним ресурсом та надання послуг поштового зв'язку.

Статус, повноваження Національної ради визначено Конституцією України, Законами України «Про Націо-

нальну раду України з питань телебачення і радіомовлення», «Про телебачення і радіомовлення». У ст. 1 Закону зазначено, що Нацрада є конституційним, постійно діючим колегіальним органом [14].

На думку науковців (А. Баровської, В. Коноха, В. Бурила та ін.) наявна система управління інформаційно-комунікативною сферою є недосконалою, не відповідає потребам часу та потребує узгодження функціональних повноважень і модернізацію структури. Ю. Бурило підкреслює, що, на перший погляд, сфери компетенції НРКЗІ та Національної ради досить чітко розмежовані: НРКЗІ регулює надання послуг зв'язку та розвиток необхідної для цього інфраструктури, а Національна рада регулює телерадіомовлення та розбудову відповідної телекомунікаційної інфраструктури. Отже, проблем щодо розмежування їх повноважень начебто не повинно виникати. Втім, таке твердження може бути повністю справедливе лише в умовах функціонування окремої телекомунікаційної інфраструктури для телерадіомовлення [3].

Експерти виділяють два можливі варіанти модернізації інституціональної структури галузі: помірковану або

**Становлення органів влади в інформаційній та видавничій сфері  
(складено на основі інформації Держкомтелерадіо) [16]**

Роки	Орган державної влади	Нормативно-правовий акт
18.04.1991 - 24.08.1991	Державний комітет по пресі при КМ УРСР	Постанова Кабінету Міністрів Української РСР від 24 травня 1991 р. № 12 «Про порядок реалізації Закону УРСР «Про перелік міністерств та інші центральні органи державного управління Української РСР»
24.08.1991 - 19.05.1993	Державний комітет України по пресі (Держкомпреси)	Постанова КМУ від 1 серпня 1992 р. № 443 «Питання Державного комітету України по пресі»
19.05.1993 - 18.11.1994	Державний комітет України у справах видавництва, поліграфії та книгорозповсюдження (Держкомвидав)	Постанова Кабінету Міністрів України від 19.05.1993 №358
18.11.1994 - 13.11.1996	Міністерство України у справах преси та інформації (Мінпресінформ)	Указ Президента України від 18.11.1994 №689 Постанова Кабінету Міністрів України від 1 грудня 1994 р. № 803 «Питання Міністерства у справах преси»
03.01.1995 - 26.07.1996	Державний комітет телебачення і радіомовлення України	Указ Президента України від 03.01.1995 року №12
26.07.1996 - 13.03.1999	Міністерство інформації України	Указ Президента України від 26.07.1996 №596
13.03.1999 - 15.12.1999	Державний комітет інформаційної політики (Держкомінформ)	Указ Президента України від 13.03.1999 №250
15.12.1999- 31.01.2003	Державний комітет інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України (Держкомінформ)	Указ Президента України від 15.12.1999 №1573
31.01.2003	Державний комітет телебачення і радіомовлення України (Держкомтелерадіо України)	Указ Президента України від 31.01.2003 року №54 (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента України № 696/2004 від 30.06.2004 )
11.07.2007	Державний комітет телебачення та радіомовлення України (Держкомтелерадіо)	Постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2007 № 897
07.05.2011 – дотепер	Державний комітет телебачення і радіомовлення України (Держкомтелерадіо України)	Указ Президента України №559/2011 від 07.05.2011

радикальну стратегію дій. У випадку першої – оптимізація шляхом чіткого розмежування сфер регулювання, балансування обов'язків та повноваження установ, визначення механізму координування та органу, що відповідатиме за цю діяльність. За умов застосування другої стратегії буде створений єдиний окремий орган, що опікуватиметься всім комплексом питань інформаційної сфери. Перспективність другого варіанту обумовлена тим, що через швидкий розвиток цифрових технологій та інтернету відбувається конвергенція різних форматів медіа.

На нашу думку, важливим є інституціонально-організаційне забезпечення державної комунікативної політики на центральному та регіональному рівнях. Аналіз системи органів влади свідчить про відсутність єдиного координаційного центру та механізмів взаємодії між структурними підрозділами Кабінету Міністрів України

(далі – КМУ), Адміністрацією Президента України (далі – АПУ), Нацагенством з питань держслужби, який би відповідав за налагодження комунікації, проведення консультацій з громадськістю в органах влади. Наразі за цей напрям роботи відповідає Департамент інформації та комунікації з громадськістю КМУ, Держкомтелерадіо, Головне управління прес-служби та комунікацій АПУ. У 2003 році розроблено відповідні Методичні рекомендації, проте конкретної схеми взаємодії між ними розглянуто не було. Спробу інтегрувати цю сферу державної політики було зроблено у 2005 році, коли при Секретаріаті КМУ планувалося створення Центру комунікацій як відокремленого структурного підрозділу Секретаріату з правами юридичної особи (Постанова КМУ № 640 від 25.07.2005). Мета Центру – розвиток суспільних комунікацій і створення сучасного механізму взаємодії

виконавчої влади та громадянського суспільства, координація роботи органів влади з питань комунікативної політики. Однак на практиці ця ідея не була реалізована. Відповідно до Постанови КМУ від 18.01.2006 № 26 в структурі урядового апарату утворено Департамент комунікацій влади та громадськості, метою діяльності якого – розвиток суспільних комунікацій та інформаційної сфери, сприяння створенню умов для розвитку громадянського суспільства.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок. Аналізуючи сучасний стан організаційно-функціональної структури забезпечення державної політики в інформаційно-комунікативній сфері, автор робить висновок, що формування єдиної системи органів державної влади дозволить забезпечити єдність і скоординовану політику в цій галузі. Наявна ситуація свідчить про громіздку систему регулювання та підпорядкування, необхідність перегляду існуючої структури, вироблення нових методик, підходів до організації їх роботи.

Актуальним питанням є створення системи координації комунікативних підрозділів з метою уникнення дублювання функцій та подвійного звітування. На нашу думку, в умовах сьогоденної соціально-економічної та політичної ситуації функції координаційного комунікативного підрозділу варто передати Держкомтелерадіо, розширивши його повноваження та надавши відповідні матеріальні й кадрові ресурси. В перспективі доцільним є створення допоміжної інформаційно-аналітичної структури, що відповідала за інформаційно-комунікативний супровід державної політики. Це дозволило б забезпечити пояснення громадянам державної політики, професійне консультування відповідальних структурних підрозділів, налагодження комунікацій на різних рівнях органів державної влади. Прикладом такої політики може стати Словенія, де працює Офіс урядової комунікації. Ця організація є незалежною і відповідає за весь спектр державної інформаційно-комунікативної роботи, включаючи формування позитивного іміджу держави за кордоном.

Потребує детального вивчення теоретичних засад, міжнародного досвіду та практики застосування конвергентної моделі державного управління інформаційною сферою, оскільки тематика є новою для України та не апробованою.

### Література.

1. Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти. За заг. ред. О. М. Бандурка. – Харків : Видавництво Харківського національного університету внутрішніх справ, 2000. – 367 с.
2. Баровська А. В. Комунікація влади та громадськості: інституційний аспект. Аналітична записка. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/293>.
3. Бурило Ю. П. Організаційно-правові питання державного управління в інформаційній сфері: Дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Державний вищий навчальний заклад «Київський національний економічний ун-т ім. Вадима Гетьмана». — К., 2008. — [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://adminpravo.com.ua/index.php/2010-04-13-14-05-13/145-2010-09-28-13-27-30/1942-22.html>.
4. Бухтатий О., Радченко О. Медіа-конвергенція як релевантний фактор зміни державного регулювання в галузі телебачення, радіомовлення, телекомунікацій // Вісник НАДУ. – 2010. – № 2. – С. 98–105.

5. Інформаційні ресурси України: проблеми державного управління / Й. У. Мастяниця, О. В. Соснін, Л. Є. Шиманський; Адміністрація Президента України; Національний ін-т стратегічних досліджень; Центр інформаційних ресурсів і технологій. – К.: НІСД, 2002. – 140 с.

6. Кіянка І. Б. Оптимізація організаційних механізмів державного управління інформаційною сферою в контексті сучасних тенденцій / І. Б. Кіянка, Е. В. Кузнецов // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – Запоріжжя : Класич. приватний ун-т, 2009 –№ 2– С. 73–79.

7. Конституційне право України: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. Ю. М. Тодики і В. С. Журавського. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 544 с.

8. Конах В. К. Інституціонально-конвергентне управління інформаційною сферою: можливість імплементації в Україні. Аналітична записка. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1156/>.

9. Петраков С. І. Концептуальні підходи до державного регулювання інформаційної сфери / С. І. Петраков // Теорія та практика держ. упр. – 2011. Вип. 1 (32). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: – [www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2011-1/doc/1/21.pdf](http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2011-1/doc/1/21.pdf).

10. Положення про Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України: Указ Президента України від 08.04.2011 № 437. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13416.html>.

11. Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України: Указ Президента України від 07.05.2011 № 559/2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://comin.kmu.gov.ua/control/publish/article/main?art\\_id=82160&cat\\_id=32820](http://comin.kmu.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=82160&cat_id=32820).

12. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України: закон України, № 3475-IV від 23.02.2006. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3475-15>.

13. Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації: Указ Президента України від 23.11.2011. № 1067/2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1067/2011>.

14. Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення: Закон України № 538/97-вр від 23.09.1997. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/538/97-вр>.

15. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 №1085. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.

16. Сайт Держкомтелерадіо. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/index>.

17. The Office of Communications. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: – <http://www.ofcom.org.uk>.

Оксана Сакалюк

## ВИКОРИСТАННЯ ІНТЕРАКТИВНИХ МЕТОДІВ ПРИ ПІДГОТОВЦІ КЕРІВНИКІВ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ В УМОВАХ ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ ОСВІТИ

У статті досліджено доцільність використання інтерактивних методів при підготовці керівників навчальних закладів в умовах післядипломної освіти. Наголошено на основній ідеї інтерактивного навчання; принципах і методах психологічного вдосконалення спільної діяльності; представлена класифікація інтерактивних методів відповідно до головної функції того чи іншого методу в організації педагогічної взаємодії. На прикладах проілюстровано використання на лекційних і практичних заняттях окремих інтерактивних методів навчання. Наведено результати підсумкового контролю успішності менеджерів освіти, навчальні заняття в яких проходили з використанням інтерактивних методів.

**Ключові слова:** інтерактивне навчання, інтерактивні методи навчання, керівники навчальних закладів.

чання, але й з того, як це відбувається, як організовано, які умови розвитку створено. Ураховуючи думку вчених (Г. Сиротенко, С. Кашлев та ін.), зазначимо, що ефективність підготовки менеджерів освіти до професійної діяльності зростає за рахунок використання інтерактивних технологій, що посилюють мотивацію, розвивають творче мислення, удосконалюють комунікативні навички (культуру спілкування) [1; 3 та ін.]. Оскільки ці технології ґрунтуються на діалозі, моделюванні ситуацій вибору, вільного обміну думками, авансуванні успіху, то, застосовуючи такі методи, необхідно враховувати, що робота з дорослими людьми, зокрема керівниками навчальними закладами, відрізняється від навчання дітей. Цей факт є важливим, оскільки вони мають певний досвід педагогічної та управлінської діяльності, тому важливо проілюструвати, як набуті знання, вміння та навички можна використати в практичній роботі.

Так, використання інтерактивних методів навчання при підготовці керівників навчальних закладів як учасників освітньої діяльності має враховувати андрагогічну модель та принципи навчання, що передбачає визначення їхніх освітніх потреб, враховуючи попередній досвід та домінуючу функцію в навчальному процесі.

Наголосимо, що використання інтерактивних методів навчання зумовлено гуманізацією освіти, пошуками нових технологій навчання, які б забезпечували перенос акценту із набуття знань і дій за взірцем на формування професійно компетентної особистості, здатної до взаємодії у професійній діяльності. Як слушно зауважує Т. Сорочан, основна ідея інтерактивного навчання полягає в посиленні реальної взаємодії особистості з іншими учасниками навчання, спільної діяльності, що є передумовою особистісного розвитку. Таке професійне спілкування, зазначається науковцем, дозволяє учаснику інтерактивної взаємодії порівнювати власну діяльність з еталонною або нормативною моделлю та визначити подальші напрями саморозвитку [4]. При цьому зазначаємо, що взаємодія розуміється як безпосередня міжособистісна комунікація, найважливішою ознакою якої визнається здатність людини «приймати роль іншої», уявляти, як її сприймає партнер по спілкуванню чи група, і відповідно інтерпретувати ситуацію та конструювати власні дії. Якщо розуміти сутність інтерактивності, яка складається із дефініцій понять «інтер» (між) та «активність» (посилена діяльність), то термін «інтерактивну взаємодію» можна трактувати як посилену діяльність учасників по взаємодії між собою. Інтерактивні методи можна розглядати як способи посиленої цілеспрямованої діяльності педагога і слухачів з організації взаємодії між собою і міжсуб'єктної взаємодії всіх учасників педагогічного процесу для створення оптимальних умов розвитку (С. Кашлев) [1], тобто це – методи спілкування на основі діалогу (К. Крутій, Н. Романенко, С. Хаджирадєва) [5]. Так як інтерактивне навчання передбачає партнерську взаємодію, діалог, взаємозбагачення, обмін думками, то серед головних ознак та інструментів інтерактивної взаємодії, які виявляють завдяки аналізу її практики, виділяють полілог, мислєдіяльність, смислотворчість, міжсуб'єктні відношення, свободу вибору, ситуацію успіху, позитивність та оптимістичність оцінювання, рефлексію та ін. [1]. До чинників, які забезпечують інтерактивність підготовки керівників шкіл, належать такі: готовність до професійного діалогу, активність у взаємодії з іншими учасниками навчального процесу, прагнення до спільної навчальної діяльності.

Зауважимо, що суб'єктом спілкування є саме людина з притаманною їй культурою, а кожен учасник кому-

Постановка проблеми

Цілком очевидно сьогодні є необхідність підвищення ефективності навчання в різних системах вітчизняної освіти. Гостра потреба постійного перенавчання і підвищення кваліфікації кадрів, оперативного інтенсивного освоєння нових видів діяльності, соціальне замовлення на нові високоефективні технології навчання і перепідготовки кадрів – все це вимагає підвищення загальної майстерності викладання, професіоналізації освіти відповідно до вимог часу. Освіта дорослих пред'являє особливі вимоги до організації навчання, яке виражається в жорстких тимчасових рамках, оскільки протікає або одночасно з трудовою діяльністю, або в обмежених строках. Існуючі в сучасних вишах організація, зміст і методика освіти дорослих зазвичай не враховують особливостей їх професійного і життєвого досвіду. До спроб вирішення проблем у цьому напрямку можна віднести використання інтерактивних методів навчання, що поєднують сучасні досягнення науково-технічного прогресу з можливостями акмеологічної науки – вченням про вищу професійну майстерність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз літератури свідчить, що в педагогічній науці проблема освіти дорослих досліджена в роботах С. Вершловського, М. Громкової, С. Змєєва, А. Колеснікової, Ю. Кулюткіна, В. Подобеда та ін. Успешність активних методів навчання знаходить підтвердження в дослідженнях В. Балханова, О. Бондаревської, А. Джурицького, В. Зінченко, С. Змєєва, С. Кашлева, К. Роджерса, Л. Юмсунової та ін.; розкриття особливостей інтерактивного навчання дорослих, класифікація інтерактивних методів навчання – Н. Корольова, В. Котельникова, О. Кудрявцева, Т. Тулуп'єва, І. Бугрімова, С. Кашлева, А. Кукуєва та ін.

Мета

Мета статті: дослідити доцільність використання інтерактивних методів при підготовці керівників навчальних закладів в умовах післядипломної освіти.

Управлінська освіта як система професійного розвитку менеджера складається не лише з того, які знання студент чи слухач отримує в процесі нав-

Вигляд основного матеріалу

нікації має свою власну систему правил, але ці правила зумовлені його соціокультурною належністю, до якої потрібно віднести не тільки національну (етнічну) культуру, але й культуру всіх груп, у які включений той чи інший індивід, його освіту, виховання, професію, сімейний стан, самосвідомість, рівень суспільної свідомості тощо. У зв'язку з цим актуальними стали принципи і методи психологічного вдосконалення спільної діяльності, на яких наголошують учені (Б. Берзин, В. Вольф, А. Гущина та ін.). Так, наприклад, принцип оперативного спільно-потребнісного контролю за поведінкою інших партнерів передбачає такі дії: вияв доброзичливості, погодженості спільних дій; вияв довіри до партнерів, упевненості в результаті майбутнього в спільній діяльності; підвищення зацікавленості та прихильності групової діяльності; здатність вибору такого рішення, яке знижує напруженість у стосунках, вияв позитивних емоцій. Принцип спільно-мотиваційного контролю за поведінковими відносинами в колективі передбачає прийняття активних зусиль, спрямованих на досягнення взаєморозуміння між людьми; заохочення форм групової активності, підвищення стійкості відносин; усвідомлення прав та обов'язків поведінкових відносин учасників спільної діяльності. Принцип стійкості міжособистісних відносин багатофункціонального колективу передбачає: вироблення стійкості відносин, що характеризують міжособистісну діяльність; прийняття до уваги поведінки кожного члена групи у складній ситуації, що вимагає швидкого рішення; підвищення стійкості й адекватності думок, суджень і оцінок. Принцип суб'єктивних спільних дій, що виявляються в характері і способах взаємних впливів, які здійснюють люди один на одного, включає: необхідність правильно оцінювати можливості і знання кожного члена колективу; узгодження окремих компонентів системи групової активності [2, с. 57].

Важливим є групування інтерактивних методів навчання. На нашу думку, вдало представлена класифікація інтерактивних методів відповідно до головної функції того чи того методу в організації педагогічної взаємодії, запропонована С. Кашлевим:

- методи створення сприятливої атмосфери, організації комунікації (у своїй процесуальній основі мають «комунікативну атаку», яку організовує педагог для оперативного включення до спільної діяльності, до взаємодії кожного учасника педагогічного процесу);
- методи обміну діяльностями (передбачають поєднання групової та індивідуальної роботи учасників педагогічної взаємодії, спільну активність учасників педагогічного процесу, тісну кореляцію діяльностей педагога та слухачів);
- методи мислєдіяльності (з одного боку, створюють сприятливу атмосферу, сприяють мобілізації творчого потенціалу слухачів, з іншого, стимулюють активну розумову діяльність, виконання різних розумових операцій, здійснення свідомого вибору);
- методи смислотворчості (головною функцією їх є створення слухачами свого індивідуального смислу про явища, проблеми, які вивчаються, обмін цими смислами, розробку учасниками педагогічної взаємодії нового змісту педагогічного процесу);
- методи рефлексивної діяльності (спрямовані на фіксацію учасниками педагогічного процесу стану, свого розвитку, причин такого стану, оцінку ефективності взаємодії, що відбулася); інтегративні методи (інтерактивні ігри) є інтегрованими

методами, які об'єднують усі головні функції визначених методів [1].

Ураховуючи, що інтерактивне навчання – це спеціальна форма організації пізнавальної діяльності, яка має на увазі цілком конкретні і прогнозовані цілі, наведемо приклади використання інтерактивних методів навчання при підготовці менеджерів освіти в умовах післядипломної освіти. Так, з метою створення комфортних умов навчання, при яких студент або слухач відчуває свою успішність, свою інтелектуальну спроможність, що робить продуктивним сам процес навчання, надання знань і навиків, а також створення бази для роботи з рішення проблем після того, як навчання закінчиться, на лекційних заняттях доречним є використання таких інтерактивних методів, як: метод асоціацій, мозкового штурму, роботи в малих групах, незакінчених речень, метод алфавіту тощо. Опишемо деякі з них. Наприклад, дотримуючись порядку реалізації методу асоціацій, студенти з'ясовують сутність базових понять: працюючи над визначенням поняття, кожен учасник добирає по 2-3 слова, з якими асоціюється запропоноване поняття. Із утвореного смислового ряду асоціацій слухачами виділяються ті слова, котрі найточніше відображають сутність запропонованого поняття. Завершується робота аналізом одержаного результату. Метод роботи в малих групах реалізовується під час виконання вправи «Подумай, обговори, поділися», метою якої є обговорення та з'ясування проблемних запитань. Отримавши завдання, слухачі об'єднуються в малі групи (4-7 осіб), спільно його виконують, складають звіт про результати роботи та представляють його всій аудиторії. Використання методу «Алфавіт» передбачає роботу двох творчих груп на трьох етапах. Етап 1. Смислотворчий. Кожна з груп заповнює свою технологічну картку (вписує маркером у кожний рядок із відповідної букви алфавіта слово, що починається з цієї букви і розкриває зміст запропонованих понять) за двома порівнюваними поняттями. Етап 2. Аналітичний. Із усіх записаних на технологічній картці понять виділяються декілька, які найповніше відображають сутність понять. Етап 3. Рефлексивний. Відбувається рефлексія діяльності учасників, їх взаємодія. На підсумковому етапі лекції доцільно використовувати метод «Закінчи фразу», за допомогою якого слухачі виконують завдання, наприклад: «Інформаційне забезпечення управлінської діяльності в моїй уяві ...», «Після цього заняття моє уявлення про інформаційне забезпечення управлінської діяльності ...», «Специфіка інформаційного забезпечення управлінської діяльності в загальноосвітньому навчальному закладі полягає в ...» тощо.

Прикладом практичного заняття може бути кейс-стаді «Менеджер освіти прийняв рішення...», яке має на меті формування практичних умінь прийняття управлінських рішень, вирішення конфліктних ситуацій у навчальному середовищі, стимулювання менеджерів освіти до взаємодії між людьми, зокрема членами учнівського та педагогічного колективу, пошук індивідуальних психологічних засобів подолання особистісних негативних емоційних виявів, що можуть виникати в ході професійної діяльності. Вибір форми роботи «кейс-стаді» зумовлений тим, що під час розв'язання кейса слухач не тільки використовує отримані знання, але й виявляє свої особисті якості, зокрема уміння працювати в групі, а також демонструє рівень бачення ситуації. До того ж саме кейс-стаді відводиться особлива роль для активізації процесу навчання дорослих, а також для формування вміння приймати рішення в найбільш важливих ситуаціях сфери професійної діяльності. Для

досягнення мети і навчальних цілей учасникам заняття необхідно докладно ознайомитися з пакетом міні-кейсів «Управлінські конфлікти», розглянути ситуації, проаналізувати погляди, перспективи головних персонажів та перешкоди, які стоять на їхньому шляху, скласти список ключових фактів, визначити свою позицію щодо проблеми, яка подана в міні-кейсі.

Зазначимо, що результати підсумкового контролю дозволяють констатувати високий рівень якості знань та успішності менеджерів освіти (100%), навчальні заняття в яких проходили з використанням інтерактивних методів, зокрема з дисципліни «Управління інформаційним зв'язками» більше 75% отримали «відмінно» за національною шкалою. Як свідчать дані, використання інтерактивних методів навчання при підготовці менеджерів освіти сприяють позитивним якісним змінам, які полягають у свідомому використанні теоретичних знань на практиці, здійсненні наукового обґрунтуванні явищ, феноменів, ситуацій психолого-педагогічного та управлінського характеру, вільному оперуванні теоретичним матеріалом, розробці пропозицій та рекомендацій, самостійному виправленні помилок, знаходженні власних недоліків та виправленні їх у процесі роботи, чого не спостерігалось на констатувальному етапі.

До того ж, відповіді менеджерів освіти щодо використання інтерактивних методів для ефективного навчання в умовах післядипломної освіти підтвердили необхідність та доцільність їх використання. Респондентами було надано перевагу таким інтерактивним методам: кейс-стаді зазначили 88 %, метод проектів – 86 %, метод асоціацій – 76 %, мозкового штурму – 75 %, роботи в малих групах – 65 % та ін. Менеджерами також було зазначено, що використання інтерактивних методів дозволяє зрозуміти практичну спрямованість навчання, бачити шляхи застосування отриманих знань і навиків у професійній діяльності; сприяє закріпленню знань за допомогою самостійних практичних дій, формуванню уміння поєднувати те, що вивчається, з минулим, теперішнім і майбутнім досвідом; сприяє бажанню вчитися і бути впевненим у власних можливостях оволодіння знаннями і навиками тощо.

Отже, аналіз сучасних досліджень, пов'язаних з проблемами використання інтерактивних методів, а також наш особистий досвід дозволяє наголосити на ефективності інтерактивного навчання, яке передбачає: інтенсифікацію процесу розуміння, засвоєння і творчого застосування знань при вирішенні практичних завдань за рахунок активнішого включення тих, хто навчається, в процес не тільки отримання, але і безпосереднього (тут і тепер) використання знань; підвищення мотивації і залученість учасників до вирішення обговорюваних проблем, що дає емоційний поштовх до подальшої пошукової активності учасників, спонукає їх до конкретних дій; забезпечує не тільки наявність знань, умінь, навиків, способів діяльності і комунікації, але і розкриття нових можливостей тих, хто навчається, є необхідною умовою для становлення і вдосконалення компетентностей через включення учасників освітнього процесу в осмислене переживання індивідуальної і колективної діяльності для накопичення досвіду, усвідомлення й ухвалення цінностей; змінює не тільки досвід і настанови учасників, але і навколишню дійсність, оскільки інтерактивні методи навчання є імітацією інтерактивних видів діяльності.

Таким чином, використання інтерактивних методів при підготовці менеджерів освіти в умовах післядипломної освіти дозволяє цілеспрямовано впли-

вати на процес їх готовності до професійної діяльності, забезпечує якість та ефективність підготовки. Таке навчання дозволяє оптимально адаптуватися до реальної дійсності у всій її цілісності і застосовувати на практиці ключові компетенції в різноманітних управлінських ситуаціях. Навчальний процес, що спирається на використання інтерактивних методів навчання, організовується з урахуванням включеності в процес пізнання всіх студентів групи без винятку. Спільна діяльність означає, що кожен вносить свій особливий індивідуальний внесок, в ході роботи йде обмін знаннями, ідеями, способами діяльності. Організуються індивідуальна, парна і групова робота, використовується проектна робота, рольові ігри, здійснюється робота з документами і різними джерелами інформації. Інтерактивні методи засновані на принципах взаємодії, активності тих, хто навчається, опорі на груповий досвід, обов'язковому зворотньому зв'язку. Створюється середовище освітнього спілкування, яке характеризується відвертістю, взаємодією учасників, рівністю їх аргументів, накопиченням сумісного знання, можливістю взаємної оцінки і контролю.

### Література.

1. Кашлев С. С. Интерактивные методы обучения педагогике / С. С. Кашлев. – Минск : Выш. шк., 2004. – 176 с.
2. Розвиток освіти в умовах поліетнічного регіону : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, 5-7 квітня 2007 р., м. Ялта. – 3б. статей. Вип. 3. Ч. 1. – Ялта : РВВ КГУ, 2007. – 264 с.
3. Сиротенко Г. О. Шляхи оновлення освіти : науково-методичний аспект. Інформаційно-методичний збірник / Г. О. Сиротенко. – Х. : Основа, 2003. – 96 с.
4. Сорочан Т. М. Підготовка керівників шкіл до управлінської діяльності : теорія та практика : [монографія] / Т. М. Сорочан. – Луганськ : Знання, 2005. – 384 с.
5. Управління навчальними закладами в контексті модернізації системи професійного навчання : матеріали міжнародного науково-практичного семінару, 1-4 липня 2008 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 172 с.

УДК 614:364.69:351.773]-004.3

*Олександра Худоба*

## ОЦІНКА ДІЯЛЬНОСТІ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ДОСЯГНЕННЯ ЦІЛЕЙ РОЗВИТКУ ТИСЯЧОЛІТТЯ

*Стаття присвячена аналізу отриманих результатів досягнення Цілей Розвитку Тисячоліття в частині виконання взятих Україною зобов'язань у сфері охорони здоров'я. Дослідження проводилося шляхом опрацювання встановлених ВООЗ індикаторів, на основі чого зроблено оцінку діяльності системи охорони здоров'я України, а також проведено порівняльну характеристику з країнами Європейського регіону за цими індикаторами. Встановлено, що, не зважа-*



ючи на значні успіхи системи охорони здоров'я за деякими індикаторами, Україна все ж таки займає передостанні позиції серед європейських країн щодо темпів досягнення Цілей Розвитку Тисячоліття.

**Ключові слова:** система охорони здоров'я, Цілі Розвитку Тисячоліття, індикатори, ефективність, міжнародний досвід.

У вересні 2000 р. на Саміті Тисячоліття ООН 189 світових лідерів країн-членів ООН погодили Декларацію, що відстоює один з таких фундаментальних принципів людського розвитку, як справедливість. Учасники Саміту сфокусували свою увагу на вирішенні назрілих проблем в глобальному масштабі, передусім на покращенні соціально-економічного становища у найбідніших країнах світу, а також на зменшенні неприйнятних нерівностей, які виникають у процесі забезпечення належного рівня збереження та покращення стану здоров'я населення. Декларацією визначено ключові напрями розвитку країн світу, що стали відомими як Цілі Розвитку Тисячоліття (надалі – ЦРТ), які передбачають широкий спектр завдань для майбутнього розвитку націй. Не випадково завдання Цілей Розвитку Тисячоліття органічно входять як складова до довгострокових стратегій та програм багатьох країн, даючи змогу їм вибудовувати свою економічну, соціальну та екологічну політику навколо цих ключових Цілей.

Декларація сформована у відповідь на основні виклики демократичного розвитку і полягає у формуванні та подальшому досягненні восьми узагальнених цілей у світовому масштабі, які мають конкретні кінцеві критерії їх досягнення, а також 21 завдання та 60 індикаторів для вимірювання прогресу. Виконання ЦРТ розраховано на тривалий період і стало своєрідним національним критерієм усіх країн, який дозволяє оцінити свої можливості у порівнянні з іншими державами. До кінцевих цілей відносять: 1) викоринення крайньої бідності і голоду; 2) забезпечення загальнодоступної початкової освіти; 3) заохочення гендерної рівності і розширення можливостей жінок; 4) зниження дитячої смертності; 5) покращення охорони материнства; 6) протидія ВІЛ-інфекції/СНІДу, малярії та іншим захворюванням; 7) забезпечення екологічної стабільності і 8) формування глобального партнерства у цілях розвитку.

Приєднавшись до Декларації Тисячоліття ООН разом з іншими країнами світу, Україна також взяла на себе зобов'язання досягнути до 2015 року намічених цілей. В контексті сказаного актуалізується питання позиціонування системи охорони здоров'я України у світі та оцінка ефективності її діяльності за рік до закінчення визначеного терміну за результатами досягнення Цілей, що безпосередньо стосуються медичної сфери. Оскільки наступний 2014 р. є останнім роком для узагальнення отриманих результатів і життя кардинальних заходів для виправлення ситуації, настав час підсумувати зусилля національної системи охорони здоров'я в частині виконання взятих зобов'язань.

Проведений нами аналіз наукових досліджень та інформаційно-аналітичних матеріалів підтвердив припущення, що здоров'я матерів і дітей, а також протидія поширенню ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням визнані одними з пріоритетних питань на національному рівні і привертають значну увагу не лише громадськості, але і науковців. Вирішення окремих аспектів в контексті цієї тематики присвячені роботи таких науковців, як В. Дорофійенко, В. Лехан, В. Лобас, Г. Слабкий, В. Москаленко,

Т. Александріна, О. Яременко, І. Хожило, О. Нізалова, М. Вишня, Н. Рингач, С. Мокрецов та інші. Проте, тенденції до частих змін у політиці державного управління системою охорони здоров'я спонукають до перегляду та динамічного аналізу вирішення поставлених завдань, що і є передумовами нашого дослідження.

Метою цього дослідження є аналіз виконання взятих Україною політичних зобов'язань щодо досягнення до 2015 року цілей розвитку країни на середньострокову перспективу та завдань з їх реалізації в частині охорони здоров'я. Для досягнення поставленої мети визначено такі завдання: розглянути результати виконання поставлених завдань через аналіз встановлених ВООЗ індикаторів для досягнення Цілей у динаміці; провести порівняльну характеристику індикаторів між європейськими країнами і Україною.

Серед країн Європи Україна займає друге місце за територіальним виміром, що є чи не єдиним стабільним національним показником з 1991 року. Однак соціально-економічний розвиток цієї території відрізняється нестійкою динамікою за всіма індикаторами, що передовсім супроводжується щорічним зниженням чисельності населення при невисоких темпах народжуваності. За період відколи Україна стала на шлях незалежності до 2011 р. її населення зменшилося майже на 12 % (з 51,8 до 45, 19 млн. осіб).

Відбуваються кардинальні зміни і в структурі населення. Так, за даними світової статистики станом на 2011 рік, середній вік населення в Україні становив 39 років, проте загалом у структурі населення переважає частка осіб старше 60 років, що становить 21 % від усього населення, і 14 % населення віком до 15 років [7]. Такий розподіл населення за віковими групами з тенденцією до «старішання» є додатковим і значним навантаженням на економічний розвиток країни, що і так характеризуються незадовільними показниками.

Необхідно зазначити, що показники стану здоров'я населення відображають не лише ефективність функціонування самої системи охорони здоров'я, а також певною мірою відображають міжгалузеву співпрацю. Більше того, відсоток чи внесок власне медичної складової системи охорони здоров'я у покращення цих показників є не до кінця доведеним і дискусійним в науковому товаристві. Для оцінки діяльності системи охорони здоров'я загалом, що спрямована на збереження та покращення стану здоров'я населення у світовому масштабі, одним із дієвих способів є проведення порівняльної характеристики країн за деякими визначеними та встановленими на світовому рівні індикаторами.

Відповідно до класифікації Світового банку за економічними ознаками, зокрема критерієм доходу, Україна відноситься до другої групи країн з рівнем доходу нижче середнього [6]. Всесвітньою організацією охорони здоров'я також проведено свою класифікацію, згідно з якою усі країни світу поділяються на шість груп за регіональним виміром [7]. Четверту групу країн у цій класифікації ВООЗ формують країни Європейського регіону, куди входить Україна. Базуючись на цих двох класифікаціях, нами проведено розподіл країн, що формують четверту групу, за економічним показником (див. табл. 1), в межах якого будуватиметься наше дослідження.

Беручи до уваги особливості соціально-економічного розвитку Україна у 2003 р. адаптувала ЦРТ до національних вимірів, що сформульовані у таких шести цілях: подолання бідності; забезпечення якісної освіти впродовж життя; сталий розвиток довкілля; поліпшення

## Класифікація країн, що формують Європейський регіон ВООЗ, за критерієм доходу по групах (1-4)

1 – низький рівень	2 – нижче середнього	3 – вище середнього	4 – високий рівень
Киргизстан	Албанія, Вірменія, Грузія, Молдовія, <b>Україна</b> , Узбекистан	Азербайджан, Білорусія, Болгарія, Казахстан, Латвія, Румунія, Росія, Туреччина, Сербія, Туркменістан, Чорногорія	Андорра, Австрія, Англія, Бельгія, Боснія і Герцеговина, Голландія, Хорватія, Чехія, Данія, Естонія, Франція, Німеччина, Мальта, Монако, Греція, Угорщина, Італія, Польща, Португалія, Словачія, Словенія, Фінляндія, Ізраїль

здоров'я матерів та зменшення дитячої смертності; обмеження поширення ВІЛ-інфекції/СНІДу та туберкульозу і започаткування тенденції до скорочення їх масштабів; забезпечення гендерної рівності. На досягнення означених Цілей передбачено виконання 15 завдань за 33 індикаторами. Результати досягнення двох з перерахованих ключових Цілей (поліпшення здоров'я матерів та зменшення дитячої смертності, а також обмеження поширення ВІЛ-інфекції/СНІДу та туберкульозу) значною мірою відображають діяльність системи охорони здоров'я України загалом.

Загальноновизнаним індикатором здоров'я нації у світі вважається показник смертності немовлят, що відображає якість і тривалість життя населення, рівень добробуту і стан довкілля, ефективність профілактики, рівень доступності і якості медичної допомоги. За розрахунками науковців [2], якби у 2010 р. смертність немовлят в Україні стала б удвічі нижчою, середня тривалість життя населення збільшилася б лише на 0,3 року.

В результаті аналізу проблем, що виникли у зв'язку з реєстрацією смертей до 1 року (віднесення цих смертей на старший вік) було запроваджено аналіз показника смертності дітей до 5 років, який включено до критеріїв досягнення країнами ЦРТ. Не зважаючи на те, що дина-

міка рівня смертності у цій віковій групі є позитивною, за цим показником станом на 2011 р. Україна посідає 46 рейтингове місце серед 53 країн Європейського регіону по рівню досягнення ЦРТ. Ймовірність померти у віці до 5 років на 1000 народжених живими сягає 10 %, при середньому показнику по Європейському регіоні – 13%. Це змушує до детальнішого аналізу причин смерті, а також чинників, що впливають на її рівень. До країн, які вже успішно досягнули окреслених Цілей і входять в десятку лідерів за рейтинговим показником по цьому індикаторові відносяться Естонія, Туреччина, Португалія, Словенія, Чехія і Білорусія. Місце України серед країн світу, що входять у 25% найбільш благоприємних і 25% найменш благоприємних країн за двома індикаторами продемонстровано на рис. 1.

Важливу роль у зниженні дитячої смертності відіграють масові заходи профілактики, а саме щеплення проти найпоширеніших дитячих хвороб. Рішенням Генеральної Асамблеї ООН визначено певний рівень імунізації дітей від інфекцій, які можна контролювати засобами вакцинопрофілактики. Зокрема одним з індикаторів досягнення 4 Цілі є проведення повної вакцинопрофілактики від кору у 90 % дітей. Не зважаючи на відносно високі рівні вакцинопрофілактики дітей зага-

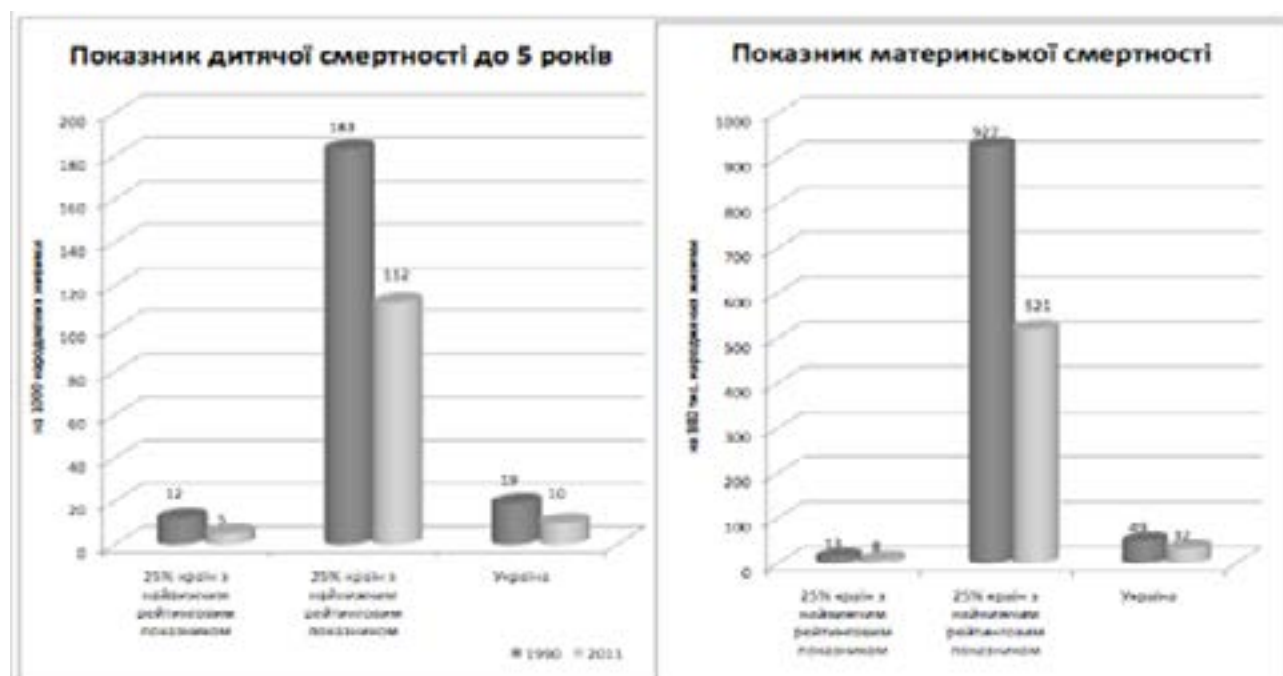


Рис. 1. Порівняльна характеристика найбільш благоприємних та найменш благоприємних країн світу за двома індикаторами в контексті досягнення Цілей Розвитку Тисячоліття в динаміці (за 1990 і 2011 рр)

лом, Україна з 2002 р. почала зворотній розвиток за рівнем імунізації дітей від кору. За даними ВООЗ, за цим показником у 2008 р. Україна займала 36-е рейтингове місце серед країн Європи [5], а вже у 2011 р. вона опустилася на останнє, 54-е рейтингове місце [7]. Найвищі 15 рейтингових місць у 2011 р. за показником імунізації дітей від кору в порядку зниження займають такі країни, як Білорусія, Німеччина, Греція, Угорщина, Латвія, Узбекистан, Чехія, Польща і Росія. Ми приєднуємося до думки інших науковців, які пов'язують виникнення такої ситуації не лише з медичних, а також і соціальних передумов. Передовсім негативно відображаються на проведенні імунізації численні публікації в ЗМІ, коментарі людей без фахової підготовки у цій сфері по телебаченню, що в свою чергу провокують безпідставні страхи у суспільстві. З іншої сторони, показує свою слабину профілактична робота медичного персоналу і програм проведення рекламних кампаній у підтримку вакцинопрофілактики.

Ключовим фактором, який визначає рівень народжуваності, є материнське здоров'я. У 2009 р. зафіксовано найвищий показник материнської смертності за період 2000-2012 рр. Так за даними Українського інституту стратегічних досліджень МОЗ України [4] цей показник становив 25,2 на 100 тис. народжених живими, тоді як в Національній доповіді щодо досягнення Цілей Розвитку Тисячоліття той самий індикатор становить 25,8. Розглядаючи динаміку показника материнської смертності у період з 2000 до 2012 року її можна охарактеризувати як нестійку з різкими змінами і умовно поділити на три етапи: перший етап (2000-2004 рр.) – позитивна динаміка показника (від 24,7 до 13,7 на 100 тис. народжених живими), другий етап (2004-2009 рр.) – негативна динаміка показника із його збільшенням майже вдвічі, і третій етап (2009-2012 рр.) – швидка позитивна динаміка (зменшення показника за три роки вдвоє: з 25,8 до 12,5 відповідно).

Проте експерти ВООЗ і ЮНІСЕФ не вірять офіційним показникам материнської смертності в Україні і стверджують, що вони є нижче фактичного. Рівень малюкової смертності з 1995 до 2006 р. розрахований ВООЗ і ЮНІСЕФ був на 40 відсотків вище офіційних даних, але динаміка була такою ж. На думку міжнародних експертів, це обумовлено каральними заходами зі сторони контролюючих органів, що змушує працівників охорони здоров'я приховувати неблагоприємні показники [7].

У підтвердження вищесказаних даних представляємо в таблиці 2, що сформована на основі доступної нам інформації. У цій таблиці можна побачити значні відмінності у показниках в межах одного індикатору в динаміці, що унеможлиблює встановлення об'єктивної картини за визначеними критеріями. Наприклад, у 2011 р. показник кількості материнських смертей в Україні відповідно до світової статистики ВООЗ становив 32 на 100 тис. народжених живими, а за національною статистикою – всього 14,5.

Стан здоров'я матерів і дітей залежить від багатьох чинників, які його формують. І з теоретичної точки зору, усі ці чинники по відношенню до системи охорони здоров'я можна поділити умовно на два типи: зовнішні (ті, на які система не може вплинути або має мінімальний вплив, як наприклад, спадковість, шкідливі звички, умови проживання тощо) і внутрішні, які безпосередньо

впливають з організації діяльності системи охорони здоров'я і мають якісні критерії їх визначення. Відносно внутрішніх чинників мова йтиметься про доступність і якість медичної допомоги.

За висновками науковців, покращення здоров'я матерів і дітей зумовлене не стільки доступністю медичної допомоги, скільки тим, наскільки якісно ця допомога надається. Зокрема, є переконливі докази того, що наявність доступу до медичних послуг низької якості завдає більшої шкоди дитячому здоров'ю, ніж відсутність медичних послуг взагалі. Отож, отримана інформація створює передумови до перегляду та удосконалення підходів надання медичної допомоги матерям і дітям.

Велике занепокоєння в Україні викликає ситуація із захворюваністю на туберкульоз та ВІЛ-інфекцію/СНІД, що разом впливають на зменшення середньої тривалості життя, зростання потреби в медичних послугах, загострення проблем бідності, соціальної нерівності та сирітства. Особливо актуальним це питання стоїть в закладах пенітенціарної системи, де захворюваність на туберкульоз в 47 разів вища, ніж в загальному по країні [5].

Зберігається тенденція щодо росту рівня захворюваності на активний туберкульоз у поєднанні з хворобою, зумовленою ВІЛ-інфекцією. У 2012 р. порівняно з попереднім роком підвищення рівня захворюваності на активний туберкульоз у поєднанні з хворобою, зумовленою ВІЛ-інфекцією, становить 14,3 %.

У 2012 р. загальний показник смертності населення від інфекційних та паразитарних хвороб становив 30,2 на 100 тис. населення, у тому числі більша половина (15,2) усіх смертей спричинена захворюванням на туберкульоз і менша половина (12) – ВІЛ-інфекцією/СНІДом. Хоча щодо показника смертності від туберкульозу чи ВІЛ-інфекції/СНІДу виникають дуже серйозні відмінності. За даними ВООЗ показник смертності від ВІЛ-інфекції/СНІДу у 2011 р. становив 49 на 100 тис. населення, а в щорічній доповіді зазначено 12,6, що майже у чотири рази відрізняється від показника ВООЗ. В тому ж звіті, але в різних розділах цей показник за 2012 рік коливається від 8,5 (с. 111) до 12 (с. 30) на 100 тис. населення. Також значно відрізняються дані щодо показника смертності від туберкульозу.

У таблиці 3. нами показано динаміку показників за певними індикаторами, що частково відображають ефективність системи охорони здоров'я у сфері протидії ВІЛ-інфекції/туберкульозу.

## Цілі Розвитку Тисячоліття в контексті охорони здоров'я населення України на період 1990-2015 рр.

Ціль	Завдання	Індикатори	Показники України в динаміці			
			1990	2000	2011	2015
4. Зменшення показника дитячої смертності	4.А: Зменшити рівень смертності дітей віком до 5 років на 2/3	4.1. Смертність дітей віком до 5 р. (кількість померлих дітей відповідного віку на 1000 народжених живими)	19	19	10	7
	4.А: Зменшити рівень смертності дітей віком до 5 років на чверть	4.2. Рівень смертності немовлят, кількість померлих дітей віком до 1 року на 1000 народжених живими	-	16	11,2	11
		4.3. Відсоток дітей до 1 р. повністю імунізованих від кору	17	16	9	
			-	11,9	9,5	
5. Поліпшення здоров'я матерів	5. А. Зменшення на 3/4 показника материнської смертності	5.1. Рівень материнської смертності, кількість материнських смертей на 100 тис. народжених живими	49		32	13
	5.А: Зменшити наповнину рівень материнської смертності	5.2. Рівень абортів, кількість абортів на 1000 жінок фертильного віку		24,7	14,5	13
					32,1	17,5
6. Обмеження поширення ВІЛ-інфекції та туберкульозу і започаткування тенденції до скорочення їх масштабів	6.А. Зупинити поширення ВІЛ-інфекції до 2015 р	Поширення ВІЛ-інфекції (на 100 тис. Населення)		515	519	
	6.А: Зменшити на 13% темпи поширення ВІЛ-інфекції/СНІД	6.1. Кількість осіб з вперше встановленим діагнозом ВІЛ-інфекції на 100 тис. нас		12,9	43,2	49,1
		6.2. Темпи поширення ВІЛ-інфекції/ СНІДу, %	+26,4 (2002 р.)	+17,7 (2006 р.)	+4,9	+4,0
		6.3. Кількість померлих від хвороби, зумовленої ВІЛ, на 100 тис. населення		19	49	
					1,5	12,3
	6.В: Зменшити на 20% рівень захворюваності на туберкульоз (порівняно з 2005 р	6.4. Рівень передачі ВІЛ від матері до дитини, %			4,6	2
		6.5. Кількість осіб з вперше встановленим діагнозом туберкульозу (у тому числі органів дихання) на 100 тис. Населення	84,4 (2005 р.)	72,7 (2009 р.)		
6.6. Кількість померлих від туберкульозу на 100 тис. Нас				21	18	
		25,3	18,2			

Примітка: виділені квадратики відображають завдання і показники відповідно до світової статистики ВООЗ, а вся інша інформація базується на національній доповіді Цілі Розвитку Тисячоліття. Україна – 2010

Динаміка показників за індикаторами, що відображають процес протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу у групах країн за рівнем доходу

Індикатор (на 100 тис. населення)	Чотири групи країн, класифіковані за рівнем доходу															
	1		2		3		4		1		2		3		4	
			Укр								Укр					
Смертність спричинена ВІЛ/СНІД	2001					2011										
	138	26	19	18	3	72	25	49	20	2,7						
Смертність спричинена туберкульозом серед ВІЛ-негативних осіб	2000					2011										
	48	38	21	10	1,2	33	22	18	5,7	0,9						
Поширення ВІЛ-інфекції	2001					2011										
	1704	400	515	344	175	1390	410	519	413	223						
Поширення туберкульозу	2000					2011										
	472	404	154	164	28	346	243	104	107	18						

Як ми бачимо з таблиці 3, показник смертності спричиненої ВІЛ-інфекцією/СНІДом в динаміці по Україні зріс у 2,6 рази за 10 років, тоді як у групі країн, до якої належить Україна цей показник зменшився з 26 до 25 на 100 тис. нас. Найсерйознішою ВІЛ-асоційованою інфекцією та найчастішою причиною смерті таких хворих став туберкульоз. Щодо показника смертності від туберкульозу серед ВІЛ-негативних осіб, то спостерігається позитивна динаміка, однак якщо у другій групі країн цей показник зменшився на 42 %, то в Україні лише на 14 %. Питома вага ефективного лікування серед нових випадків легеневого туберкульозу становить 72,4 %. Питома вага ефективного лікування серед нових випадків мультирезистентного туберкульозу – 38,4 %. Така ситуація в Україні може свідчити про недостатній рівень надання медичної допомоги, що обумовлено, на наш, погляд, відсутністю достатньої кількості лікарських засобів. З іншого боку, показники поширення ВІЛ-інфекції та туберкульозу можуть свідчити про низьку ефективність профілактичної роботи.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок.

1. Система охорони здоров'я України загалом характеризується низькими показниками стану здоров'я населення, які практично не змінилися, за виключенням показників материнської і малярової смертності.

2. Отримані нами статистичні дані на основі національних звітів чи щорічних доповідей, а також міжнародної статистичної бази, характеризуються суттєвими відмінностями, що знижує, на нашу думку, об'єктивність оцінки діяльності системи охорони здоров'я. Відповідно до міжнародної статистики у сфері охорони здоров'я, Україна має гірші показники, ніж зазначено в національних звітах.

3. Не зважаючи на певну позитивну динаміку показників у напрямі досягнення Цілей Розвитку Тисячоліття, Україна мусить докласти значних зусиль для виконання взятих зобов'язань у сфері охорони здоров'я.

4. За критерієм протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та туберкульозу заходи системи охорони здоров'я України можна назвати «низькоефективними». За цим критерієм Україна продовжує регресивний розвиток у досягненні Цілей Розвитку Тисячоліття.

5. Серед країн Європейського регіону Україна займає низькі рейтингові місця за темпами досягнення Цілей Розвитку Тисячоліття. Проте, у цьому регіоні є країни, які досягнули, або дуже наближені до досягнення

визначених критеріїв досягнення Цілей. До таких країн можна, зокрема, уналежнити Естонію, Білорусію, Чехію, Польщу, Словенію та Угорщину.

#### Література.

1. Нізалова О. Ю. Зниження рівня материнської смертності в Україні внаслідок впровадження проекту «Здоров'я матері та дитини» [Електронний ресурс] / О. Ю Нізалова, М. М. Вишня // Наукові праці. – Вип. 132, Том 145. – С. 27 – Режим доступу: <http://lib.chdu.edu.ua/index.php?m=10&s=5&t=145>.

2. Палій О. М. Резерви зниження смертності немовлят в Україні [Електронний ресурс] / Палій О. М., Рингач Н.О. // Демографічні проблеми та тенденції – Режим доступу: [archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Dtse/2011\\_2/p\\_084-94.pdf](archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtse/2011_2/p_084-94.pdf).

3. Цілі Розвитку Тисячоліття. Україна – 2010 [Електронний ресурс]: Національна доповідь // Міністерство економіки України – Режим доступу: [www.undp.org.ua/files/ua\\_53509MDGS\\_UKRAINE2010\\_UKR.pdf](http://www.undp.org.ua/files/ua_53509MDGS_UKRAINE2010_UKR.pdf).

4. Про стан здоров'я населення, санітарно-епідеміологічну ситуацію та результати діяльності системи охорони здоров'я України. 2012 рік [Електронний ресурс]: щорічна доповідь / Міністерство охорони здоров'я України, ДУ «Український інститут стратегічних досліджень МОЗ України» – Київ, 2013. – Режим доступу: [www.uiph.kiev.ua/vidavnicha-diyalnist/shchorichna-dopovid](http://www.uiph.kiev.ua/vidavnicha-diyalnist/shchorichna-dopovid).

5. Lekhan V, Rudyi V, Richardson E. Ukraine: Health system review. Health System in Transition, 2010; 12 (8): 1 – 183 – [Electronic resource]. – Access mode : [www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0010/140599/e94973.pdf](http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0010/140599/e94973.pdf).

6. World Bank list of economies (July 2012) [Electronic resource] / Washington, World Bank, 2012 – Access mode : <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/CLASS.XLS>.

7. World Health Statistics 2013 [Electronic resource] / World Health Organization – Access mode : [www.who.int/iris/bitstream/10665/81965/1/9789241564588\\_eng.pdf](http://www.who.int/iris/bitstream/10665/81965/1/9789241564588_eng.pdf).

Катерина Яковенко

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ

У статті розглянуті основні нормативно-правові акти України, які регламентують процес «озеленення» економіки в країні, та проаналізовані міжнародні документи, що закріплюють принципи «зеленої» економіки. У роботі надані пропозиції щодо можливого поліпшення організаційно-правового регулювання переходу до екологічно чистої економіки в Україні.

Ключові слова: «зелена» економіка, екологічно чисте виробництво, «озеленення» економіки.

Постановка проблеми

На сучасному етапі Україна переживає економічну кризу, яка торкнулася всіх сфер життєдіяльності її громадян. В умовах розповсюдження глобальної концепції сталого розвитку, згідно з якою життєздатність суспільства залежить від збалансованого розвитку соціальної, економічної та екологічної сфер, фундаментальною у досягненні завдань сталого розвитку залишається економічна діяльність, яка має бути здійснюватися у новому обличчі, із збереженням довкілля та залежить від якісного державного управління.

Як зазначено у Програмі економічних реформ Президента України на 2010–2014 роки «Заможе суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», єдиним шляхом виходу України на траєкторію сталого розвитку є рішучі й всеосяжні реформи, спрямовані на побудову сучасної, стійкої, відкритої й конкурентоспроможної у світовому масштабі економіки, формування професійної й ефективної системи державного управління, і зрештою – на підвищення добробуту українських громадян [16].

Орієнтуючись за напрямком поліпшення економічного стану країни та набуття соціального благополуччя населення з одночасним зменшенням тиску на навколишнє середовище, уряд України розробив стратегічні заходи, спрямовані на перехід від традиційної економіки, яка серед науковців отримала назву «коричнева» економіка, до економіки, яка підвищує добробут людей та забезпечує соціальну справедливість, й при цьому суттєво знижає ризики для навколишнього середовища та її збіднення, яка отримала назву «зелена» економіка [11].

Дослідженням питань з регулювання процесу «озеленення» економіки в Україні займаються такі відомі науковці та дослідники, як: Н. М. Андрєєва, Б. В. Буркинський, Т. П. Галушкіна, А. Б. Качинський, Л. О. Мусіна, В. Г. Потапенко, В. Є. Реутов, С. К. Харічков та інші.

Так, проблемами формування екологічної політики з визначенням стратегічних пріоритетів державної політики та економічних механізмів її реалізації займаються А. Б. Качинський, Л. О. Мусіна, В. Г. Потапенко [3].

Питаннями екологізації економіки з розробкою інноваційних та еко-ефективних рішень, інституціональним забезпеченням та механізмами активізації екологічно чистого виробництва займаються С. К. Харічков, Н. М. Андрєєва [21].

Розглядом інноваційних напрямів розвитку «зеленої» (еколого-орієнтованої) економіки займаються такі вчені, як Б. В. Буркинський, Т. П. Галушкіна, В. Є. Реутов [10].

Будь-які трансформації та реформування в країні, якщо необхідно досягнути позитивного результату, повинні проходити за допомогою органів публічної влади, які, в першу чергу, забезпечують організаційно-правове регулювання всіх сфер життєдіяльності суспільства.

Стратегією державної екологічної політики України на період до 2020 року одним з основних інструментів реалізації національної екологічної політики визначені економічні та фінансові механізми, які потребують нормативно-правового удосконалення [7].

В даній статті робиться спроба систематизувати основні чинні нормативні та правові акти з організації процесу екологізації економіки в Україні та надаються пропозиції щодо поліпшення організаційно-правового регулювання переходу до екологічно чистої економіки.

Мета статті полягає в аналізі й структуруванні наявних нормативно-правових актів з регулювання екологізації економіки в Україні та в наданні пропозицій з удосконалення організаційно-правового забезпечення процесу «озеленення» економіки в Україні.

Наприкінці ХХ століття набула розповсюдження концепція «екологізації економіки», в основі якої були закладені два основні принципи, а саме: превентивність та інноваційність екологічних рішень, що приймаються. Ця концепція базується на двох основних стратегіях: «екологічно чистого виробництва» і «еко-ефективності», які є взаємодоповнюючими. Стратегія «екологічно чистого виробництва» – це превентивна екологічна стратегія, спрямована на зменшення відходів і забруднень шляхом запобігання їх виникненню [21, с. 26].

Перехід від сучасної економіки до «зеленої» – складний процес, який потребує послідовних дій з боку уряду, й перш за все, дій, спрямованих на забезпечення чіткого та структурованого організаційно-правового регулювання екологізації економіки України з урахуванням принципів «озеленення» економіки, закріплених у міжнародних актах.

До міжнародних актів, які закріплюють принципи «зеленої» економіки, відносяться: міжнародні декларації ЮНЕП і ООН, стратегічні документи міжнародних Конференцій та Самітів.

Так, важливим кроком у становленні концепції сталого розвитку, в основі якої «озеленення» економіки має фундаментальне значення, стало проведення в 1972 році конференції ООН з проблем навколишнього людину середовища, яка пройшла в Стокгольмі. Історичне значення за результатами конференції в Стокгольмі має прийняття Декларації про навколишнє середовище та розроблення плану заходів відносно нього [5].

За наслідками проведення Стокгольмської конференції, для реалізації прийнятих законів створена міжурядова організація ООН ЮНЕП, яка виконує та координує функції відносно збереження та охорони навколишнього природного середовища.

У 1992 році була проведена конференція в Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища та розвитку (Саміт Планети Земля). На конференції був прийнятий план дій відносно сталого розвитку під назвою «Порядок денний на ХХІ століття». За результатами Саміту також була прийнята Декларація з навколишньої середовища та розвитку, положення якої підтвердили принципи Декларації ООН з проблем навколишньої людину середовища, прийнятої в 1972 р. та спрямовані на її розвиток [4].

2002 року в Йоханнесбурзі (Африка) на Всесвітній зустрічі на вищому рівні прийнята Декларація зі сталого розвитку, в якій зазначено роль біорізноманітності [6].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Виклад основного матеріалу

Аналіз останніх досліджень і публікацій

За результатами міжнародної конференції РІО+20 (2012), прийнятий документ «Майбутнє, яке ми бажаємо». Цій захід став важливим кроком в закріпленні концепції «зеленої» економіки як парадигми сталого розвитку [1].

Для позитивного розвитку «зеленої» економіки в країні та отримання додаткового фінансування Україні необхідно брати участь міжнародних програмах з екологізації економіки.

Програми з екологізації економіки в Україні відсутні. Разом з тим, в багатьох чинних цільових програмах присутні природоохоронні чи ресурсозберігаючі заходи. На сучасному етапі Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), ООН та інші міжнародні організації розглядають питання переходу до «зеленої» економіки як магістральний напрям розвитку.

ОЕСР спільно з іншими міжнародними організаціями розпочато реалізацію нової програми «Екологізація економіки в країнах Східного партнерства Європейського Союзу». Метою програми є перехід країн Східного партнерства на «зелену» модель розвитку та ведення бізнесу шляхом розмежування економічного зростання та деградації навколишнього середовища і виснаження ресурсів. Програма поширюється на шість країн і передбачає розроблення національних стратегічних документів, які базуватимуться на рекомендаціях та рішеннях Конференції ООН зі сталого розвитку РІО + 20 та включатимуть елементи сталого розвитку [15].

В рамках спільного проекту «Правові основи розвитку «зеленої» економіки в країнах-членах Організації чорноморського економічного співробітництва: регіональний огляд і діалог про системи та перспективи», Україною і Росією надано аналітичний огляд розвитку «зеленої» економіки.

За результатами дослідження розвитку «зеленого» курсу економіки в Україні, в аналітичному огляді представлені наступні рекомендації з удосконалення правової бази щодо впровадження концепції «зеленої» економіки в довгостроковій державній стратегії та створення відповідної нормативно-правової бази [14]:

- внесення змін до Закону України «Про основні засади (стратегія) державної екологічної політики на період до 2020 р.»;
- поетапна гармонізація національного екологічного законодавства із законодавством Європейського союзу;
- розробка довгострокової Програми структурної трансформації економіки України, яка б передбачала скорочення в економіці України частки сировинних і енергоємних галузей промисловості, поетапне зменшення експорту продукції видобувних і енергоємних галузей виробництва, впровадження ресурсозберігаючих і безвідходних технологій у промисловості, транспорті, сільському господарстві та комунальній сфері;
- внесення змін до Податкового кодексу України (щодо його відповідності принципам збалансованого розвитку з метою створення необхідного правового поля і стимулюючих фінансово-економічних механізмів);
- внесення змін до Закону України «Про державно-приватне партнерство» (регламентація «зелених» добровільних угод між органами державної влади та бізнесом);
- внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (введення адміністративної відповідальності за нераціональне використання природних ресурсів);

- внесення змін до Закону України «Про державні закупівлі» (впровадження екологічних закупівель в державному секторі).

У національному законодавстві України питання нормативно-правового регулювання екологізації економіки у своїй більшій частині входять до екологічного права та розглядаються як механізм чи інструмент екологічної політики.

Крім того, питання екологізації економіки розглядаються в окремих підгалузях екологічного права та в різних галузях економіки, а саме: сільське господарство; опалення та освітлення будинків; енергопостачання; рибальство; лісне господарство та промисловість; туризм; транспорт; управління відходами; управління водними ресурсами тощо.

Нижче, у таблиці приведені основні нормативно-правові акти України, які стосуються формування та реалізації «зеленого» курсу економіки у хронологічному порядку.

Важливим для України документом, який закріплює стратегічні наміри нашої країни, у тому числі у сфері екологічної політики, є проект Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його державами-членами, парафований сторонами.

В проекті Угоди містяться положення про умови гармонізації законодавства України та законодавства ЄС, зобов'язання України щодо реформування інституційної спроможності відповідних установ та принципи співробітництва між Україною, ЄС та його державами-членами у низці секторів економіки України та напрямків реалізації державної галузевої політики [20].

На погляд О. Веклич, рівень захисту національних економічних інтересів від загроз залежить безпосередньо від рівня екологічної безпеки, тому її висока забезпеченість повинна стати правдивим напрямком реалізації державної екологічної політики. Обґрунтування оптимального вектору міжнародної економічної інтеграції України з урахуванням екологічного фактору повинно спиратися на порівняльний аналіз стану навколишнього природного середовища в країнах Європейського Союзу та в країнах ЄврАзЕС / ТС, з одного боку, а з іншого – економічних, політичних, технологічних, інституційних та інших «фільтрів», що утримують або спрямовують прогрес їх національних господарств шляхом еколого-збалансованого розвитку. За дослідженням автора, рівень екологічної безпеки країн ЄС займає високі позиції у рейтингу з питань екологічної безпеки [2].

⇒ Стратегія державної екологічної політики є програмним документом, яка містить положення щодо розробки та прийняття інших законодавчих документів, у тому числі спрямовані на екологізацію економіки. В рамках стратегічних завдань необхідно створити сучасну нормативно-правову базу з урахуванням міжнародних стандартів.

Можливо, перехід до екологічно чистого виробництва буде більш продуктивним, якщо відокремити саме організаційно-правове забезпечення «озеленення» економіки в окремий напрямок в складі екологічної політики як механізм її реалізації та систематизувати вже наявні положення для більш чітких та послідовних дій у процесі «озеленення».

В умовах історично важливих подій з приводу прийняття Угоди про асоціацію між Україною та ЄС її положення мають стратегічне значення для України, які спрямовані на посилення співробітництва у сфері захисту навколишнього середовища відповідно до принципів сталого розвитку і зеленої економіки; закріплюють необ-

## Основні нормативні та правові акти України стосовно формування й реалізації «зеленого» курсу економіки

Рік	Назва документу	Зміст
1991	Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»	Екологізація матеріального виробництва на основі комплексності рішень у питаннях охорони навколишнього природного середовища, використання та відтворення відновлюваних природних ресурсів, широке впровадження новітніх технологій [8].
1998	Постанова ВРУ «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки»	Формування збалансованої системи природокористування та адекватної структурної перебудови виробничого потенціалу економіки, екологізація технологій у промисловості, енергетиці, будівництві, сільському господарстві, на транспорті [13].
2007	Розпорядженням КМУ «Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року»	Положення розпорядження стали передвісниками Стратегії державної екологічної політики на період до 2020 року [19].
2008	Закон України «Про ратифікацію Рамкової угоди між урядом України і Комісією Європейських Співтовариств»	Ратифікована Рамкова угода між Урядом України і Комісією Європейських Співтовариств вчинена 12 грудня 2006 року в м. Брюсселі [9].
	Угода між Україною та Європейським Союзом про фінансування програми «Підтримка реалізації Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 року»	Визначає комплекс заходів, що мають бути здійснені в рамках реформування сектору з охорони навколишнього природного середовища та реалізації державної екологічної політики України [12].
2010	Розпорядженням КМУ «Про затвердження Плану першочергових заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу на 2010 рік.	Є передумовою виникнення нової екологічної політики. Затверджено план першочергових заходів щодо інтеграції України до ЄС [18].
2010	Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року»	Головний стратегічний документ, який регламентує питання екологічної політики. До основних інструментів реалізації національної екологічної політики, у тому числі, зазначено законодавство у сфері охорони навколишнього природного середовища, економічні та фінансові механізми [7].
2010	Національна доповідь Міністерства Економіки України «Цілі розвитку тисячоліття – Україна 2010»	Висвітлено стан досягнення Цілей Розвитку Тисячоліття, уточнено матрицю завдань та індикаторів Цілей Розвитку Тисячоліття та встановлено реальні цільові орієнтири до 2015 року з використанням широкого кола інформаційних, статистичних та аналітичних матеріалів [22].
2011	Розпорядження КМУ «Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки»	Формує послідовність природоохоронних заходів, спрямованих на поетапне досягнення цілей Стратегії державної екологічної політики на період до 2020 року [17].

хідність адаптації норм національного законодавства до міжнародних стандартів та є перспективою розвитку екологічної політики України в межах міжнародної співпраці.

## Література.

1. Будущее, которого мы хотим – итоговый документ Конференции по устойчивому развитию РИО + 20 // ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1\\_russian.pdf.pdf](https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_russian.pdf.pdf).

2. Веклич О. Україна – ЄС чи Україна – МС? / О. Веклич // Газета «Дзеркало тижня». – 17-23 серпня 2013. – №29 (126).

3. Від практики реалізації природоохоронних заходів до екологічної політики в Україні: шляхи і проблеми : аналітична доповідь / В. Г. Потапенко, А. Б. Качинський, Л. О. Мусіна [та ін.]; за ред. Ю. М. Скалецького, В. Г. Потапенко. – 2011. – 40 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/ekolog\\_polit-a2271.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/ekolog_polit-a2271.pdf).

4. Декларация по окружающей среде и развитию // Конференция ООН. – 1992 / [Електронний ресурс]. – Ре-

жим доступу: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/riodecl.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml).

5. Декларация по проблемам окружающей человека среды // Конференция ООН. – 1972 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declathenv.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declathenv.shtml).

6. Декларация по устойчивому развитию // Всемирная встреча на высшем уровне в Йоханнесбурге. – 2002 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/decl\\_wssd.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/decl_wssd.shtml).

7. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 року №2818-VI // Офіційний веб-портал ВРУ / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.

8. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року №1264-XII // Офіційний веб – портал ВРУ / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/print1360655362261885>.

9. Закон України «Про ратифікацію Рамкової угоди між Урядом України і Комісією Європейських Співтова-



риств» від 3 вересня 2008 року № 360-VI // Офіційний веб – портал ВРУ / [Електронний ресурс]. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/360-17>.

10. «Зелена» економіка крізь призму трансформаційних зрушень в Україні / Б.В. Буркинський, Т. П. Галушкіна, В. Є. Реутов. – 2011. – 348 с.

11. Навстречу «зеленой» економіке: пути к устойчивому развитию и искоренению бедности – обобщающий доклад для представителей властных структур // ЮНЕП. – 2011. – 52 с / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.unep.org/greenconomy/portals/88/documents/ger/ger\\_synthesis\\_ru.pdf](http://www.unep.org/greenconomy/portals/88/documents/ger/ger_synthesis_ru.pdf).

12. Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 17.06.2011р. №203 «Про затвердження Положення про Спільну групу з моніторингу виконання Угоди між Урядом України і Європейського Союзу про фінансування програми «Підтримка реалізації Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 року» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/index.php/normakty/60-9/acts/511-nakaz-vid-29-07-2013-322-pro-vnesennia-zmin-do-skladu-spilnoi-hrupy-z-monitorynhu-vykonannia-uhody-mizh-ukrainoiu-i-yes-pro-finansuvannia-prohramy-pidtrymka-realizatsii-stratehii-natsionalnoi-ekolohichnoi-polityky-ukrainy-na-period-do-2020-roku-zatverdzhie>.

13. Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 року №188/98-ВР «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» // Офіційний веб – портал ВРУ / [Електронний ресурс]. – <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80>.

14. Правовые основы развития «зеленой» экономики в странах – членах Организации черноморского экономического сотрудничества: региональный обзор и диалог о системах и перспективах. – 2012. – 135 с / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bsec-organization.org/aoc/environprotect/Pages/130129%20MEMO%2014%20-%20%20Website\\_Attachment%202%20reduced%20format%20Rus.pdf](http://www.bsec-organization.org/aoc/environprotect/Pages/130129%20MEMO%2014%20-%20%20Website_Attachment%202%20reduced%20format%20Rus.pdf).

15. Програма «Екологізація економіки в странах восточного партнерства» (EAP GREEN): проект плана работ на 2013 – 2014 г. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.oecd.org/env/outreach/EAP\(2013\)12\\_EaP%20GREEN%20plan%20of%20work%202014\\_RUS\\_FINAL%20\(2\).pdf](http://www.oecd.org/env/outreach/EAP(2013)12_EaP%20GREEN%20plan%20of%20work%202014_RUS_FINAL%20(2).pdf).

16. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» // Комітет з економічних реформ При Президентові України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf).

17. Розпорядження КМУ «Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 роки» від 25 травня 2011 року №577-р // Офіційний веб – портал ВРУ / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/577-2011-%D1%80>.

18. Розпорядження КМУ «Про затвердження Плану першочергових заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу на 2010 рік» від 19 травня 2010 року №1073-р // Офіційний веб – портал ВРУ / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1073-2010-%D1%80>.

19. Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року» від 17 жовтня 2007 року № 880-р // Офіцій-

ний веб – портал ВРУ / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/880-2007-%D1%80>.

20. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його державами – членами (проект) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/docs/Agreement/AA\\_Body\\_text.pdf](http://www.kmu.gov.ua/docs/Agreement/AA_Body_text.pdf).

21. Харічков С. К. Екологічне чисте виробництво: інституціональні передумови, шляхи та механізми їх активізації в Україні / С. К. Харічков, Н. М. Андреева // Економіст. – 2010. – №10. – С. 25–29.

22. Цілі Розвитку Тисячоліття – Україна 2010 : національна доповідь // Міністерство економіки України. – 2010. – 107 с. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.undp.org.ua/files/ua\\_53509MDGS\\_UKRAINE2010\\_UKR.pdf](http://www.undp.org.ua/files/ua_53509MDGS_UKRAINE2010_UKR.pdf).



УДК 351:328.185

*Ірина Бачинська*

## ПОШИРЕННЯ КОРУПЦІЇ СЕРЕД ЧИНОВНИКІВ: АНАЛІЗ ПРИЧИН ТА ЗАГАЛЬНІ ШЛЯХИ РОЗВ'ЯЗАННЯ. ІНФОРМАЦІЙНА ДОВІДКА

*Стаття присвячена аналізу корупційної ситуації в державному апараті України, найбільш розповсюджених причин виникнення корупційної поведінки державних службовців та засобів боротьби з нею. В статті наведений перелік міжнародних показників та законодавчих актів, спрямованих на протидію корупції, яка розглядається як індикатор викривленого сприйняття суспільством державних процесів у країні.*

**Ключові слова:** чинники корупції, державна служба, посадова особа, корупційні дії, державний апарат.

не можна вирішити, поки органи влади залишаються корумпованими [6, с. 6].

Не вважається за великий гріх «підмашування» – невелика плата, що стимулює чиновника просто докласти більших зусиль до виконання своєї роботи, не порушуючи закону та принципів чесною конкуренції. Адже така «дрібна» корупція не призводить до викривлення структури економічних стимулів. Наприклад, у багатьох країнах світу, як і в Україні, державні службовці, які виконують важку, кваліфіковану, дуже важливу для суспільства та відповідальну роботу, офіційно отримують неадекватну винагороду. За таких умов можливість отримання «додаткових заробітків» дозволяє зберегти кваліфіковані кадри на державній службі. Хоча, звісно, такий корупційний спосіб є, м'яко кажучи, не найкращим [16].

Незважаючи на вражаючі масштаби поширення корупції в Україні, далеко не всі чиновники формують свої доходи за рахунок корупційних дій. Зумовлене це тим, що рівень корумпованості службовця залежить від посади, сфери діяльності, його професійних та особистих якостей, наявності корупційної вертикалі тощо. Відтак, слід з'ясувати – хто і у який спосіб формує свої доходи за рахунок корупційних діянь? [8, с. 22–23].

Чиновники низького рівня (державні службовці VI–VII категорії) не мають великих повноважень, тому їхні дії зводяться переважно до надання певних послуг (у межах чи за межами власних посадових інструкцій) за неофіційну винагороду (хабар), розмір якого є відносно невеликим (від могоричу до кількох сотень умовних одиниць). У такий спосіб низькооплачувані державні службовці намагаються компенсувати не лише прорахунки в чинній системі оплати праці, а й певний ризик, пов'язаний з їх неправомірними діями. Звичайно, на великі доходи тут розраховувати не варто, але в абсолютному вираженні такі правопорушення є беззаперечним лідером «корупційних перегонів». Зазвичай чиновники низького рівня переважно дотримуються кількох неписаних правил (своєрідного кодексу корупціонера): по-перше, не «беруть» більше за керівника; по-друге, частину такого доходу «віддають» наверх по корупційній вертикалі; по-третє, оформляють усі документи (якщо це потрібно) у повній відповідності до вимог чинного законодавства; по-четверте, приховують факти корупційних дій від громадськості та контролюючих органів [8, с. 23].

Чиновники середнього та високого рівня (державні службовці V–I категорії) обіймають посади, які надають їм відповідні (а іноді майже необмежені) можливості щодо розпорядження ресурсами (що, до речі, зазвичай ототожнюється з реальною владою). Обіймання державними службовцями відповідної посади є ознакою кар'єрного росту, що дозволяє, з одного боку, більш повно реалізувати себе як особистість та істотно підвищити власний добробут; з іншого – вимагає певних матеріальних витрат (зокрема, на навчання) [8, с. 23–24].

Проте, як свідчить практика, належна освіта та досвід не гарантують просування кар'єрними сходами, оскільки поки непоодинокими є випадки так званого

Постановка проблеми

➤ Проблемою, що розглядається в статті, є питання розповсюдження корупції у державній сфері. Зацікавленість корупціонерів у створенні умов, сприятливих для процедурних затримок, тяганини й непередбачуваності, компенсується сприятливим кліматом у суспільстві, яке, стикаючись з нескінченним кордоном перепон, змиралося з неперервним розширенням меж корупції.

Зв'язок із важливими практичними завданнями обумовлений тим, що корупція потребує системної протидії з боку державних органів та громадянського суспільства. Необхідний конкретний та ефективний комплекс заходів, спрямований на припинення її поширення.

Мета

➤ Метою статті є визначення реального стану, аналізу причин поширення корупційної поведінки та способів уникнення або хоча б зменшення масштабів корупції у державній сфері.

Виклад основного матеріалу

➤ На актуальність теми статті вказує те, що за роки незалежності Україна стикається з все більш терпимим ставленням суспільства до корупційних процесів та виправданням вирішення проблем корупційними шляхами.

Питанням існування та протидії корупції в державній сфері займалися М. І. Мельник, М. І. Камлик, Б. А. Карпінський, С. С. Рогульський, Д. Г. Забрודה, О. Я. Прохоренко, М. Хавронюк, В. А. Предборський, О. Прутська, Є. В. Невмержицкий.

Як бачимо, проблема корупції в державній сфері є однією з найбільш гострих для населення України й займає друге місце, поступаючись лише проблемі низького матеріального становища через невелику заробітну платню. В оцінках опитаних проблема корумпованості влади виступає навіть більш гостро, ніж традиційно болючі для українського суспільства високий рівень цін, безробіття та зростання злочинності. Можливо, це пов'язано з уявленням людей про те, що проблеми, які найбільше турбують суспільство,

«продажу» певних посад. При цьому «ціна» посади безпосередньо залежить від рівня корупційних доходів, які вона може забезпечити. Отже, «інвестуючи» кошти в одержання посади, чиновник стає приреченим на корупцію, оскільки, згідно з основними постулатами економічної теорії, будь-який інвестор має відшкодувати витрати, яких зазнав, та отримати максимальний прибуток. Для цього чиновники застосовують різні форми корупції.

Хабар зазвичай є платою за лобіювання інтересів певних бізнесових структур («кришування», упереджений розподіл пільгових кредитів і державних замовлень, надання конкурентних переваг і т. ін.). Хабарі передаються переважно через третіх осіб (у тому числі і через юридичних (наприклад, благодійні фонди), що дозволяє чиновникам не лише отримувати значні тіньові доходи, а й вважатися провідниками антикорупційної політики держави. Крім того, певні доходи таким чиновникам забезпечує згадана вище корупційна вертикаль.

Хоча розміри хабарів чиновникам цих категорій значно вищі (від кількох сотень умовних одиниць і до...), проте не вони є основним джерелом неофіційних доходів. Найбільші кошти чиновники заробляють на приватизації, безпосередньо купуючи за заниженою ціною ті чи інші об'єкти або здійснюючи лобіювання інтересів певних бізнесових структур в обмін на частину активів підприємства, що приватизується. При цьому переважна більшість таких об'єктів безпосередньо належить не чиновникам, а їх найближчим родичам. Таким чином, об'єкти маніпулювання документами на права власності щодо об'єктів приватизації дозволяє держслужбовцям «відмежуватися» від бізнесу. Це є надзвичайно актуальним, оскільки останнім часом в Україні набула поширення кампанія з розмежування бізнесу і влади [8, с. 24].

Корупція, в свою чергу, не тільки породжує, але й сприяє поширенню неефективності. По-перше, вона несе соціальні втрати: «Підприємці, позбавлені своїх прибутків, які намагаються покрити свої витрати від вимагань та подальшого зростання витрат; неналежне й неякісне виконання робіт; поширена практика перегляду та зміни цін, виконання робіт, не передбачених контрактами; вимоги додаткового технічного оцінювання – все це дуже серйозно шкодить державному адмініструванню» [4, с. 280]. Підприємці стверджують, що корупція заважає їм працювати, але водночас підкреслюють і позитивні моменти цього явища для їхнього бізнесу. Інші результати досліджень дозволяють це конкретизувати. Важливим виміром цієї ситуації є ставлення населення до деяких різновидів корупційної поведінки, зокрема, до практики хабарництва [6, с. 8].

Зрозуміло, що не можна заперечувати того, що посадова особа, яка хоча б раз вчинила протиправну дію, потрапляє в залежність від вимагача. У такому разі виникають так звані «дружні відносини» [5, с. 4].

В останні роки в Україні було проведено кілька опитувань населення стосовно корупції. В результаті встановлено: приблизно 30 % опитуваних хоча б один раз у житті, але давали хабара посадовим особам; близько 3 / 4 із них давали його з власної ініціативи; багато хто вважав, що тільки подібний спосіб допомагає успішному вирішенню різних життєвих проблем [3, с. 123].

У 1993 року створено організацію «Трансперенсі Інтернешнл», завданням якої стала боротьба з корупцією подібно до «Амнесті Інтернешнл», яка бореться з порушеннями прав людини [4, с. 23].

Трансперенсі Інтернешнл (ТІ) проводить щорічне дослідження сприйняття корупції за допомогою визначення так званого спеціального Індексу [22]. Індекс

сприйняття корупції заснований на даних шістнадцяти різноманітних опитувань та досліджень, які проводяться 10 незалежними організаціями. Серед закладів, які отримують дані стосовно Індекса сприйняття корупції, є Колумбійський університет, Міжнародний інститут розвитку менеджменту, Агентство консультацій з політичних та економічних ризиків, Економічна комісія ООН, Всесвітній економічний форум і центр досліджень світових ринків та ін. [21].

У 2010 році Індекс сприйняття корупції показував, що майже три чверті зі 178 країн мають оцінку нижче п'яти, за шкалою від 10 (дуже чиста) до 0 (дуже високий рівень корупції). І Україна не була виключенням [22].

Результати Індексу сприйняття корупції 2012 від Transparency International свідчать про те, що ситуація залишається невтішною. Згідно з результатом ІСК Україна посіла 144 місце зі 176 країн, охоплених дослідженням, набравши при цьому 26 балів зі 100 можливих. Будь-який результат, менший за 30 балів, з точки зору Transparency International вважається «ганьбою для нації» [17].

Результати нового Індексу сприйняття корупції 2013 від Transparency International свідчать – умови для ведення довгострокового бізнесу в Україні значно погіршилися. Основні причини – корумпований протекціонізм і злиття політичних та бізнес-інтересів. Згідно з дослідженням Індексу сприйняття корупції 2013 року, рейтинг України за рівнем корумпованості залишився практично незмінним – 25 балів зі 100 можливих. Таким чином, країна посіла 144 місце серед 177 держав, охоплених дослідженням. Україна стабільно залишається у групі «підвищеного ризику» разом з Камеруном, Іраном, Нігерією, Центральною Африканською Республікою та Папуа Новою Гвінеєю [13].

Отже, за даними рейтингів «Transparency International», Україна стабільно потрапляє в 10 % тих держав, де корупція становить значну проблему [16].

Наведена інформація означає, по-перше, що корупція стає в країні нормою звичайної поведінки великої кількості громадян і посадових осіб; по-друге, відбулося, якщо можна так сказати, «звикання» до корупції, зміна суспільної психології в бік неспротиву корупційній поведінці; по-третє, в країні намітилася деформація морально-психологічного клімату, провокуючи окремих громадян вдаватися до корупційної поведінки при вирішенні різних питань [3, с. 123].

Кадри в сфері державного управління ще слабо підготовлені й недостатньо мотивовані до здійснення ефективної протидії корупційним проявам у системі державної служби. Старі принципи і моделі формування і функціонування державного апарату вже відкинуті, а нові ще не сформовані [10, с. 1].

З 1 липня 2011 року набрав чинності новий закон України «Про засади запобігання та протидії корупції», над яким працювали 10 років. Він покликаний врешті-решт вилікувати наше суспільство від цієї «ракової пухлини». Та чи стане цей нормативний акт порятунком для українців, реальним джерелом боротьби з корупцією? [15; 20].

Новим законом запроваджено низку важливих нововведень, які необхідно враховувати на практиці [15]. Перш за все, він розширює перелік суб'єктів, поширюючи свою дію відтепер не лише на державних службовців, на представників органів місцевого самоврядування, а й на представників, посадових осіб, юридичних осіб публічного права, тобто підприємств, установ, організацій, які фінансуються за рахунок держбюджету, але там працівники не мають статусу державного службовця [20; 1].

Перелік суб'єктів корупційних діянь, що охоплював зазвичай лише осіб зі статусом державних службовців, було доповнено: особами, які надають публічні послуги (нотаріус, аудитор, третейський суддя, арбітражний керуючий, оцінювач і т.д.); особами, які не є державними службовцями, проте отримують заробітну плату з державного чи місцевого бюджету (вчителі, лікарі); особами, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій у підприємствах приватного сектору (директор, керівник підрозділу, завгосп.) [14; 1].

До розширення кола суб'єктів закону не підпали юридичні особи, як це було передбачено окремим пакетом, який готували раніше. І, тим більше, якщо проаналізувати положення закону, в тому числі й положення, поняття, визначення корупції у статті 1 закону, можемо побачити, що закон виходить із принципу закликати громадян не вступати у корупційні зв'язки із посадовими і службовими особами, тому що саме суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення будуть не лише службові й посадові особи, які виконують функції держави, а й особи, які вступають з ними у корупційні зв'язки [20].

Крім того, 4 вересня 2013 року Уряд затвердив Постанову №706 «Питання запобігання і виявлення корупції», згідно з якою керівникам міністерств, відомств, їх територіальних органів, а також чільникам місцевих органів виконавчої влади чітко вказано утворити та забезпечити функціонування підрозділів з питань запобігання і виявлення корупції у підпорядкованих структурах з 1 січня 2014 року. Утворення таких підрозділів має бути проведено в межах загальної чисельності штату працівників апаратів державних органів.

Зазначені органи мають забезпечити утворення (визначення) і функціонування підрозділів (або уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери їх управління. При цьому, уповноважена особа визначається у разі недоцільності утворення в органі виконавчої влади, на підприємстві чи в установі уповноваженого підрозділу, з огляду на його структуру, чисельність, а також обсяг і складність роботи [12].

Отже, корупція в сучасній Україні, на нашу думку, є викривленою формою контролю індивідом власного соціального середовища, що дозволяє особі більш-менш впевнено відчувати себе. В той же час, корупція пом'якшує невдоволення власним становищем окремого індивіда і дає індивіду в сучасній Україні гарантію та відносну впевненість щодо свого майбутнього, незалежно – чи це право власності на засоби виробництва, чи можливість займати ту чи іншу чиновницьку посаду, а також впевненість у майбутньому для себе і для своїх дітей; наприклад, як при зарахуванні «свого чада» до ВУЗу, так і просто задля біологічного виживання [7, с. 5].

Наприклад, щоб уникнути звинувачень у невдячності, політики й вищі державні чиновники повинні оточувати себе своїми земляками, а також найближчими родичами, добирати для себе на роботу працівників не за професійними якостями, а за показниками особистої відданості чиновнику. Якщо ситуація «нагорі» турбує державних чиновників, звичайна людина повинна відчувати збентеження [19].

Такий стан веде до зміцнення в суспільстві стереотипів терпимого ставлення до корупції, поєднання в масовій свідомості визнання суспільної шкоди корупції

і готовності обирати корупційні шляхи розв'язання проблем. Саме це «роздвоєння» щодо корупції спостерігається в суспільстві. Поступово зникає осуд і виникають спроби виправдати свою участь у протиправних діяннях, мотивуючись власними потребами вирішення проблем та відсутності інших шляхів досягнення мети [2, с. 5].

Вже стає нормою постійне порушення законодавства України, яким забороняється чиновнику будь-якого рангу одержувати нагороду у вигляді будь-яких послуг і пільг від фізичних і юридичних осіб. Найбільшого розповсюдження набули факти участі керівних працівників міністерств і відомств у так званих презентаціях відомих фірм, користування їхніми послугами для організації відпочинку за кордоном та навчання дітей у престижних навчальних закладах тощо [9, с. 48].

По-друге, у відповідальних державних службовців сьогодні немає матеріальних стимулів виконувати свої обов'язки на гідному рівні по відношенню до держави. Зрозуміло, існують ще і моральні, і політичні стимули. Проте, приватний економічний фон життя чиновника відіграє велику роль в будь-якій державі. В Україні ця роль переважно негативна.

Українська держава не побудувала системи морально-етичних принципів та стимулів кар'єрного просування службовців. А саме вони є гарантією ефективної роботи чиновників у державних інтересах [18].

Держава не може публічно визнати правоту твердження про порочність її інститутів, розповсюдження яких загрожую дезінтеграцією суспільства. Тому звичайно офіційна реакція на викриття корупціонерів складається з намагань приховування фактів, в тому числі з допомогою дискредитації чи подавлення джерела інформації, а всі розслідування корупції перетворюються на намагання згладжування збитків від скандалів і відновлення довіри до держави [11, с. 64].

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку вбачаються у подальшому визначенні причин корупційних порушень, дослідженні рівня корумпованості у державній сфері України, а також заходів боротьби з корупцією з урахуванням законодавчих актів, суспільного спротиву та достатнього сприйняття та розуміння необхідності протистояння цьому явищу в сьогоденні українських реаліях.

## Література.

1. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 р. № 3206-VI [Електронний ресурс] / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3206-17> (дата звернення: 06.07.12). – Назва з екрану.
2. Андрійко О. Ф. Правові засоби протидії корупції // Часопис Київського університету права. 2007. № 4. – С. 3–8.
3. Відповідальність посадових осіб за корупційну діяльність. Liability of Public Officials for Corruption: Збірник матеріалів міжнародного науково-практичного семінару / Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого; Харківський центр по вивченню організованої злочинності спільно з Американським Університетом у Вашингтоні; Інститут вивчення проблем злочинності Академії правових наук України / В. В. Сташис (голов. ред.) – Х., 2003. – 312 с.
4. Донателла дела Порто, Альберто Ванучі. Брудні оборотки: Учасники, ресурси та механізми політичної корупції / Сергій Кокізоук (пер.з англ.) – К. : К.І.С., 2006. – 302 с.

5. Коненко С. Я. Профілактика та боротьба з корупцією в поліції Німеччини: Із досвіду роботи поліції землі Нижня Саксонія. – К. : Знання України, 2006. – 16 с. – Бібліогр.: с. 12.

6. Корупція в Україні. 2004 рік: Підсумковий звіт: Аналіз природи та причин проблеми. – К., 2004. – 92 с.

7. Куриленко О. Корупція в сучасній Україні: аналіз феномену // Історія в школі. Середньовіччя: люди і місто. Науково-методичний журнал для вчителів. – 2007. – № 10 (жовтень). – С. 1–5.

8. Мельниченко О. А. Подолання корупції як складова державної політики детінізації доходів чиновників / Мельниченко О. А. // Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць / голов. ред. С. М. Серьогін. – Д., 2005. – Вип. 4 (22). – С. 20–27.

9. Невмержицький Є. В. Ефективний державний апарат як головна умова викоринення корупції в Україні Банківська справа. – 2008. – № 5. – С. 47–54.

10. Прохоренко О. Я. Протидія корупційним проявам у системі державної служби України (організаційно-правовий аспект): Автореферат дисертації кандидата наук з державного управління: 25.00.03 / Національна академія держ. управління при Президентові України. – К., 2004. – 20 с.

11. Социально-экономические аспекты коррупции / И. Ю. Жилина (ред.). – (Экономические и социальные проблемы России) РАН. Институт научной информации по общественным наукам; Сб. 2. – М., 1998. – 158 с.

12. З 01 січня 2014 року на держпідприємствах повинні бути призначені уповноважені по боротьбі з корупцією [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lesovod.org.ua/node/19273>. – Назва з екрану.

13. Индекс корупції 2013 [Електронний ресурс] / Transparency International Ukraine. – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/content/4036.html>. – Назва з екрану.

14. Лобко С. Закон про корупцію: короткий аналіз [Електронний ресурс] / Ліга. Блоги. – 2007. – Режим доступу: <http://blog.liga.net/user/slobko/article/7090.aspx> (дата звернення: 22.02.09). – Назва з екрану.

15. Новий закон про корупцію набрав чинності. Чи стане він панацеєю для українців? [Електронний ресурс] / Бориспільська районна державна адміністрація. – 2011. – Режим доступу: [http://raybori.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=595:2011-07-14-07-51-11&catid=1:2010-01-17-16-33-02&Itemid=20](http://raybori.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=595:2011-07-14-07-51-11&catid=1:2010-01-17-16-33-02&Itemid=20). – Назва з екрану.

16. Потрібно надати об'єктивні дані про стан громадянського суспільства [Електронний ресурс] / Український незалежний центр політичних досліджень УНЦПД. – Текст. дан. – 2009. Режим доступу: <http://www.uscpr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=3570>. – Назва з екрану.

17. Україна через системну бездіяльність влади остаточно отаборилася в клубі найкорумпованіших країн світу [Електронний ресурс] / Transparency International Ukraine. – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/cpi>. – Назва з екрану.

18. Українські реалії: особливості корупції країн перехідного періоду [Електронний ресурс] / «Революція управління» і (не)ефективність державного управління в Україні. Школа політичної аналітики. Вісник № 3. – 2006. Режим доступу: <http://www.spa.ukma.kiev.ua/visnyk/index.php?op=view&t=40>. – Назва з екрану.

19. Щербань В. А. Державна служба і корупція [Електронний ресурс]. – 2006. – Режим доступу: [http://mndc.naiuu.kiev.ua/Gurnal/6text/6\\_04.htm](http://mndc.naiuu.kiev.ua/Gurnal/6text/6_04.htm). – Назва з екрану.

20. Що дасть Україні новий закон про протидію корупції? [Електронний ресурс] / Радіо Свобода. – 2011.

– Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24252917.html>. – Назва з екрану.

21. Corruption Perceptions Index [Електронний ресурс] / Wikipedia, the free encyclopedia. – 2011. – Режим доступу: [http://en.wikipedia.org/wiki/Corruption\\_Perceptions\\_Index](http://en.wikipedia.org/wiki/Corruption_Perceptions_Index). – Назва з екрану.

22. How to turn the tide on corruption? [Електронний ресурс] / Economy→Public sector→Public Sector Corruption & Anticorruption Measures. Zunia. Knowledge Exchange. – 2012. Режим доступу: <http://zunia.org/cat/public-sector-corruption-anticorruption-measures>. – Назва з екрану.

УДК 35.08(1-10+477)

*Марія Кузнецова*

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ОРІЄНТИРИ ДЛЯ УКРАЇНИ

*Аналізуються особливості модернізації державної служби в зарубіжних країнах та можливості їх адаптації до викликів та вимог сучасної державної служби України. Існуючі форми модернізації державної служби ряду зарубіжних країн розглядаються з метою удосконалення державної служби шляхом імплементації найкращих зарубіжних практик, спрямованих на підвищення ефективності інституту державної служби. Визначено магістральні вектори державної служби, що потребують подальшого удосконалення. На основі аналізу запропоновані висновки та рекомендації щодо використання досвіду зарубіжних країн у вітчизняних умовах.*

**Ключові слова:** модернізація, реформування, державна служба, зарубіжний досвід, організація державного управління.

✦ За умов формування державної служби виникає потреба в переосмисленні традиційно сформованих підходів до визначення цілей, завдань та принципів дієвого механізму державного управління. Система державного управління в зарубіжних країнах постійно адаптувалася до нестійких умов розвитку, глобалізації економічних та соціальних процесів, що відбуваються в наш час, росту інформаційних потоків та технологій. Необхідність удосконалення пов'язана з потребами теоретичного опрацювання реформ, покращення ефективності управління державною службою, кадрового забезпечення, підвищення рівня надання послуг населенню, довіри до органів державної влади. Кожна зарубіжна країна накопичила власний досвід проведення адміністративних реформ. Даний досвід має суттєві особливості, обумовлені політичними, історичними, правовими та культурними традиціями. Неможливо переоцінити важливість аналізу сучасного стану змін в державному управлінні, які відбуваються в усьому світі.

✦ Дослідженню реформування державної служби зарубіжних країн, вивченню етапів та особливостей

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

© Кузнецова М.В., 2014.

реформування, розгляду схем управління реформою державної служби присвячено чимало робіт видатних науковців, зокрема, В. Авер'янова, Г. Атаманчука, Н. Гончарук, С. Дубенко, Н. Липовської, Т. Пахомової, Л. Прокopenка, С. Серьогіна, Ю. Сурміна, В. Чмиги. Незважаючи на велику кількість наукових напрацювань, чимало важливих питань потребують подальшого комплексного вивчення. Особливу зацікавленість викликають підходи та методи, які використовуються зарубіжними країнами щодо впровадження в дію модернізаційних перетворень управління державною службою.

➤ Саме аналіз особливостей модернізації системи державної служби розвинених країн світу і становить основну мету представленої статті.

➤ Модернізація державної служби має знайти відповіді на виклики постіндустріального, високотехнологічного інформаційного суспільства, що стає реальністю в провідних країнах Заходу та перспективою розвитку України. Модернізація державної служби в Україні покликана вирішити і ряд специфічних проблем, пов'язаних із завданням побудови нової, дієздатної, «сильної», демократичної держави та створення відповідної цій державі ефективної державної служби, що вимагає серйозного наукового осмислення нових умов і способів функціонування державної служби, що обумовлюють вибір моделі її реформування. Стара модель державної служби в силу дії об'єктивних і суб'єктивних чинників виявилася неспроможною та частково демонтуючою, а нової, функціонуючої ефективною моделі державної служби ще не існує.

Реформи, що відбуваються сьогодні в системі державної служби України, ставлять перед державою та суспільством ряд складних цілей та завдань. Поставлені цілі та завдання, а також проєктовані результати (для кожного з етапів сучасного періоду реформи державної служби) формально відображені в основних нормативно-правових актах, відповідних цим етапам реформування системи державної служби України. Мета та проєктовані результати представлені в численних нормативних документах, що вказують на необхідність створення цілісної системи державної служби, відповідну вимогам побудови демократичної правової держави, забезпечуючи ефективну реалізацію функцій держави, підвищення ефективності економіки та розвиток громадянського суспільства. Важливим вектором реформ є формування професійної державної служби, в якій службова діяльність державних службовців відповідає вимогам, які сприятимуть ефективному функціонуванню державного апарату взагалі та унеможливіють використання службового становища в особистих цілях. Просування кар'єрними сходами державних службовців повинно відбуватись на основі професійних заслуг та рівня компетенції.

Значно змінилось та продовжує удосконалюватись законодавство про державну службу України. З 2010 року реалізується програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [4], згідно з якою реалізовується ряд стратегічних цілей, серед яких, зокрема, підвищення ефективності державного управління шляхом реформування державної служби й виконавчої влади.

Поставлені завдання модернізації державної служби не можуть бути вирішеними, спираючись тільки на власний вітчизняний досвід. Обмеженість вітчизняного досвіду та відсутність практики застосування нової редакції Закону України «Про державну службу», а також

наявність традицій та відповідного менталітету, погано сумісними з завданнями, задекларованими у Програмі, роблять проведення модернізації неможливим без урахування та використання досвіду, накопиченого закордонними країнами під час модернізації державної служби.

Модернізація державної служби відбулась у багатьох закордонних країнах, які зіткнулися з необхідністю докорінно покращити якість державної служби та її взаємодію з громадськістю. Дійсно, умови проведення реформа і наявні соціально-культурні обмеження в різних країнах значно відрізнялися одна від одної, тому закордонний досвід не може використовуватися безпосередньо в процесі модернізації державної служби України. Проте, важливо знати цей досвід та вміти знаходити в ньому ті складові, які можуть бути адаптовані до українських умов.

При реформуванні будь-якої управлінської системи необхідно оцінити не тільки власний досвід системи, її історичний шлях, а й проаналізувати можливості застосування зовнішнього по відношенню до даної системи досвіду. У даному випадку досвід організації та правового забезпечення державної служби за кордоном буде корисний для побудови нової моделі державної служби, яка відповідатиме виклику часу [2].

У першу чергу представляють інтерес нормативні правові акти, які встановлюють цілі, завдання, функції та повноваження державної служби, організація конкурсів при відборі кандидатів на державну службу та кваліфікаційних іспитів при висуненні державних службовців на вищі посади, система органів управління державною службою та контролю за її діяльністю.

Початок останньої «хвилі» реформування державної служби за кордоном припав на 90–ті рр. ХХ ст. Реформа державної служби стала пріоритетом для багатьох держав, що розвиваються, і перехідних держав. Вони, як правило, здійснювали реформи, запозичуючи окремі елементи цивільної служби у найбільш розвинених країн, намагаючись пристосувати їх до національних особливостей. Реформи державної служби зазвичай обумовлювалися прагненням вирішити поточні проблеми країни і по можливості стратегічні завдання – створити службу, яка могла б швидко адаптуватися до мінливих зовнішніх умов [5].

Сучасний вигляд інституту державної служби в Великобританії багато в чому визначили великі адміністративні реформи 70–80-х років. Для їх підготовки було створено комітет з реформи цивільної служби (Комітет Фултона), що представив уряду доповідь, в якую запропонував принципово нову модель цивільної служби – менеджеральну. Ідея полягала в тому, щоб перейняти раціональні та ефективні методи керівництва, використовувати в бізнесі. В основу реорганізації цивільної служби покладена американська модель адміністративно–державного управління.

Виконавчі органи Великобританії складаються з уряду – Кабінету міністрів – і міністрів, державних міністерств і відомств, органів місцевого самоврядування, державних корпорацій.

Серед кадрових особливостей слід виокремити утворення трьох основних груп посадовців. Перша – група старших політичних і адміністративних керівників – включає посадовців адміністративного класу в ранзі помічника заступника, заступника постійного секретаря, постійного секретаря. Щаблі, що входять до цієї групи, утворюють вершину керівного складу цивільної служби. Ці чиновники несуть особисту відповідальність безпо-

середньо перед міністром за керівництво у своїй сфері адміністративно-державного управління.

Друга група – адміністративна – включає два ступені: учень адміністратора і старший виконавець. У компетенції адміністративної групи знаходиться велике коло питань – від координації діяльності держапарату управління і керівництва роботою міністерств до виконання звичайних канцелярських обов'язків.

Третя група об'єднує професійних науковців і технічних фахівців. До неї входять науковці, архітектори, інженери, зайняті проблемами освіти та професійної підготовки чиновників. Створена також допоміжна група технічних працівників (креслярі, діловоди, що виконують просту виконавську роботу) [3].

Відбором кандидатів для вступу на цивільну службу займаються безпосередньо міністерства і відомства під загальним контролем Комісії у справах цивільної служби. Допоміжну роль при відборі персоналу виконують деякі спеціалізовані організації, такі як Агентство з оцінки та відбору кандидатів для цивільної служби, Група корпоративного розвитку та ін. З метою удосконалення професійної підготовки кадрів для цивільної служби засновані Центр з вивчення питань управління та політики, а також Організація з навчання кадрів для центральних органів державного управління [1].

Значне скорочення, що відбувалось з середини 1980 до 2000 рр., стало можливим завдяки приватизації, скасуванню цілого ряду функцій, видачі підрядів приватному сектору та налагодженню партнерських відносин з ним. Всі цивільні службовці наймаються, просуваються службовими сходами і отримують винагороди за програмами, проголошеним Прем'єр-міністром і Парламентом [1].

На членів британської Комісії покладено завдання щодо забезпечення загальнодержавного регулювання питань державної, в тому числі й цивільної служби, з метою удосконалення і спрощення управління, підвищення його ефективності. Підготовка кадрів цивільних службовців ведеться в Коледжі цивільної служби, що входить в Центр з вивчення управління і політики [1].

В цілому діяльність інституту державної служби Великобританії відрізняється достатньою ефективністю на всіх рівнях, що значною мірою визначається раціональністю сучасної менеджеральної моделі, покладеної в його основу. Налагоджений контроль над діяльністю посадовців усіх рівнів створює атмосферу високої відповідальності в державному апараті [2].

Функції та обов'язки державної служби США сформульовані в Розділі 5 Зведення законів. Він визначає поняття державної служби, принципи найму та просування по службі залежно від здібностей і заслуг, порядок оцінки результатів діяльності, ставки і системи оплати праці, адміністративні процедури та інші аспекти функцій державного управління [2].

Закон про реформу державної служби був розроблений і прийнятий Конгресом в 1978 р. За цим законом політика держави полягає в тому, щоб забезпечити народ Сполучених Штатів компетентними, сумлінними й ефективними федеральними службовцями, що відображають різноманітність нації і поліпшують якість державної служби; управління федеральними кадрами повинно здійснюватися відповідно до принципів «системи заслуг» і не повинно порушувати вимог про заборонені кадрові практики. Крім федеральної, існують державні служби 50 окремих штатів і одного федерального округу, а також апаратів органів місцевого самоврядування [1].

Законом замість комісії були створені в якості незалежних відомств три нових органи: Управління з керів-

ництва персоналом, Управління особливого Радника и Рада з охорони системи заслуг. Їм доручалося виконання трьох різних функцій, що виконувалися раніше комісією: управління набором, навчанням і просуванням службовців; розслідування випадків порушень правових норм; винесення рішень щодо таких порушень [1].

Крім цього, Законом передбачено проведення щорічної оцінки роботи службовців, введено більш широке застосування заохочувальних премій і створено нову групу службовців – Служба вищих керівників [1]. При реформуванні державної служби США ставилося завдання зробити її більш відкритою і конкурентоспроможною порівняно з приватним сектором.

Останнім часом, поряд зі скороченням чисельності державного апарату, багато робиться для підвищення престижу роботи в органах виконавчої влади, поліпшення іміджу державної служби [2].

Сучасні реалії суспільного розвитку, які характеризуються інтенсифікацією світових процесів глобалізації й інтеграції, ставлять перед державами нові завдання, у виконанні яких ключову роль продовжує відігравати державне управління. Як свідчить світова практика, протягом останніх тридцяти років державне управління в багатьох країнах зазнало кардинальних трансформацій, особливо внаслідок виникнення такого напрямку адміністративного реформування. Реформи у США та Великобританії були спрямовані на економію й раціональне використання державних коштів, підвищення ефективності системи державного управління шляхом створення «невеликого за розмірами і конкурентоспроможного державного сектору, підвищення якості надання державних послуг населенню та швидкості реагування держави на задоволення потреб громадян» [6].

Серед європейських країн з федеральним типом державно-адміністративного управління найбільш впливовою є публічна служба Німеччини. Вона регулюється багатьма законами, але основним серед них є Конституція ФРН від 23 травня 1949 року [1].

Сильна традиційна прихильність суворому дотриманню законів у сфері державного управління Німеччини разом з міцними позиціями профспілок і трудових рад, а також децентралізованою структурою системи федерального устрою Німеччини сприяла проведенню поступових реформ, заснованих на пілотних проектах та участі працівників.

Характерний для адміністративних реформ, що проводяться в Німеччині, стиль «знизу вгору» є невід'ємною частиною устрою її державного сектору. Згідно з Конституцією, відповідальність за реалізацію політики і програм та забезпечення необхідної адміністративної інфраструктури несуть землі й значно мірою – місцеві органи влади. Таким чином, федеральний уряд Німеччини відіграє лише роль в управлінні державної службами. Роль федерального уряду в управлінні (соціальними) службами багато в чому обмежується прийняттям постанов.

Проте те, що Федерація контролює більшу частину відповідних законів про державну службу, також має на увазі, що лише федеральний уряд разом з парламентом має владу для створення нової рамкової структури з надання сприяння адміністративним реформам. В Німеччині простежується дуже чітке офіційне розмежування між державними службовцями, які здійснюють державні повноваження, і службовцями державного сектору, а також працівниками фізичної праці, на яких поширюється дія трудового законодавства для приватного сектору.

Державні службовці вважаються агентами держави, і на них поширюється дія законодавства про державну



службу. Службовці ж державного сектору, як вважається, просто виконують свої професійні обов'язки в державному секторі економіки або в державних службах, що фінансуються з державного бюджету. На практиці, однак, кордони між цими двома категоріями службовців поступово стають все більш розмитими. На відміну від США, в Німеччині є єдина державна служба.

Це пояснюється необхідністю уникнути «руйнівного суперництва» між органами влади різних вертикальних рівнів, а також між землями та місцевими органами влади. На федеральному рівні німецькі адміністративні реформи характеризувалися швидше доповненнями, ніж фундаментальними змінами.

У 1995 році федеральний уряд виступив з ініціативою «Худа держава», що призвела до скасування або реорганізації декількох державних відомств. Найбільш помітні зміни в управлінні відбулися на місцевому рівні. Після об'єднання східна частина Німеччини сконцентрувала свою увагу на втіленні в життя принципу влади закону, в той час як у західній частині експериментували з «Новим державним управлінням». Реформи державного управління в Німеччині здебільшого засновані на пілотних проектах і експериментах.

Це дозволяє проводити реформи поступово і за необхідності їх коригувати. Багато реформ починалися на рівні місцевих органів державного управління. Успішно проведено просування «Нової моделі управління» як кращого засобу забезпечення дієвого, ефективного та орієнтованого на споживача управління державними послугами акцентувало увагу на управлінні, в основу якого покладена результативність діяльності на місцевому та земельному рівнях [3].

↪ Аналіз зарубіжної практики дає можливість визначити, який досвід, які з концепцій реформування і якою мірою можуть бути адаптовані в Україні, дозволяє краще зрозуміти логіку реформування вітчизняної моделі державної служби та визначити шляхи підвищення її ефективності.

Інститут державної служби є одним з найважливіших об'єктів модернізації системи державного управління України. Модернізаційні процеси, спрямовані на підвищення ефективності цього інституту, утворюють кілька магістральних векторів, в тому числі: інституційний (зміни в структурі державних органів відповідно до нових реалій), кадровий (зміна концепції відбору та професійної підготовки державних службовців), функціональний (трансформація функціонального навантаження державних органів влади).

Успіх реформування системи управління державною службою значною мірою залежить від того, як раціонально та ефективно буде використовуватися не тільки зарубіжний, а й, насамперед, вітчизняний досвід управлінської діяльності органів державної влади.

#### Література.

1. Граждан В. Д. Государственная гражданская служба : учебник / В. Д. Граждан. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : КНОРУС, 2007. – 496 с.
2. Зенков М. Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: Учебное пособие. – Новосибирск: НГАУ, 2004. – 130 с.
3. Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный Опыт / Ник Мэннинг, Нил Парисон; Пер. с англ. – М. : Издательство «Весь Мир», 2003. – 496 с.
4. Програма економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна еконо-

міка, ефективна держава» // Офіційне інтернет-представництво Президента України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>

5. Рассохин А. В. Анализ моделей государственной гражданской службы в зарубежных странах / А. В. Рассохин / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://electronic.ruzh.org/?q=system/files>.

6. Osborne S. Public Management: [Critical Perspectives on Business and Management]. – New York: Routledge; 1st edition. – 2002. – 2210 p.

УДК 353:35.08

### Урїє Мустафаєва

## РАЦІОНАЛЬНЕ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ КАР'ЄРИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ – ВАЖЛИВИЙ ЧИННИК ЯКІСНОЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*У статті досліджуються питання впливу планування розвитку кар'єри службовців на підвищення якості державної служби, а також взаємозв'язок між ефективністю діяльності держслужби та створенням ефективної системи управління кар'єрою державних службовців*

**Ключові слова:** державна служба, управління персоналом, планування розвитку кар'єри.

↪ Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012, яким схвалено Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки, враховує особливості та перспективи розвитку українського суспільства, світові тенденції та спрямований на утвердження системної й послідовної політики у цій сфері. Окреслено нову філософію реалізації державної кадрової політики, яка базується на засадах професіоналізму та порядності, забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, перевагах «економіки знань», коли інтелектуальні ресурси дають більший прибуток, ніж природні.

Головною метою стратегії розвитку державної кадрової політики має бути досягнення оптимального рівня формування і використання трудових ресурсів країни для забезпечення інтересів держави та потреб у сферах економіки, соціальної, гуманітарній, регіонального розвитку, реалізації конституційних прав громадян на працю, освіту, відпочинок, соціальний захист тощо [1, с. 6].

На думку Ю. Ковбасюка, успішне впровадження президентської програми реформ сьогодні неможливе без залучення високоосвічених якісних кадрів, які мислять як лідери, а не виконавці вказівок чи розпоряджень. Це мають бути компетентні фахівці, ініціативні, цілеспрямовані та комунікабельні, які вміють швидко та якісно аналізувати ситуацію, готові брати на себе відповідальність за самостійно прийняті рішення, вміти мотивувати людей для розв'язання поставлених перед ними завдань. На сьогодні відчувається критична нестача таких фахівців у всіх сферах суспільного життя

© Мустафаєва У.С., 2014.

і, зокрема, в державному апараті України. Тому одним із напрямів Президентської програми економічних реформ України на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна держава» є стимулювання розвитку та функціонування системи кадрового забезпечення в державі [2]. Інакше кажучи, успіх розпочатих перетворень в економіці, соціальній сфері залежить не тільки від оптимізації самого механізму управління, а й від підвищення ефективності діяльності суб'єктів виконання управлінських функцій – державних службовців. Саме від їхнього професійного розвитку залежить результативність та ефективність діяльності всього державного апарату.

Теоретичною основою дослідження є наукові праці з питань управління персоналом. Зазначені питання досліджували такі вітчизняні вчені та практики, як Н. Гончарук, А. Кибанов, І. Ладанов, Н. Нижник, О. Оболенський, Є. Охотський, Л. Пашко, А. Рачинський, І. Сураї та ін.

У роботах учених наведено різносторонні підходи щодо системи кадрової роботи, а саме: планування, підготовка, відбір, формування кадрового резерву, організація праці та підвищення ефективності служби за рахунок мотивації, стимулювання персоналу, управління процесом планомірного формування професіоналізму персоналу та його розвитку, планування та організація кар'єрного зростання.

Головною рушійною силою органів державного управління є службовці, і від них залежить задоволення потреб населення та забезпечення високої якості життя населення. Тому стратегія роботи з персоналом має бути орієнтована на формування високопрофесійних фахівців з управління, створення умов для утримання їх у сфері активної професійної діяльності.

Водночас, незважаючи на значущість і багатогранність досліджуваних аспектів, ще залишається актуальним продовження наукових досліджень у цій сфері.

Мета статті – розглянути вплив раціонального планування розвитку кар'єри службовців на підвищення якості державної служби, а також взаємозв'язок між ефективністю діяльності держслужби та створенням ефективної системи управління кар'єрою державних службовців.

Низький престиж державної служби, відсутність достатньо ефективного механізму матеріального стимулювання їх праці, соціального і правового захисту суттєво заважають притоку та закріпленню на державній службі перспективних співробітників, особливо молодих, що здатні підняти державне управління на якісно новий рівень. Крім того, неврахування кар'єрного потенціалу кожного державного службовця призводить до недостатньої ефективності роботи державних організацій та установ. Все це ставить першочергове завдання осмислення в теоретичному і практичному плані природи і сутності кар'єри державних службовців, її ролі та місця в професійному розвитку персоналу.

На проблеми, які існують в області управління кадрами, вказує також Т. Щукіна, а саме: відсутність динаміки у вирішенні кадрових питань; децентралізація функції управління кадровими процесами; загальний характер кадрової політики в органах державної влади; формальний підхід у реалізації кадрових процедур відбору і призначення на вакантні посади, а також застосування інноваційного досвіду планування і організації кадрової роботи; відсутність кореляції між структурою, складом кадрового резерву і потребами розвитку органів дер-

жавної влади і місцевого самоврядування, роботи з ним; орієнтованість системи показників ефективності професійної службової діяльності не на її якість; підміна сутності кадрової роботи кадровим діловодством [8, с. 79].

І нині актуальною є думка українських науковців Н. Нижник та Н. Гончарук, які зазначають, що «кадрова політика сьогодні побудована так, що просування спеціалістів залежить від обставин, не пов'язаних з їх професійним потенціалом або здібностями. Незнайомим, молодим і недосвідченим не доручають відповідальних справ. У результаті, коли зміна існуючого апарату неминує, під рукою немає молодих і водночас досвідчених кваліфікованих кадрів, які б могли посісти ключові посади, поповнити корпус керівників» [3, с. 278].

На думку Ф. Шамхалова, «...повинен бути виключений в будь-якій формі партійний підхід при рекрутуванні персоналу державної служби, а також створено механізм забезпечення прав громадян на рівний доступ до державної служби та просування по всіх посадах і щаблях службової драбини відповідно до заслуг та досягненнями кожного державного службовця [7, с. 366]. У цьому сенсі положення нового Закону України «Про державну службу», який має набути чинності у 2015 р. (далі-Закон) щодо принципу політичної неупередженості державного службовця (ст. 3 Закону), явно суперечить і вимагає внесення певних змін до Закону, адже не має відповідного механізму для його практичної реалізації службовцями, і в житті це може залишитися лише побажанням.

На наш погляд, до невирішених проблем стосовно раціонального планування кар'єри також можна уналежнити: недосконалість нормативно-правової бази державної служби щодо службової кар'єри; відсутність раціональних форм і методів розвитку кар'єри державних службовців; відсутня система раціонального планування і регулювання професійного і посадового розвитку; невизначеність кар'єрної перспективи. На жаль, і новий Закон не містить їх вирішення.

У КНР державний службовець, щоб зайняти вищу посаду, має не тільки скласти іспит, а й пройти всі щаблі кар'єрної градації, починаючи від найнижчого. Можливо, саме у цьому і полягає запорука високого професіоналізму і відданості справі китайських чиновників [6].

Нині результатом невирішених проблем в системі роботи з персоналом в державних установах з'явилося те, що для більшості державних службовців є невизначеність перспектив кар'єрного розвитку (проходження державної служби не є достатньо прозорим, передбачуваним і таким, що дійсно враховує професійні здібності людини, відсутній механізм «управління кар'єрою», програми управління кар'єрою тощо).

Така ситуація більшою мірою зумовлена невикористанням в роботі кадрових служб розробки та реалізації механізмів управління кар'єрою, яка включає планування, контроль, мотивацію професійної діяльності службовців. Для досягнення цілей професійного розвитку, а саме задоволення потреб службовців та інтересів розвитку організації сучасні кадрові служби повинні використовувати певний інструментарій, а саме: управління службовими кар'єрами, визначенням потреб в навчанні та підвищенні кваліфікації, управління їх рухом (переміщеннями) в організації, структурізації професійної діяльності.

Загальноприйнятим є розуміння кар'єри як поступового переходу від функцій виконавця до функцій керівника. У такому розумінні будь-яка кар'єра працівника – це кар'єра управління [5, с. 328], адже метою процесу

модернізації державного управління є трансформація України в сервісну державу, однією з основних функцій якої визнається обслуговування громадян з метою задоволення їх потреб і захисту їх інтересів.

На нашу думку, розроблена програма управління кар'єрою державного службовця повинна включати: 1) планування індивідуальної кар'єри службовців (отримання професійних консультацій, створення робочих груп планування кар'єрного розвитку, надання допомоги співробітникам у плануванні їхнього саморозвитку, виявлення кар'єрного ресурсу); 2) загальне планування кар'єри (аналіз рівня розвитку кадрів організації, зокрема за допомогою центрів оцінки потенціалу та розвитку, спільне планування кар'єри); 3) організаційні процеси (призначення на посади, планування наступності та безперервності кар'єри, інформування щодо шляхів можливого розвитку, планування потреби в працівниках, наявності можливих вакансій, використання спеціальних схем швидкого підвищення по службі для перспективних співробітників).

Так як служба управління персоналом є органічною і невід'ємною складовою загальної системи управління організацією, у завдання та функції цього відділу мають бути включені функції контролінгу персоналу; кадрового маркетингу, основне завдання якого полягає в забезпеченні організації висококваліфікованими працівниками, моніторингу діяльності персоналу. Для надання рекомендацій щодо підвищення ефективності кадрової роботи служби персоналу можуть організувати здійснення спеціалізованими організаціями кадрового консалтингу (анг. consult – радитися).

Все це у комплексі дасть можливість розробити ефективну програму розвитку кар'єри працівника, забезпечить підвищення рівня зацікавленості службовців, виявить службовців з високим потенціалом просування.

Таким чином, основний зміст планування кар'єрного розвитку державного службовця полягає в тому, щоб усе цінне, чим він володіє та може володіти як фахівець, ефективно використовувалося і для досягнення цілей державної служби, і для задоволення інтересів особистості. Вміло розпорядитися цим надбанням – найважливіше й найскладніше завдання керівників і кадрових служб органів державної влади [4, с. 35].

Отже, якісне нове вирішення проблем професійного зростання державних службовців сприятиме більш раціональному використанню його можливостей, збагаченню особистості та задоволенню інтересів організації.

До сучасних методів планування та розвитку кар'єри віднесена системна кар'єра, до основних ідей якої належить:

- навчання працівників кадрових служб кваліфікаційної розробці системної кар'єри, «кар'єрним технологіям»;
- об'єднання в єдине ціле різних складових частин кар'єри;
- використання системного підходу та засобів, які не є випадковими чинниками;
- створення організаційного фундаменту для планування кар'єри.

Складовими частинами системної кар'єри є:

1) «вертикальна» кар'єра, або посадове просування працівника службовими сходами. Важливо врахувати не лише зміну посад, а й розвиток знань, навичок, умінь.

Найвиразливіше місце – невідповідність рівня знань, навичок і умінь конкретного працівника займаній посаді. Ця обставина має двоякий прояв: працівник перебуває нижче, ніж того вимагає посада. Зазвичай при такому

«авансі» розраховують на зростання на посаді в процесі освоєння роботи. Якщо працівник не виправдовує такий «аванс», то спрацьовує принцип Пітера, тобто людина, досягнувши рівня некомпетентності, продовжує керувати; здатного і компетентного фахівця намагаються перетворити на нездатного і некомпетентного керівника.

2) «горизонтальне» просування (професійна кар'єра). Різновидом даного типу кар'єри є ротація, яка має такі підвиди: кільцева ротація: працівник, пройшовши ряд посад за певний час, повертається на свою посаду; безповоротну, коли переміщення працівника проходить без повернення на свою «стартову» посаду; року, коли два працівники одного рівня міняються місцями.

Для обліку та поєднання потреб і особистої мети службовця з цілями організації кадровим службам як схему можна використати наступні етапи з планування та розвитку кар'єри:

- методи виявлення працівників з високим потенціалом зростання і просування;
- професійна діяльність за посадою;
- підготовка плану розвитку кар'єри;
- стимули до розробки планів кар'єри;
- способи узгодження кар'єри з результатами оцінки професійної діяльності;
- шляхи створення сприятливих умов для професійного розвитку;
- вакансія, можливі напрями ротації;
- форми відповідальності керівників за розвиток підлеглих.

Підсумовуючи, можна сказати, що для вдосконалення системи державної служби необхідний комплекс заходів, які в кінцевому підсумку забезпечать ефективне її функціонування, передусім розробити комплексну систему правового регулювання інституту державної служби, в тому числі модернізація діяльності кадрових служб.

Зазначимо, що кар'єрний процес в системі державної служби протікає в умовах безперервних змін всіх його складових: внутрішнього стану суб'єкта кар'єри, способу його діяльності, середовища, в якому здійснюється службове просування. Ці зміни можуть стимулювати розвиток кар'єри, але можуть і гальмувати її, викликаючи різні перешкоди, включаючи стагнацію, кризи і кар'єрні катастрофи. Знання механізмів, що забезпечують сталий розвиток кар'єрного процесу у висхідному векторі та підтримання їх регулятивності на належному рівні, – найважливіше завдання органів державної влади. Для цього можна використовувати як апробовані форми кадрової роботи, так і пошук нових, що випливають із сучасних соціально-економічних умов. Цілеспрямоване управління кар'єрою покликане спонукати такі очікування державного службовця: забезпечення можливостей самореалізації в сфері державного управління; досягнення більш високого посадового статусу в ієрархії державних посад, можливість одержання більш високої оплати праці; отримання більш змістовної й адекватної професійним інтересам і нахилам роботи; розвиток професійних здібностей за рахунок організації; формування мотивації структури неформальних відносин у сфері державної служби та в органах влади.

Головними завданнями планування і реалізації розвитку кар'єри має стати послідовне введення людини у сферу професіоналізації державної служби, проходження нею певних етапів індивідуальної професіоналізації, забезпечення взаємодії професійної і внутрішньоорганізаційної кар'єри державного службовця.

Перспективами подальших розвідок у даному напрямку стануть законодавчі та нормативні акти щодо

подальшого вдосконалення структури управління персоналом державної служби, професійного розвитку службовців, визначення їх функціональних обов'язків, планування кар'єри та її реалізація.

### Література.

1. 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. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту). – К.: НАДУ, 2012. – 72 с.
2. Ковбасюк Ю. В. Державна кадрова політика: проблеми та шляхи реалізації // [Електронний ресурс]. – Режим доступу [http://www.academy.gov.ua/news/news\\_2012/doc/pdf/news\\_2012\\_05\\_34\\_1.pdf](http://www.academy.gov.ua/news/news_2012/doc/pdf/news_2012_05_34_1.pdf). – С. 1.
3. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації (за заг. ред. Н. Р. Нижник. – Чернівці: Технодрук, 2008. – 432 с.
4. Стратегія кар'єри державного службовця: навч.-метод. посіб. [уклад. О. В. Бікла]; Донецька обласна державна адміністрація, Донецький обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. – Донецьк, 2010. – 44 с.
5. Хміль Ф.У. Управління персоналом: підруч. для студ. вищ.навч.закл. – К., 2006. – 487 с.
6. Цветков В. В., Кресіна І. О., Коваленко А. А. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти: Монографія. –К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 496 с.
7. Шамхалов Ф. И. Теория государственного управления: монография. – М., 2002. – 638 с.
8. Щукина Т. В. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование: монография / Т. В. Щукина. – Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2001. – 650 с.

УДК 342:35.08

*Олексій Олешко*

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ЗАПОБІГАННЯ ВИНИКНЕННЮ ТА ВРЕГУЛЮВАННЮ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

*Конфлікт інтересів на державній службі виражається у зловживанні владою та службовим становищем. Одним із механізмів протидії цьому явищу є його законодавче врегулювання. У цій роботі зроблено огляд та аналіз нормативно-правових документів внутрішнього законодавства, які регулюють питання конфлікту інтересів на державній службі. Розглянуто*

© Олешко О.М., 2014.

*Проект Закону про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців, а також причини його відхилення. Здійснено огляд та аналіз основних міжнародних нормативно-правових документів, які відображають проблему конфлікту інтересів на державній службі.*

**Ключові слова:** державна служба, конфлікт інтересів, нормативно-правова база, нормативно-правові документи, запобігання конфлікту інтересів, врегулювання конфлікту інтересів.

✎ У вітчизняній системі державного управління зберігаються системні протиріччя, що не дозволяють реалізувати повною мірою потенціал, закладений в основі функціонування державної служби. Несприятливі тенденції в діяльності державних органів проявляються, насамперед, у нерозвиненості та низькій ефективності процедур, що регламентують діяльність державних службовців. Зазначені проблеми призводять до виникнення конфлікту інтересів, який виражається у зловживанні державними службовцями посадовим становищем та використанні службових повноважень для задоволення особистих чи інших інтересів, не пов'язаних з виконанням посадових обов'язків. Держава запроваджує правові механізми, які мають запобігати конфлікту інтересів або забезпечити його врегулювання в разі виникнення. Інструментами для забезпечення роботи цих механізмів є нормативно-правові документи.

✎ Проблема конфлікту інтересів на державній службі є предметом дослідження багатьох сучасних вчених, зокрема значний внесок у вивчення цього явища зробили такі науковці: Т. Е. Василевська, Ю. Д. Древаль, І. П. Лопушинський, В. Я. Малиновський, Т. В. Мотренко, О. Ю. Оболенський, М. І. Рудакевич, В. П. Васильєв, Н. Г. Деханова, Ю. О. Холоденко та ін.

Зв'язок роботи з практичними завданнями. В українському законодавстві відсутній закон, який повною мірою описує правовідносини, пов'язані з конфліктом інтересів на публічній службі, тому різні аспекти даного проблемного явища врегульовуються у низці нормативно-правових документів. Отже, аналіз нормативно-правової бази щодо запобігання виникненню та врегулюванню конфлікту інтересів на державній службі має досить важливе науково-практичне значення.

✎ Здійснити аналіз нормативно-правової бази щодо запобігання виникненню та врегулюванню конфлікту інтересів на державній службі.

✎ Державний службовець у процесі проходження служби може стикатися з різного роду конфліктними ситуаціями, але особливим різновидом конфлікту є конфлікт інтересів. Це явище на державній службі виникає внаслідок існування можливостей для зловживання владою. Службове становище дозволяє особам, уповноваженим на виконання функцій держави, маніпулювати значними матеріальними та людськими ресурсами, мати широкий доступ до інформації, а також можливості кардинально впливати на долі конкретних людей. Таким чином, в державному управлінні апіорі існують умови для виникнення конфлікту інтересів.

Дієвими механізмами, що запобігають конфлікту інтересів на державній службі та сприяють його врегулюванню в разі виникнення, є правові важелі. Держава запроваджує роботу цих механізмів, дія яких, зокрема, спрямована на попередження ситуацій, пов'язаних з виникненням конфлікту інтересів. У зв'язку з цим, у Конституції України встановлено обмеження щодо позаслужбової діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування, а саме:

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Вигляд основного матеріалу

підприємницька діяльність депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування обмежується законом; народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата чи бути на державній службі; вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлюються законом; Президент України не може займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку; члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у поза-робочий час, входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку; професійні судді не можуть обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої (частина друга статті 42, частини друга, третя статті 78, частина четверта статті 103, частина перша статті 120, частина друга статті 127 Конституції України) [1].

У квітні 2009 року групою народних депутатів до Верховної Ради України було подано Проект Закону про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців (Номер, дата реєстрації: 4420 від 29.04.2009), який мав визначати поняття, засади запобігання та способи врегулювання конфлікту інтересів, що виникає в діяльності публічних службовців при виконанні ними своїх службових обов'язків, а також засади відповідальності за порушення вимог цього Закону щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів [2]. Спираючись на Висновок Головного науково-експертного управління від 19.05.2009, законопроект було відхилено. Цей документ дійсно містив велику кількість неузгодженостей з вітчизняним законодавством, зокрема на рівні термінів та означень. У ньому було передбачено, що його дія поширюватиметься на публічних службовців, але у зв'язку з цим доцільно зазначити, що термін «публічний службовець» у вітчизняному законодавстві не використовується. Чинне законодавство України оперує, не поняттям «публічна служба», а поняттями «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування» [3]. Використання понять «публічна служба», «публічний службовець» більш притаманне праву західноєвропейських країн і відображає особливості такої служби, наприклад, у Франції поняттям публічна служба охоплюється служба в адміністраціях держави, регіонів, департаментів, комун та їх публічних установ. До публічних службовців також належать вчителі та викладачі вищих навчальних закладів тощо [4].

Наразі в українському законодавстві не існує закону, який у повній мірі описує процеси, пов'язані з конфліктом інтересів на державній службі, але це явище відображене у цілому ряді нормативно-правових документів.

Визначення конфлікту інтересів наведено у Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 р. № 3206. Окрім цього даний документ встановлює обмеження щодо роботи близьких осіб, визначає порядок врегулювання конфлікту інтересів [5].

Явище конфлікту інтересів у значній мірі належить до площини морально-етичних проблем. У багатьох країнах, зокрема в США та Росії існують етичні кодекси публічних службовців, створені на основі Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб (Резолюція 51/59 Генеральної Асамблеї ООН від 12 грудня

1996 р.) [6], та Модельного кодексу поведінки для державних службовців (додаток до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи від 11 травня 2000 № R (2000) 10 про кодекси поведінки для державних службовців) [7], натомість аналог такого нормативного документа в Україні це Закон «Про правила етичної поведінки» від 17.05.2012 р. № 4722 [8]. У контексті протидії проблемі конфлікту інтересів в цьому документі зазначено, що особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, незважаючи на особисті інтереси, вживають вичерпних заходів щодо недопущення конфлікту інтересів, а також не допускають вчинення дій чи бездіяльності, що можуть спричинити виникнення конфлікту інтересів або створити враження його наявності. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не можуть прямо чи опосередковано спонукати у будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчиняти дії або бездіяльності на користь своїх особистих інтересів та/або інтересів третіх осіб [8]. Насправді впровадження і дотримання норм етичних кодексів та правил етичної поведінки вважається найбільш дієвим механізмом попередження конфлікту інтересів на державній службі.

Іншим правовим інструментом врегулювання конфлікту інтересів у професійній діяльності державних службовців є, власне, Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723, він містить норми, які спрямовані на шляхи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів [9].

У трудовому законодавстві, зокрема у Кодексі законів про працю України, містяться норми, які сприяють запобіганню виникнення конфлікту інтересів. Так, стаття 25-1 Кодексу законів про працю встановлює обмеження щодо спільної роботи на одному і тому ж підприємстві, в установі, організації осіб, які є близькими родичами чи свояками (батьки, подружжя, брати, сестри, діти, а також батьки, брати, сестри і діти подружжя), якщо у зв'язку з виконанням трудових обов'язків вони безпосередньо підпорядковані або підконтрольні один одному [10].

В силу того, що конфлікт інтересів на державній службі може покликати за собою низку неправомірних вчинків, законодавством України передбачено міри покарання за дії, які прямо чи опосередковано мають відношення до цього явища. Так, Кодексом України про адміністративні правопорушення встановлена відповідальність за порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів, неповідомлення особою безпосереднього керівника у випадках, передбачених законом, про наявність конфлікту інтересів – тягне за собою накладення штрафу від десяти до ста п'ятдесяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян [11]. Слід також зазначити, що Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» внесені зміни до Кримінально-процесуального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та закону України «Про державну службу», а також містять суттєві запобіжні заходи до здійснення різного роду зловживань владою, перевищень службових повноважень та інших корупційних правопорушень [12].

Питання конфлікту інтересів є предметом врегулювання й підзаконних нормативно-правових актів, зокрема у Постанові Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року № 169 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців», зазначено, що до участі у

конкурсі не допускаються особи, які: досягли встановленого законодавством граничного віку перебування на державній службі; визнані в установленому порядку недієздатними; мають судимість, що є несумісною із зайняттям посади державного службовця; у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлегли близьким особам [13].

Також слід вказати на те, що Наказом Головного управління Державної служби України від 04.08.2010 року № 214 «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця» (з подальшими доповненнями) затверджено положення, що є узагальненням стандартів етичної поведінки, добросовісності та запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців та способів врегулювання конфлікту інтересів на державній службі [14].

Заходи щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі передбачені і в міжнародно-правових актах, зокрема в Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції 2003 року, ратифікованої Україною [15]. У цьому документі наголошується, що кожна держава-учасниця прагне, у належних випадках і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, зокрема, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб [15]. Також одним із заходів запобігання виникненню конфлікту інтересів є встановлення обмежень, у належних випадках й на обґрунтований строк, стосовно професійної діяльності колишніх державних посадових осіб у приватному секторі після їхнього виходу у відставку або на пенсію, якщо така діяльність або робота безпосередньо пов'язана з функціями, що такі державні посадові особи виконували в період їхнього перебування на посаді або за виконанням яких вони здійснювали нагляд [15].

Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, схвалений Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй (Резолюція 51/59 Генеральної Асамблеї ООН від 12 грудня 1996 р.), містить термін «колізія інтересів», значення якого тотожне до поняття конфлікту інтересів. У самому кодексі не дається визначення цього терміну, але інформація, яка наведена у розділі під назвою «Колізії інтересів і відмова від права», дає підстави вважати, що поняття «конфлікт інтересів» і «колізія інтересів» є тотожними. У цьому розділі вказано, що державні посадові особи не використовують своє офіційне становище для невинуватого здобування особистої користі або особистої та фінансової користі для своїх сімей. Вони не беруть участі в жодних, не займають ніякого становища, не виконують ніяких функцій і не мають жодних фінансових, комерційних або інших аналогічних інтересів, несумісних з їх посадою, функціями, обов'язками або їх виконанням [6]. У кодексі також зазначено, що тією мірою, якою до цього зобов'язує посада, і відповідно до законів і адміністративних положень державні посадові особи сповіщають про ділові, комерційні або фінансові інтереси та про діяльність, яка здійснюється з метою отримання фінансового прибутку, які можуть привести до можливої колізії інтересів. У випадку можливої або передбачуваної колізії між обов'язками і приватними інтересами державних посадових осіб вони діють відповідно до заходів, встановлених для того, щоб зменшити або усунути таку колізію інтересів

[6]. Власне слово «колізія» походить від латинського *collisio* – зіткнення, тобто «колізія інтересів» – це є ніщо інше, як «зіткнення інтересів», в даному випадку зіткнення особистих і державних інтересів (службових).

Ще одним міжнародним документом, який можна вважати правовим інструментом для запобігання виникненню та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі, є Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців, яка прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року [7]. Додатком до цього документу є Модельний кодекс поведінки державних службовців, що складається із 28 статей. Стаття 13 цього кодексу регламентує дії, пов'язані із запобіганням та врегулюванням конфлікту інтересів на державній службі. У цьому документі означається ситуація, при якій може виникати конфлікт інтересів, а також визначено, що саме слід вважати особистим інтересом державного службовця. Отже, за Модельним кодексом особистий інтерес державного службовця включає будь-які переваги для нього чи неї, його чи її сім'ї, близьких родичів, друзів або осіб чи організацій, з якими він чи вона має або мали бізнесові чи політичні стосунки. Це також включає будь-які фінансові чи цивільні зобов'язання в такому ж відношенні [7]. У пункті 3 статті 13 наведені вказівки стосовно дій посадовця у ситуації загрози конфлікту інтересів. В них наголошується, що державний службовець особисто зобов'язаний:

- попереджувати будь-які реальні чи потенційні конфлікти інтересів;
- вживати кроків для уникнення таких конфліктів;
- повідомляти свого керівника про такий конфлікт, як тільки йому чи їй стало відомо про нього;
- виконувати будь-яке остаточне рішення щодо його чи її відмови або відсторонення від переваг, отриманих внаслідок конфлікту [7].

Ці вказівки мають неухильно виконуватися особами, які обіймають посади в державних органах та уповноважені на виконання завдань і функцій держави.

Отже, керуючись нормативно-правовими актами, можна ідентифікувати факт наявності чи загрози виникнення ситуації пов'язаної з конфліктом інтересів, але ефективність дії цих інструментів великою мірою залежить, власне, від морального вибору посадовця, оскільки державний службовець часто є єдиною особою, яка знає про наявність і стан такого роду ситуацій.

Запропонований огляд та аналіз нормативно-правових документів, що відображають проблематику конфлікту інтересів на державній службі має важливе науково-практичне значення. Даний матеріал є підґрунтям для розробки практичних рекомендацій державним службовцям, виконання яких сприятиме недопущенню ситуацій конфлікту інтересів та допомагатиме його раціональному врегулюванню у разі виникнення.

Напрями подальших наукових розвідок полягають у поглибленому вивченні та формуванні науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення механізмів впорядкування конфлікту інтересів на державній службі і, зокрема, пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення управління процесами запобігання виникненню та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі

#### Література.

1. Конституція України. Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, Редакція від 06.10.2013 / [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради Украї-

ни. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

2. Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців: Проект Закону України, унесений народними депутатами України І. Г. Кириленком, О. В. Ляшком, Р. М. Зваричем, Ю. Р. Мірошниченком, О. Б. Бондарем, зареєстрований у Верховній Раді України 29 квітня 2009 року за № 4420 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=4420&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4420&skl=7).

3. Висновок на проект Закону України «Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців» (реєстр. №4420 від 29.04.2009 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=4420&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4420&skl=7).

4. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України [Текст] / За заг. ред. Тимошука В. П., Школика А. М. – К.: Конус-Ю, 2007. – С. 12–13).

5. Закон України Про засади запобігання і протидії корупції від 07.04.2011 р. № 3206-VI [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.

6. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб. ООН; Міжнародний документ від 23.07.1996 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_788](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_788).

7. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Раді Європи щодо кодексів поведінки державних службовців. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією. – Режим доступу: <http://pb8.ru/4r5>.

8. Закон України від 17.05.2012 р. № 4722-VI Про правила етичної поведінки [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4722-17>.

9. Закон України Про державну службу від 16.12.93 р. № 3724-XII [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

10. Кодекс законів про працю України. Верховна Рада УРСР; Кодекс України, Закон, Кодекс від 10.12.1971 № 322-VIII, поточна редакція – Редакція від 11.08.2013. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08/page>.

11. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Верховна Рада УРСР; Кодекс України, Закон, Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X, поточна редакція – Редакція від 11.08.2013. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

12. Закон України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення, від 07.04.2011 № 3207-VI, поточна редакція – Редакція від 19.11.2012. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3207-17>.

13. Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року № 169 Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, поточна редакція – Редакція від 07.09.2012. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/169-2002-%D0%BF>.

14. Наказ Головного управління Державної служби України від 04 серпня 2010 року № 214, Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця, поточна редакція – Редакція від 09.11.2012. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>.

15. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. Міжнародний документ від 31.10.2003. Ратифікація від 18.10.2006 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16).

УДК 35.08.6

*Олександр Терентьєв*

## КРИТЕРІЇ РОЗВИТКУ ПРОФЕСІЙНОГО ПРОСТОРУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

*Розглянуто теоретичні та практичні аспекти конструювання професійного простору державної служби, запропонована її структура, визначено її пов'язаність з макросоціальними процесами, соціальними нормами та цінностями. Вказано на важливість специфічних соціальних та професійних параметрів, що визначають уявлення про сучасну професію державного службовця як важливу умову формування професійного простору державної служби. Автором зазначено, що професійний простір державної служби повинен стати основою для прогнозування, планування й прийняття управлінських рішень у сфері управління державною службою. Конструювання професійного простору, пов'язане зі зміною норм, цінностей, у першу чергу – соціальних, закладає основу для управління ефективністю професійної діяльності та професійного розвитку державних службовців. У статті автором визначено внутрішню побудову професійного простору державної служби, теоретичні основи його формування та критерії побудови.*

**Ключові слова:** професійний простір державної служби, соціальний простір, державна служба, управління професійним простором державної служби, критерії розвитку професійного простору державної служби.

↗ Недостатня розробка проблеми обумовленості професійного простору державної служби соціальними параметрами сучасного суспільства та державного управління стала стримуючим фактором у процесі становлення сучасної моделі як державної служби так і її системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації як особливого виду соціокультурної практики (трансляції знання, компетентності), впровадження у вітчизняне державне управління нових системних моделей управління, у тому числі й моделей управління персоналом. Також актуальною є проблема м'якого, опосередкованого управління персоналом державних органів. Існує невизначеність у формулюванні змісту поняття «професійний простір», «професійне середовище».

Постановка проблеми

© Терентьєв О.М., 2014.

↗ Проблема структури, теоретичних основ формування, параметрів та критеріїв оцінювання професійного простору державної служби у сучасному суспільстві як самостійна проблема у відомих нам джерелах вітчизняної науки не піднімалась. Теоретичною основою статті є дослідження соціального простору, здійснені П. Сорокіним, П. Бурдьє, М. Баграмянцем, В. Виноградським, Г. Зборовським, К. Левіним, В. Романовим, Т. Прокопенко, В. Черніковим, В. Устьянцевим, С. Шавель. Актуальними є теоретичні розробки професійного простору О. Андріянової. Різними аспектами професійного середовища займаються Н. Гончарук, Н. Липовська, Л. Пашко, Т. Пахомова, Г. Руденко, С. Серьогін, С. Тихоніна, І. Шпекторенко. Сучасним, на наш погляд, є розгляд теоретичних та практичних аспектів проблеми конструювання професійного простору державної служби, що включає розробку його структури, визначення його поєднаності з макросоціальними процесами. Особо важливим в цих умовах є дослідження специфічних соціальних та професійних параметрів, що визначають уявлення про сучасну професію державного службовця, умов формування професійного простору державної служби. Професійний простір державної служби повинен стати висхідною точкою для прогнозування, планування й прийняття управлінських рішень у сфері управління державною службою. Конструювання професійного простору, пов'язане зі зміною норм, цінностей, у першу чергу – соціальних, закладає основу для управління ефективністю професійної діяльності та професійного розвитку державних служби.

↗ Мета статті – тема статті передбачає визначення внутрішньої побудови професійного простору державної служби та теоретичних основ його формування, визначення критеріїв побудови професійного простору державної служби.

↗ Одне з розумінь професійного простору будується на категорії «суспільні відносини», коли сам професійний простір є формою та необхідною умовою суспільних відносин у певній сфері професійної діяльності. Інше визначення професійного простору можна базувати на людській діяльності, акцентуючи пріоритет людино-діяльних характеристик часу та самого простору. Обидва ці напрями не є протилежними, оскільки об'єднуються єдиною фундаментальною дефініцією соціального простору, яка трактується як форма суспільного буття.

↗ Нами обґрунтовуються наступні критерії побудови та розвитку професійного простору державної служби.

1. Структурованість професійного простору. Професійний простір є сукупністю властивостей або якостей його частин (підпросторів) як цілого.

Професійний простір державної служби є в цілому структурою підпросторів, полів, середовищ, пов'язаних з професійно важливими якість персоналу, що збагачуються у процесі його професійної діяльності. Поняття «поля» визначається в теорії поля як «тотальність співіснуючих фактів, що мисляться як взаємозалежні», що наш погляд, не вказує на чітку різницю між власне простором і полем, простором і середовищем, середовищем і полем. Детермінантами поведінки особистості розглядаються сили або потреби, що перебувають в її основі. Кордон (межа) між життєвим простором і зовнішнім світом (просторами) в теорії поля нагадує швидше проникну мембрану або мережу, ніж стіну або жорсткий бар'єр [1]. Життєвий простір і зовнішній світ (як і професійний простір в цілому) тісно зв'язані. Зміни,

що відбуваються у зовнішньому світі (соціальному та професійному просторах), впливають на стан життєвого простору, а зміни життєвого простору – на зовнішній світ.

Складовими професійного простору державної служби є: інституційна (організаційно-технологічна («організаційний простір», «професійне середовище державного органу»)); нормативно-правова; мотиваційна; просторово-стратифікаційна (життєвий простір, простір життєдіяльності, кар'єрний, службовий простори тощо); комунікативна та культурна сфери; різні установки, орієнтації та компетентності персоналу.

2. Складність, але не гетерогенність (оскільки включає в себе складові частини). У будь-якому просторі (соціальному, професійному, діловому, культурному, навчальному (академічному), особистому) взаємно впливають один на одного різноманітні об'єкти, суб'єкти цих просторів, внутрішніх та зовнішніх середовищ.

Поняття «професійний простір» використовується нами в методологічному ключі у процесі дослідження професії державного службовця, оскільки саме воно надає можливість теоретично обґрунтувати систему відносин між суб'єктами самого інституту – державними службовцями та самим соціальним інститутом – державною службою, з одного боку, та іншими соціальними суб'єктами (держава, громадські організації, споживачі послуг та ін.) – з іншого.

Використання понять «соціального простір», «професійний простір» можливе лише у переносному значенні, коли в залежності від об'єкта і предмета дослідження обумовлюється його зміст та понятійне (смісловне) значення. Поняття «соціальний простір», «професійний простір» є не що інше, як особлива форма буття матерії, як деякий фрагмент позначення фізичного простору-часу в соціальному та професійному житті. Важливо вживати дану категорію так, аби вона не призвела до змінення об'єктивно існуючого простору з його віддзеркаленням в свідомості дослідників та людей, представників певних професій, коли стає можливою втрата його об'єктивності.

3. Динамічність. Професійний простір – динамічний, що детермінує норми професії, бажані та зовнішньо мотивовані типи соціальної та професійної поведінки і які, як правило, використовуються у процесі описання професії, різних аспектів професійної діяльності, особливостей внутрішньої взаємодії та різних стосунків даної професійної групи. Слід підкреслити, що соціальні норми, ціннісні орієнтації – також динамічні.

Управління професійним простором державної служби – прилюдне та олюднене управління, що повинно відбуватися залежно від потреб громадян країни, держави, потреб та можливостей системи, спрямовуватися на розвиток людського потенціалу державного управління, громадянського суспільства, здійснювати власне становлення і розвиток узгоджено, динамічно з соціальними параметрами. Зміни параметрів одного з підпросторів професійного простору державної служби повинні викликати зміни в інших підпросторах, оскільки підпростори повинні розвиватися одночасно, взаємопов'язано та гармонійно. Кількість дефектів визначає якість професійного простору – чим більша кількість дефектів, тем нижче усталеність простору і навпаки.

4. Змінність (професійний простір повинен відповідати соціальним параметрам). Конфігурація професійного простору (внутрішня побудова, набір внутрішніх зв'язків та ін.) складається під впливом певних соціальних параметрів [1, с. 105]. Професійний простір пов'язаний з соціальним, економічним, культурним, політичним та іншими



ми просторами, економічною, соціальною, політичною, духовною та ідеологічною сферами суспільного життя.

З розвитком організацій та еволюції їх цілей змінюються їх стратегії та плани. Те саме повинне відбуватися і з їх структурами. Існує динамічна взаємодія між стратегією, структурою та середовищем, в котрому функціонує організація. Одна з основних помилок, до якої припускається дуже багато фірм, полягає в тому, що нову стратегію вони просто накладають на існуючу структуру фірми. Так не повинно бути [6, с. 285–286].

5. Процесуальність (має протяжність у часі). Розгляд поняття «простір» у соціально-професійному аспекті дозволяє уявити та зафіксувати у певний проміжок часу систему відносин між суб'єктами самого інституту та самим інститутом, з одного боку, та іншими соціальними просторами або підпросторами, різними суб'єктами (держава, громадські організації, споживачі послуг та ін.) – з іншого. Професійний простір як макросередовище та професійне середовище як мікросередовище професійного розвитку державних службовців є обов'язковим атрибутом управлінської діяльності державної служби. Професійний простір дозволяє об'єднати матеріальний та інтелектуальний потенціал державної служби, створити нові організаційно-правові можливості використання різних засобів, механізмів, технологій професійного розвитку державних службовців і на цій основі забезпечити нову якість процесу державного управління. Тому зближення умов професійної діяльності в різних державних органах, створення єдиного професійного простору державної служби України шляхом розробки та реалізації заходів із забезпечення рівних професійних прав, обов'язків і гарантій є пріоритетним завданням.

З урахуванням наведених визначень професійний простір державної служби може бути представлений як така сукупність властивостей, котра обумовлює пристосованість особистості до реалізації професійних цілей в аспекті формування й розвитку особистості у напрямі визначених даною професією вираженістю соціальних, психічних та фізичних властивостей. Професійний простір державної служби можна охарактеризувати жорстким обмеженням, накладеним часовим життєвим циклом особистості. Певні етапи даного циклу пов'язані з найбільшою активною взаємодією особистості з соціальним та професійним просторами, що призводить до розширення та трансформації життєвого простору самої особистості. Це етапи визрівання, зрілості й початку згасання професійної активності державного службовця.

На людину професійне середовище державного органу (як мікросередовище) завжди впливає сильніше та більш спрямовано, ніж простір чи поле. Середовище можна, а то й потрібно або обмежувати, або, навпаки, розширити. Так і середовище, звужуючись або розширюючись, змінюючи свій власний зміст, зміст інституціональних каналів процесу професіоналізації, засобів, механізмів впливу на цей процес, у свою чергу, може впливати на людину, в даному випадку, на професійну діяльність на державній службі. Людина є обов'язково включеною в «більший» простір, який, у свою чергу, може атомізуватися на інші, «менші» простори. Аналогічно «більші» поля, середовища тощо, складаються з «менших» полів, середовищ.

6. Соціальна цінність (значущість) професійного простору. Дослідження наукових публікацій про соціальний та професійний простори як умову, фактор, а то й форму руху матерії вказує, що часто їх автори відтворюють специфічні підходи різних спеціально-наукових дисциплін (фізичних, географічних, конкретно-соціологічних

тощо). Водночас здійснюються спроби більш повного, комплексного, а то й системного осмислення просторово-часових властивостей соціальної форми руху матерії у професійному просторі, професійних середовищах, оскільки, як влучно вказує О. А. Андріянова, «професійні процеси, сконцентровані в особливих, професійних, просторах є згідно зі своєю природою соціальними феноменами» [1, с. 17]. Професіоналізацію як соціальний феномен розглядає О. І. Турчинов [8]. Державна служба є основним механізмом реалізації функцій та завдань державного управління, тому соціальна значущість її діяльності відбиває соціальну значущість державного управління у країні.

Поєднання власне професійного розвитку з особистісним – одне з основних завдань будь-якого професійного простору, професійного середовища державної служби. При цьому через розподіл властивостей і статусів соціальний світ об'єктивно представляється як символічна система, символічний простір різних соціальних практик, позицій, статусів [4, с. 13]. Тому оскільки професійна сфера розглядається у складі соціальної, професійна мобільність – у складі соціальної [9], то професійний простір має всі передумови розглядатися у складі соціального простору. Такий підхід не суперечить також думці російських вчених, які вказують, що простір параметрів більшого розміру може межувати, переходити в підпростір меншої розмірності [3, с. 114]. В межах соціального простору в людини формується соціальна ідентичність, а у межах професійного простору – професійна.

Взаємодіючи з різними середовищами та їх конкретними унікальними варіантами, розробляючи та реалізуючи життєву стратегію, людина не замикається в своєму найближчому соціальному або професійному оточенні, горизонтально і вертикально переміщується в просторі не тільки соціуму, а й професії, міняючи при цьому свої соціальні та професійні ролі, статуси, компетенцію. Г. В. Мірзоян дійшов до висновку, що для партнерства між соціальними суб'єктами важливий «нейтральний соціальний простір», що дозволить соціальним агентам взаємодіяти, не наносячи збитку третім сторонам. Таким соціальним простором зазвичай виступає цивільне суспільство (що схоже з позицією Д. Л. Аграната). Але соціальне партнерство не виникає, якщо стосунки між соціальними суб'єктами володіють виключно бюрократично-адміністративним змістом, або якщо ролі функції сторін носять гранично ієрархізований характер (що підкріплюється, наприклад, традиціями) [7, с. 26]. Дослідження Г. В. Мірзояна дозволяє припустити, що для професійної діяльності важливим є створення «нейтрального» професійного простору, яке складається з «нейтральних» професійних середовищ, що дозволить державному органу налагодити взаємодію між людьми, їхніми рольовими функціями як під час здійснення посадових обов'язків (професійна взаємодія, професійне партнерство), так і під час надання адміністративних послуг стороннім споживачам послуг. Н. А. Липовська вказує на актуальність практичного втілення організаційно-управлінського потенціалу етики, побачити в моральності не одні лише висоти людського духу, але й повсякденну співтворчість багатьох людей, що дозволяє їм і співіснувати, і знаходити взаєморозуміння в рамках трудового процесу і за його межами [5, с. 32]. У такому випадку подібна професійна мобільність державних службовців не набуватиме ролі маргінальної, вона означатиме взаємне пристосування професійного простору, середовища до особистості державного службовця й навпаки. Державний службовець

вещь не буде змушений імітувати ту або іншу професійну роль, імітувати володіння нормами професійної культури, а користуючись власним інтелектуальним і духовним потенціалом, набутою професійною компетентністю, професійною культурою, освоюватиме локальне професійне середовище (або мікросередовище державного органу), укоріняється в ньому, а якщо не укоріняється – у нього є можливість рухатися в рамках професійного простору (тобто в рамках макросередовища). Важливою особливістю соціально-професійної групи державних службовців є те, що вони працюють у виконавчій гілці влади і, виконуючи вже прийняті рішення, мають безпосереднє відношення до організації власне самого соціального простору. Така традиція властива не тільки Україні, а й сусіднім державам пострадянського простору, наприклад, Росії, де влада, з позиції М. О. Аніпкіна, «грає особливу роль, оскільки історично була, мабуть, єдиним інструментом, що організовує соціальний простір [2, с. 5].

✎ Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, професійний простір є атрибутивною формою існування й розвитку соціально організованої матерії (суспільства) в межах соціального простору, це форма соціального буття, певна система координат, системний підрівень соціального простору. Феномен професійного простору виникає й формується соціальними та, власне, професійними процесами та взаємодіями, котрі реалізуються у процесі професійної діяльності. Професійний простір державної служби – система зв'язків та відносин між державними службовцями, спрямована на реалізацію професійних цілей. Основні параметри цього простору – протяжність, безперервність, щільність, а сам професійний простір має протяжність, обсяг, глибину та структуру професійної форми руху людей. Професійний простір, будучи системним підрівнем соціального простору, є простором антропогенним, що утворюється взаємодією людини й продуктів її діяльності. Будь-який антропогенний простір має діяльну природу. В залежності від характеру діяльності можна виділити види антропогенних просторів – соціальний, економічний, політичний, професійний та інші простори. Їх взаємодія відбувається як взаємодія складних нелінійних систем.

Професійний простір державної служби повинен сприяти реалізації стратегічних цілей, завдань, принципів, напрямів та пріоритетів діяльності державних органів в реалізації їх місії, функцій та завдань, а також у формуванні просторово-стратифікаційного підпростору (життєвого простору, простору життєдіяльності, кар'єрного, службового просторів державних службовців), максимально поєднуючи у цьому широкому процесі інтереси державного органу з особистими та професійними інтересами персоналу. Процес формування професійного простору може мати соціальні, економічні, інституційні, організаційні цілі. Професійний простір повинен формуватися з урахуванням тенденцій розвитку соціального простору, надавати найбільш загальні правові основи для розробки і реалізації кадрової політики в державній службі, для організаційного впливу, пов'язаного з формуванням, відтворенням, розвитком та використанням персоналу державної служби, для формування сприятливих для професійного розвитку професійних середовищ державних органів.

#### Література.

1. Андриянова Е. А. Социальные параметры профессионального пространства медицины // Дис. ...

докт. социол. н. : 14.00.52 – социология медицины / Андриянова Елена Андреевна ; ГОУВПО «Волгоградский гос. мед. ун-т Федер. агентства по здравоохранению и социальному развитию РФ. – Волгоград, 2006. – 402 с.

2. Анипкин М. А. Социальная и системная интеграция власти и общества: региональный аспект // Автореф. дисс. ... докт. социол. н. : 22.00.04 – Социальная структура, социальные институты и процессы / Анипкин Михаил Александрович; ГОУВПО «Волгоградский гос. ун-т». – Волгоград, 2010. – 48 с.

3. Достаточна общая теория управления: Постановочные материалы учебного курса факультета прикладной математики – процессов управления Санкт-Петербургского государственного университета (1997-2003 гг.). – Санкт-Петербург, 2003. – 405 с.

4. Каландаров К. Х. Управление общественным сознанием. Роль коммуникативных процессов / К. Х. Каландаров; научн. ред. Н. М. Мамедов. – М.: Гуманит. центр «Монолит». – 1998. – 80 с.

5. Липовська Н. А. Технологія дослідження етосу державної служби України / Н. А. Липовська // Фінансовий механізм державного управління економікою України: зб. наук. пр. / ДонДУУ: Донецьк: ДонДУУ, 2009. – Т. X. – С. 24–33.

6. Мескон М. Основы менеджмента / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури ; пер. с англ. / общ. ред. и вступ. статья Л. И. Евенко ; Акад. нар. хоз-ва при Правительстве Российской Федерации. – Москва: Дело, 1996. – 670 с.

7. Мирзоян Г. В. Социальное партнерство в российском обществе: социально-философский анализ // Автореф. дисс. ... докт. филос. н. : 09.00.11 – Социальная философия / Мирзоян Герасим Ваноевич; ФГОУ ВПО «Южный федер. ун-т». – Ростов-на-Дону – 2010. – 41 с.

8. Турчинов А. И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики / А. И. Турчинов. – М. : МПСИ ; Флинта, 1998. – 272 с.

9. Шпекторенко И. В. Социальные лифты в структуре социальной мобильности индивида / И. В. Шпекторенко // Упр. консультирование: акт. пробл. государственного и муниципального управления. Науч.-практ. журнал Северо-Западной акад. госуд. службы (г. Санкт-Петербург). – 2013. – № 6. – С. 93-103.

УДК 351.82

Лариса Вдовиченко

## ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ РЕГУЛЯТОРНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Здійснено огляд законодавчого забезпечення регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування, виявлено основні недоліки, що створюють передумови для неналежного здійснення регуляторної діяльності на місцевому рівні, запропоновано інструменти забезпечення повноти та прозорості регуляторної діяльності в органах місцевого самоврядування та заходи їх використання на сучасному етапі державного управління.*

**Ключові слова:** регуляторна діяльність, регуляторний процес, органи місцевого самоврядування, регуляторний акт, аналіз регуляторного впливу, інформаційні відносини.

рекомедації щодо забезпечення повноти та прозорості регуляторної діяльності в органах місцевого самоврядування; 3) запропонувати інструменти забезпечення повноти та прозорості регуляторної діяльності і заходи їх використання в органах місцевого самоврядування на сучасному етапі державного управління в Україні.

Відповідно до визначення, наведеного у статті 1 Закону, регуляторна діяльність – це діяльність з підготовки, прийняття, відстеження результативності та перегляду регуляторних актів (нормативно-правових актів у сфері господарської діяльності), яка здійснюється її учасниками в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією України, Законом та іншими нормативно-правовими актами [1]. У процесі здійснення регуляторної діяльності Закон зобов'язує органи місцевого самоврядування дотримуватися визначеної процедури. Йдеться про такі процедурні етапи процесу регуляторної діяльності в органах місцевого самоврядування:

- перший етап – визначення проблеми, яку передбачається розв'язати шляхом прийняття певного регуляторного акта (далі – РА), збір, узагальнення, систематизація та аналіз наявної інформації щодо цієї проблеми;
- другий етап – планування діяльності з підготовки проекту РА;
- третій етап – обґрунтування проекту РА, підготовка його аналізу регуляторного впливу (далі – АРВ);
- четвертий етап – розробка проекту РА та проведення його базового відстеження;
- п'ятий етап – оприлюднення повідомлення, проекту РА та його АРВ;
- шостий етап – робота із зацікавленими суб'єктами (одержання зауважень і пропозицій, проведення відкритих обговорень проекту РА);
- сьомий етап – погодження з відповідними відповідальною постійною комісією місцевої ради або відповідальним структурним підрозділом виконавчого органу сільської, селищної, міської, районної у місті ради чи виконавчого апарату районної, обласної ради з питань реалізації державної регуляторної політики;
- восьмий етап – прийняття та офіційне оприлюднення РА;
- дев'ятий етап – проведення повторного і періодичного відстеження результативності РА та у разі необхідності перегляд РА.

Законом та іншими нормативно-правовими актами для кожного з суб'єктів процесу здійснення регуляторної діяльності в органах місцевого самоврядування, який вміщує дев'ять перелічених вище процедурних етапів, встановлено наступні функції.

1. Сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті ради, голова районної, обласної ради:

- забезпечує дотримання органами влади засад державної регуляторної політики на місцевому рівні;
- щорічно звітує перед радою про здійснення державної регуляторної політики виконавчим органом (виконавчим апаратом) ради.

Постановка проблеми

З часу дії Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон) [1], що відповідає кращим сучасним світовим практикам державного регулювання, науковцями приділялося багато уваги питанням здійснення регуляторної діяльності. Проте, поряд із прогресивним Законом продовжує існувати практика низького рівня його виконання органами державного управління і особливо органами та посадовими особами місцевого самоврядування. На думку автора, це відбувається через низку нерегульованих питань саме у інформаційних відносинах суб'єктів регуляторного процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Теоретичні питання та окремі аспекти практичного здійснення регуляторної діяльності досліджувалися у роботах українських вчених О. В. Балабенко, Т. М. Кравцової, О. В. Кужель, С. М. Кулика, О. В. Літвінова, Д. В. Ляпіна, М. А. Погрібняка, О. Х. Юлдашева та ін.

Разом з тим, сучасний стан наукової розробленості проблеми здійснення регуляторної діяльності органами та посадовими особами місцевого самоврядування в Україні є недостатнім.

Мета

У зв'язку з вищевикладеним, метою даної статті є огляд та аналіз чинного законодавства щодо здійснення регуляторної діяльності органами і посадовими особами місцевого самоврядування та з'ясування основних недоліків, які негативно впливають на виконання ними вимог цього законодавства. Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання: 1) виявити суттєві недоліки, що створюють передумови для здійснення регуляторної діяльності органами місцевого самоврядування на неналежному рівні; 2) надати

2. Місцева рада (сільська, селищна, міська, районна у місті, районна, обласна рада):

- приймає рішення про оприлюднення й проведення громадських обговорень проектів РА до внесення їх на розгляд сесії ради;
- приймає рішення про повторне оприлюднення й громадське обговорення проектів РА, які вже оприлюднювалися, до внесення їх на розгляд сесії ради;
- під час розгляду кожного проекту РА на пленарному засіданні сесії ради заслуховує висновок голови відповідальної постійної комісії ради з питань реалізації державної регуляторної політики щодо відповідності цього проекту вимогам статей 4 і 8 Закону, що визначають принципи регуляторної політики та порядок підготовки АРВ.

3. Відповідальна постійна комісія місцевої (сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної) ради з питань реалізації державної регуляторної політики:

- вивчає кожен проект РА, що подається на розгляд ради, та готує висновок про його відповідність принципам регуляторної політики і вимогам щодо розроблення АРВ;
- забезпечує підготовку експертного висновку щодо регуляторного впливу проекту РА за поданням депутатів, постійних комісій та голови ради, які вносять його на розгляд;
- надає свій висновок щодо відповідності проекту РА принципам державної регуляторної політики та вимогам підготовки АРВ на розгляд та вивчення постійної комісії ради, до компетенції якої належить супроводження розгляду цього проекту РА;
- приймає рішення про оприлюднення й проведення громадських обговорень проекту РА до внесення його на розгляд сесії ради;
- не допускає прийняття радою проекту РА у разі існування хоча б однієї з таких обставин: відсутній його АРВ; проект не був оприлюднений;
- надає свій висновок щодо відповідності проекту РА принципам державної регуляторної політики та вимогам підготовки АРВ під час розгляду на пленарному засіданні сесії ради цього проекту.

4. Профільні постійні комісії місцевої (сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної) ради:

- виконують функції із супроводження розгляду поданих проектів та дії прийнятих радою РА, які належать до їх компетенції;
- розглядають зауваження й пропозиції фізичних і юридичних осіб, їх об'єднань щодо оприлюдненого проекту РА, внесеного на розгляд сесії ради, та його АРВ;
- розглядають звіти про відстеження результативності РА та приймають рішення про необхідність перегляду цього РА.

5. Відповідальний структурний підрозділ виконавчого органу сільської, селищної, міської, районної у місті ради або виконавчого апарату районної, обласної ради з питань реалізації державної регуляторної політики:

- організовує здійснення державної регуляторної політики сільським, селищним, міським головою, головою районної, обласної ради;
- повертає розробнику на доопрацювання проект РА, поданий на розгляд без АРВ та оприлюднення;
- виконує функції з організації й проведення відстеження результативності РА;
- готує звіт про відстеження результативності РА та не пізніше наступного робочого дня з дня опри-

люднення цього звіту подає його на розгляд профільної постійної комісії ради, до компетенції якої належить супровід цього РА.

6. Суб'єкти регулювання – громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання, інші органи державної влади, наукові установи і консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання:

- подають до органів місцевого самоврядування пропозиції про необхідність підготовки проектів РА, а також про необхідність їх перегляду;
- беруть участь у розробці проектів РА у випадках, передбачених законодавством;
- подають зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів РА, беруть участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних із регуляторною діяльністю (беруть участі в громадських обговореннях кожного проекту РА, його АРВ та у проведенні відстежень результативності впровадження РА);
- залучаються до підготовки АРВ, експертних висновків щодо регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності РА;
- самостійно готують АРВ проектів РА, розроблених органами (посадовими особами) місцевого самоврядування, відстежують результативність РА, подають за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції;
- одержують від органів (посадових осіб) місцевого самоврядування у відповідь на звернення, подані у встановленому законом порядку, інформацію щодо їх регуляторної діяльності;
- звертаються до органів прокуратури та судових органів зі скаргами/позовами щодо зупинення дії РА, які були прийняті з порушенням вимог Закону.

7. Органи прокуратури:

- здійснюють нагляд за дотриманням органами (посадовими особами) місцевого самоврядування вимог Закону;
- розглядають звернення щодо порушень органами (посадовими особами) місцевого самоврядування вимог Закону;
- приймають рішення про зупинення дій РА, прийнятих з порушенням вимог Закону.

8. Судові органи:

- розглядають позовні заяви щодо порушень органами (посадовими особами) місцевого самоврядування вимог Закону;
- зупиняють дію РА, прийнятих з порушенням вимог Закону.

Як бачимо, держава організовує процес регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування, регламентує його через обов'язковість проходження певних процедур та за допомогою створення цілої системи відповідальних органів, наділення їх і інших органів державного управління та суб'єктів регулювання відповідними функціями щодо здійснення регуляторної діяльності контролює цю діяльність і сприяє реалізації встановлених Законом етапів здійснення регуляторної діяльності. Чому ж тоді у суб'єктів регулювання відсутнє розуміння ефективної та корисної участі у здійсненні регуляторної діяльності в органах місцевого самоврядування? Тому що поряд із перевагами існують недоліки цього процесу.

До переваг сучасного механізму здійснення регуляторної діяльності в органах місцевого самоврядування, на думку автора, слід уналежнити:

1) поширеність регуляторної діяльності на всі органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб, рішення яких стосуються інтересів суб'єктів регулювання у сфері господарювання;

2) визначення Законом низки обов'язкових для органів місцевого самоврядування процедур (планування діяльності з прийняття РА, підготовка АРВ, проведення відстежень результативності дії РА, оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності тощо), які вимагаються при прийнятті РА, а недотримання або неналежне виконання цих процедур унеможлиблює легальне затвердження РА (у тому числі у судовому порядку);

3) запровадження ідеології інформаційного забезпечення відкритості та прозорості органів місцевого самоврядування, які зобов'язані оприлюднювати визначений Законом обсяг інформації;

4) урегульованість Законом залучення суб'єктів регулювання до прийняття органами та посадовими особами місцевого самоврядування РА.

До недоліків існуючого в органах місцевого самоврядування механізму здійснення регуляторної діяльності, які автором детально розглядалися у попередніх дослідженнях [3; 4], можна віднести:

1) принципи регуляторної політики (стаття 4 Закону) відірвано від реального процесу здійснення регуляторної діяльності, процедурні етапи якого включають права та обов'язки певних із приведених вище учасників цього процесу;

2) конкретизовано та ретельно вписано тільки процедури ведення обліку (реєстру) РА, прийнятих центральними органами виконавчої влади, територіальними (місцевими) органами центральних органів виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади та їх посадовими особами лише таким погоджувальним органом як уповноваженим органом – Державною службою України з питань регуляторної політики та підприємництва: та органами юстиції. А для органів місцевого самоврядування прийняття та виконання цих процедур залишаються на розсуд відповідних місцевих рад;

3) закон та постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2004р. №308 [2] не містять вимог до показників результативності РА або їх вичерпний перелік. Таким чином, ці показники визначаються розробниками РА органів місцевого самоврядування самотужки і, як правило, при цьому можуть бути вибрані й показники, що аж ніяк не будуть відображати саме результативність запровадженого регулювання;

4) в існуючому механізмі здійснення регуляторної діяльності відсутні належні інформаційні зв'язки між зацікавленими учасниками, а саме: між органами і посадовими особами місцевого самоврядування та суб'єктами регулювання з приводу належного (за конкретними показниками) обсягу інформації щодо впливу РА та методології її збору. Відсутність таких зв'язків ставить здійснення регуляторної діяльності в існування механізму, спроектованому з добрим побажаннями, але з наявними недоліками для всіх учасників регуляторного процесу.

Отже, відсутність належних інформаційних відносин у сфері регуляторної діяльності між такими її суб'єктами як органами і посадовими особами місцевого самоврядування, що виступають у якості регуляторних органів сфери господарювання, відповідальною постійною комісією або відповідальним структурним підрозділом органу місцевого самоврядування з питань реалізації державної регуляторної політики (погоджувальними органами запроваджених органом (посадовими осо-

бами) місцевого самоврядування регулювань) та учасниками процесу, на яких спрямовано ці регулювання, призводить до формального виконання регуляторного законодавства, прийняття необґрунтованих, економічно недоцільних РА у сфері господарської діяльності та надходження в зв'язку з цим звернень/позовних заяв до профільних постійних комісій органів місцевого самоврядування, органів прокуратури та судових органів.

Як відомо, джерелами інформації про регуляторну діяльність в органах місцевого самоврядування можуть бути:

- офіційний веб-сайт;
- офіційний друкований ЗМІ;
- веб-сайт розробника проекту РА органу місцевого самоврядування;
- повідомлення у місцевих ЗМІ;
- розсилки інформації;
- наявність інформації у самому органі місцевого самоврядування.

Як правило, офіційні веб-сайти та друковані ЗМІ існують у міських, районних та обласних радах, проте повна інформація, що стосується «від» та «до» певних РА, відсутня як у розділі «Регуляторна політика» офіційних веб-сайтів таких рад та на веб-сайтах розробників проектів РА органів місцевого самоврядування – через недосконалість інформаційного наповнення, постійного оновлення та зручності у користуванні веб-сайтами, так і в офіційному друкованому ЗМІ – через обмеженість обсягу преси.

Аналогічна ситуація з веб-сайтами розробників проектів РА органів місцевого самоврядування.

Стосовно сільських, селищних, районних у місті рад, то основним джерелом поширення інформації про регуляторну діяльність є повідомлення у місцевих ЗМІ, які обмежені або також через обсяг друкованих ЗМІ та/або через брак коштів у місцевому бюджеті.

Розсилки інформації про регуляторну діяльність є швидше винятком, чим правилом в органах місцевого самоврядування.

Отже, повна інформація про регуляторну діяльність наявна у самому органі місцевого самоврядування (і то подекуди не у матеріалах офіційно прийнятих РА, що зберігаються або в загальному відділі, або в архіві органу місцевого самоврядування, а у документах того чи іншого структурного підрозділу чи посадової особи органу місцевого самоврядування, які, до того ж, через певний час можуть бути і відсутніми через кадрові зміни певних уповноважених посадових осіб), а доступ до отримання такої інформації можливий через подання зацікавленими особами інформаційних запитів.

☞ З метою вирішення в органах місцевого самоврядування проблем, пов'язаних з інформаційними відносинами суб'єктів регуляторної діяльності, спираючись на зарубіжний досвід реалізації регуляторної політики на місцевому рівні [5], автором рекомендовано застосування наступних інструментів забезпечення зв'язності та прозорості регуляторної діяльності.

У зв'язку з цим, перспектива подальших досліджень полягає у розробці комплексного підходу до підвищення ефективності процесу здійснення регуляторної діяльності в Україні не тільки та місцевому рівні, а і на регіональному та центральному, а саме: у науковому обґрунтуванні теоретичних засад і практичних рекомендацій з удосконалення регуляторної діяльності через побудову для її суб'єктів механізмів державного регулювання інформаційних відносин.

### 1. Неформальні консультації.

Переваги	Недоліки
більша гнучкість та вищий рівень оперативності	обмежена прозорість та відповідальність, а також можливість надання доступу зацікавлених осіб до участі у неформальних консультаціях виключно органам місцевого самоврядування

### 2. Розповсюдження регуляторних пропозицій.

Переваги	Недоліки
відносна гнучкість з точки зору часу, обсягу та форми відповідей	виключне право органу місцевого самоврядування визначати учасників процесу

### 3. Оприлюднення та коментування (через мережу Інтернет, ЗМІ або у разі відсутності таких можливостей (в селах, селищах та малих містах) – через дошку оголошень).

Переваги	Недоліки
відсутність обмежень для участі у процесі всіх зацікавлених осіб	на практиці ступінь участі громадськості досить низька

### 4. Громадські слухання.

Переваги	Недоліки
можливість провести діалог між органами (посадовими особами) місцевого самоврядування і суб'єктами, що підлягатимуть впливу регулювання	1) рідкість проведення і можливість участі обмеженої кількості осіб 2) присутність груп із різноманітними поглядами можуть зробити дискусію неконструктивною

### 5. Використання консультативних органів.

Переваги	Недоліки
підвищення якості РА та результативності їх дії	1) ймовірна неможливість створення цих інституцій в селах, селищах та малих містах 2) збільшення витрат розробників РА органів (посадових осіб) органів місцевого самоврядування на залучення експертно-консультативних органів

В існуючих умовах, коли Україна вступає у період системної розбудови нового типу діалогу між владою та підприємцями – діалогу щодо умов здійснення господарської діяльності, а, зрештою, і будь-яких проявів суспільно корисної приватної ініціативи, діалогу, в якому організована бізнес-спільнота ще має ствердитися у якості рівноправної та відповідальної сторони регуля-

торного процесу, провідного учасника розбудови в Україні громадянського суспільства, – на думку автора, в органах місцевого самоврядування існують такі заходи використання запропонованих вище інструментів забезпечення повноти та прозорості регуляторної діяльності:

### 1. Впровадження нової регуляторної культури (підвищення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування і поінформованості громадськості через мережу Інтернет).

Переваги	Недоліки
1) можливість розміщувати та зберігати на офіційних веб-сторінках органів місцевого самоврядування (або власних сторінках розробників РА органів (посадових осіб) місцевого самоврядування) вичерпну базу РА, до якої, крім самих текстів РА, обов'язково включатимуться й документи, що стосуються РА, особливо АРВ та розрахунки, що провадилися для оцінювання доцільності внесення тих чи інших пропозицій. Зазначене дасть змогу розв'язати багато проблем щодо викладу тексту запланованих РА, усуне можливості дублювання РА тощо 2) відсутність необхідності побудови відповідної правової бази	1) можлива не сконцентрованість повної інформації про регуляторну діяльність на веб-сайтах органів місцевого самоврядування 2) можливість збільшення витрат органів місцевого самоврядування на розробку власного програмного забезпечення

## 2. Розробка інформаційної системи процесу регуляторної діяльності (бази обліку, моніторингу та аналізу регуляторної діяльності).

Переваги	Недоліки
змога систематизувати систему контролю зміни (коригування) РА, значно підвищити ефективність регуляторної діяльності. Якщо існує невідповідність РА умовам, що змінилися, і потрібне внесення змін у цей документ, а також існує певний лаг – проміжок часу, впродовж якого діє неефективний вже РА, то така система даватиме змогу скоротити цей лаг та прийняти ефективне рішення щодо здійснення заходів коригування	1) зростання завантаженості у роботі на посадових осіб органів місцевого самоврядування 2) необхідність побудови відповідної правової бази 3) ймовірна необхідність витрат органів місцевого самоврядування на розробку програмного забезпечення (у разі відсутності централізованого забезпечення комп'ютерними програмами) та внесення змін до відповідної правової бази

## 3. Впровадження нових інституцій регуляторної діяльності (запровадження інституцій рівня незалежної експертизи здійснення регуляторної діяльності)

Переваги	Недоліки
можливість підвищення якості РА та результативності їх дії за рахунок залучення досвідчених спеціалістів	1) можливість доступу до процедури зацікавлених осіб, що матимуть негативний вплив на результати впровадження РА через власну зацікавленість 2) необхідність побудови відповідної правової бази 3) збільшення витрат розробників РА органів (посадових осіб) місцевого самоврядування

### Література.

1. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003р. №1160-IV / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

2. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2004р. №308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

3. Вдовиченко Л. Ю. Електронне урядування у регуляторній діяльності : проблеми та перспективи / Л. Ю. Вдовиченко // Інформаційне суспільство і влада : зб. тез доповідей 2-го Кіровоградського соц.-економ. форуму (Кіровоград, 23–24 квіт. 2013). – Кіровоград, 2013. – С. 21–24.

4. Вдовиченко Л. Ю. Проблеми інформаційних відносин суб'єктів регуляторної діяльності та механізми їх вирішення / Л. Ю. Вдовиченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 3 (55). – С. 48–54.

5. Дубіщев В. П., Глушко А. Д. Досвід провідних країн світу у сфері здійснення державної регуляторної політики / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/portal>.

УДК 352.07

*Людмила Козлова*

### ХАРАКТЕР СТРУКТУРНИХ ЗВ'ЯЗКІВ У КОНТЕКСТІ ЗАГАЛЬНОКОМУНІКАТИВНОЇ МОДЕЛІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Стаття присвячена дослідженню структурних зв'язків органів місцевого самоврядування (субординаційні, реординаційні, координаційні) в контексті загальнокомунікативної моделі державного управління. Увага зосереджена на встановленні взаємозв'язку між видами структурних зв'язків та моделлю взаємодії в органах місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** взаємодія, міжрівнева взаємодія, органи місцевого самоврядування, субординаційні, реординаційні, координаційні зв'язки, загальнокомунікативна модель.

✎ При адаптації моделі міжрівневої взаємодії до органів місцевого самоврядування визначаються п'ять суб'єктів реалізації державної політики (на місцевому рівні). Ці суб'єкти перебувають в управлінських відносинах один з одним, але не йдеться про ієрархічний характер таких відносин, оскільки взаємодія органів місцевого самоврядування з громадським, бізнес-сектором, міжнародними структурами має відмінний вигляд відносин в порівнянні з органами місцевого самоврядування між собою та з органами виконавчої влади. Громадський та бізнес сектори, а також міжнародні й міждержавні організації перебувають в управлінських відносинах з органами місцевого самоврядування і виявляються суб'єктами, без яких неможливо реалізувати державну політику в країнах з демократичними орієнтирами та цінностями. В сучасних моделях міжрівневої взаємодії відзначаються такі види управлінських зв'язків, як субординаційні, координаційні та реордина-

Постановка проблеми

ційні. Усі вони важливі для повноцінного функціонування будь-якого органу державної влади (як виконавчої влади, так і місцевого самоврядування).

☞ Моделі загальнокомунікативної взаємодії досліджуються у працях В. Бакуменка, Л. Гогіної, Н. Дончик, Н. Драгомирецької, Є. Романенко та ін. Види структурних зв'язків в державному управлінні та їх розподіл на координаційні, субординаційні та реординаційні є предметом дослідження С. Давтяна, І. Ісаєнко, П. Надолішнього, Л. Прокопенко, С. Саханенка тощо.

☞ Водночас питання встановлення взаємозв'язку видів структурних зв'язків з моделлю міжрівневої взаємодії в органах місцевого самоврядування потребує окремого дослідження.

☞ Метою статті є визначення можливості застосування видів управлінських зв'язків до усіх суб'єктів міжрівневої взаємодії (включаючи тих, що не перебувають в ієрархічних відносинах з органами місцевого самоврядування) та встановлення домінуючих з них в різноманітних суб'єктах управління на місцевому рівні.

☞ Визначення характеру відносин органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами управління пов'язано із розподілом міжрівневої взаємодії на внутрішню (з органами місцевого самоврядування, іншими органами державної влади) та зовнішню (з міжнародними організаціями, бізнес-сектором та громадським сектором).

Демократична організація суспільства передбачає наявність двох управлінських структур – спеціалізований апарат управління (органи державної влади) і система соціальної саморегуляції (органи місцевого самоврядування, які діють від імені територіальної громади). Завдяки цим двом регулятивним механізмам досягається урегульованість суспільного життя. В зарубіжних країнах існують різноманітні моделі взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування, в залежності від самостійності органів місцевого самоврядування.

На сучасному етапі велика увага приділяється комунікативним моделям взаємодії в органах державної влади (в тому числі, між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням). Зарубіжні автори, які зосереджують увагу на державній політиці, свідомо уникають поняття «рівень», замінюючи його на «осередок вироблення політики», оскільки підкреслюють наявність неієрархічності органів, де виробляється державна політика. На думку цих науковців, «рівень» передбачає наявність ієрархії [2, с. 146].

В. Д. Бакуменко вводить поняття «загальнокомунікативної взаємодії», що стосується усіх безпосередніх зв'язків, які не підпадають під визначення поширеної класифікації організаційних відносин. Таким чином, розуміння міжрівневої взаємодії в ієрархічних структурах влади значно розширюється. Окрім класичної міжрівневої ієрархічної взаємодії підпорядкування охоплюється також міжрівнева не ієрархічна взаємодія загальної комунікації [1, с. 21].

Н. Дончик, досліджуючи комунікативну модель міжрівневої взаємодії у системі державного управління, визначає такі її складові, як суб'єктів та комунікативну схему взаємодії. В структурі державного управління вона виділяє чотири управлінські рівні, де кожному з них відповідає власна схема комунікативної взаємодії. Так, наприклад, для рівня взаємодії між органами державної влади, які знаходяться на різних рівнях ієрархії,

комунікативна схема визначається ієрархією системи державного управління; для рівня взаємодії органів державної влади та міждержавних і міжнародних структур комунікативна схема визначається системою договорів та угод; для рівня взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування – розподілом повноважень систем державного управління та місцевого самоврядування; комунікативна схема взаємодії органів державної влади із самоврядними структурами та громадянським суспільством визначається органами систем державного управління та місцевого самоврядування [3, с. 252–254]. Виділення окремої схеми взаємодії в органах державної влади для кожного з рівнів управління підводить до необхідності вироблення нових підходів щодо оцінки моделі міжрівневої взаємодії в органах місцевого самоврядування, дослідження нормативно-правових засад взаємодії в цьому контексті.

Традиційно взаємодію різних суб'єктів управління розглядають як організаційні зв'язки, але таке їх трактування значно звужує погляд на проблему. Як зазначає Н. Драгомирецька, за такого підходу комунікації в системі впливів і взаємодій державного управління не відіграють провідної ролі [4, с. 32]. Їм відводиться роль внутрішньосистемних взаємозв'язків. Їх не сприймають, не трактують і не використовують як засоби реалізації функції впливу держави на побудову взаємовідносин держави та суспільства і розуміють як подавання інформації, що має формувати взаємозв'язки. Науковець зазначає, що впливи в науці та практиці державного управління розглядаються як директивне регулювання і регламентація, як інформаційно-правова діяльність, як регулюючі правила та норми для соціально-економічного розвитку [4, с. 32]. Зважаючи на те, що комунікація може відрізнитися за характером структурних зв'язків (субординаційні, координаційні, реординаційні), це безпосередньо впливає на інші системні характеристики загальнокомунікативної моделі. Визначення виду структурних зв'язків пов'язано з такими категоріями, як принципи, форми та методи міжрівневої взаємодії, а також із перспективами розвитку моделі взаємодії з усіма суб'єктами управління.

Виникає питання стосовно взаємодії субординаційного характеру між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади – місцевими державними адміністраціями та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади. Хоча вони є органами державної влади, виконують функції держави, їх природа значно відрізняється, починаючи від механізмів утворення.

Виділення основних трьох видів зв'язків первинно пов'язано з наявністю ієрархічної структури органів державної влади. Субординаційні структурні зв'язки передбачають упорядкування зверху вниз і характеризуються виключною компетенцією вищого органу відносно нижчого, підпорядкуванням, підконтрольністю, підзвітністю. Такий вид управлінських зв'язків наявний у взаємодії органів державної влади вищого рівня відносно нижчого, що характерно для органів виконавчої влади [6]. У місцевому самоврядуванні немає такого розподілу, оскільки обласна та районна рада не виявляються вищими відносно сільської, селищної або міської ради. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування», сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, а обласні та районні ради є органами



місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами [5]. Таким чином, субординаційні структурні зв'язки між цими органами можливі лише в частині делегованих повноважень. Як і між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями в частині делегування повноважень. Але поряд із субординаційними відносинами також можуть бути обрані координаційні, оскільки органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні. Розгляд характеру структурних зв'язків безпосередньо впливає на вибір форм та методів взаємодії: для кожного з видів структурних зв'язків існує певний набір механізмів та форм взаємодії.

Домінуючими субординаційні структурні зв'язки в органах місцевого самоврядування виявляються лише між сільською, селищною та міською радою і між їх виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади [5].

Таким чином, виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради є підзвітним та підконтрольним раді, яка його утворила, а також органам виконавчої влади (місцевим державним адміністраціям та територіальним підрозділам центральних органів виконавчої влади), і лише в цьому контексті характер взаємодії може бути субординаційним.

В законодавстві визначені засади здійснення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування [5]. Але такий контроль не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Субординаційні відносини можуть складатися й між радою та місцевою державною адміністрацією, де рада буде умовно вищою відносно місцевої державної адміністрації. Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування», місцеві державні адміністрації є підзвітними відповідним районним, обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів, підзвітними і підконтрольними у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, а також у виконанні рішень рад з цих питань [5].

Порушуючи тему характеру структурних зв'язків у взаємодії органів місцевого самоврядування, слід згадати, що тривалий час у взаємовідносинах органів виконавчої влади провідними виступали саме субординаційні зв'язки, які притаманні адміністративно-командній системі організації влади. Ці тенденції на практиці залишилися достатньо сильними, і на сьогодні завдання щодо демократизації державного управління має передбачати і демократизацію в частині характеру взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, диктувати вибір форм та методів взаємодії, які характерні для координаційних та реординаційних зв'язків. Партнерські засади реалізуються за допомогою координаційних та реординаційних управлінських зв'язків [6].

Координаційні структурні зв'язки передбачають упорядкування між декількома суб'єктами, які не обов'яз-

ково повинні знаходитись на одному рівні [7]. Основою цих зв'язків є взаємна зацікавленість органів державної влади в узгодженні управлінських впливів на різні або один об'єкт. Саме такий вид зв'язків характерний для діяльності органів місцевого самоврядування. Формами співпраці є створення спеціальних координаційних органів управління, проведення координаційних нарад, прийняття спільних рішень, обмін інформацією.

Як зазначає Є. Романенко, міжрівнева взаємодія у системі державного управління між органами державної влади або управління може здійснюватися під управлінням іншого органу державної влади або управління, безпосередньо між ними та опосередковано з використанням органів чи організацій-посередників [9]. Для її організації та здійснення можуть бути створені координаційні органи та комісії, робота яких носить постійний або тимчасовий характер. На засадах координаційної взаємодії відбувається співпраця обласних рад та обласних державних адміністрацій і територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, районних рад та сільських, селищних рад, районних рад та районних державних адміністрацій, селищних та сільських рад між собою, районних рад між собою, обласних рад між собою та ін. Координаційні зв'язки поступово будуть домінуючими в діяльності органів місцевого самоврядування, якщо порівнювати з існуючими моделями місцевого самоврядування в зарубіжних країнах.

Склад та характер організаційних форм залежить від кількості органів місцевого самоврядування та інших органів, що беруть участь у координації діяльності (двостороння та багатостороння взаємодія), змісту та важливості проблеми, що вимагає свого вирішення. Чим більш значущою є проблема, тим більша чисельність та більш різноманітним є склад представників різноманітних управлінських інституцій, сюди можуть долучатися не тільки різноманітні органи місцевого самоврядування та виконавчої влади, а також консультативно-дорадчі органи (громадські ради, громадсько-експертні ради, ради підприємців, асоціації та ін.). Чим більше вони залучаються до діяльності органів місцевого самоврядування, тим різноманітнішими мають бути форми та методи координаційної взаємодії. За такого багаторівневого управління активно себе виявляє й інша форма взаємодії – реординаційна, яка ще тільки продовжує набирати свого активного застосування в практичній діяльності органів місцевого самоврядування.

Реординаційні структурні зв'язки передбачають управління знизу вгору, від керованого до керуючого [6]. Такі зв'язки характеризуються тим, що нижчий орган є відносно самостійним, але він може мати право законодавчої, планово-бюджетної, структурно-штатної ініціативи, право брати участь у підготовці рішень органу вищого за організаційно-правовим статусом та ін. Така взаємодія можлива між сільською/селищною та районною радою; між сільською/селищною/міською та обласною радою; між різноманітними громадськими та бізнес-організаціями та міською, селищною або сільською радою та ін.

Такий вид управлінських зв'язків характерний для діяльності різноманітних консультативно-дорадчих органів в структурі місцевої ради. Наприклад, експертно-громадська рада виконавчого комітету Миколаївської міської ради є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації міської політики, у вирішенні нагальних проблем міста, здійснення громадського контролю за діяльністю ор-

ганів місцевого самоврядування, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, підвищення якості підготовки рішень з питань життєдіяльності міської громади завдяки врахуванню громадської думки, створення умов для участі мешканців міста у розробленні проектів зазначених рішень [8].

Основними завданнями експертно-громадської ради є здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; сприяння врахуванню органами місцевого самоврядування громадської думки під час формування та реалізації міської політики. Вона має право утворювати постійні та тимчасові робочі органи (правління, секретаріат, (комітети), комісії, експертні групи; залучати до роботи ради працівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників вітчизняних та міжнародних експертних і наукових організацій, підприємств, установ та організацій (за згодою їх керівників), а також окремих фахівців; організувати і проводити семінари, конференції, засідання; отримувати в установленому порядку від органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для забезпечення діяльності ради та ін.

В експертно-громадській раді сформовано наступні експертні групи: з питань стратегії розвитку міста, економічної політики, розвитку підприємництва та інноваційної діяльності; з питань соціальної політики, праці; з питань промисловості, транспорту, зв'язку, торгівлі, сфери послуг; з питань екологічної політики, охорони навколишнього середовища; з питань місцевого самоврядування, розвитку органів самоорганізації та електронного врядування; з питань архітектури, будівництва та регулювання земельних відносин; з питань житлово-комунального господарства, благоустрою міста та енергозбереження; з питань гуманітарної політики (освіти, науки, культури та мистецтва, у справах сім'ї, молоді та спорту); з питань зв'язків з громадськими організаціями, міжнаціональних відносин, релігійних конфесій, гендерної політики [8]. Тобто цим консультативно-дорадчим органом охоплюються основні сфери життєдіяльності обласного міста, подібно до депутатських комісій міської ради.

Важливим в діяльності таких структур є практичне набуття досвіду співпраці та сприяння ефективності діяльності органу місцевого самоврядування, реальний вплив на міські програми та проекти з обґрунтуванням доцільності пропонованих рішень громадської ради. Очевидним є використання більш широкого спектру форм та методів співпраці, якими оперують саме реорданаційні управлінські зв'язки. Звичайно, що проблема в їх залученні полягає в слабкості інститутів громадянського суспільства в Україні.

Вивчення характеру відносин (субординаційні, реорданаційні, координаційні) органів місцевого самоврядування з усіма можливими суб'єктами управління пов'язано з визначенням рівня ефективності в реалізації державної політики на місцевому рівні, критеріями відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування, а також – з подальшими нормативно-правовими змінами, яких необхідно вжити для розбудови моделі місцевого самоврядування на принципах субсидіарності та децентралізації.

#### Література.

1. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення: Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко // К.: ВПЦ АМУ, 2012. – 344 с. – С. 20–21.
2. Волес В. Творення політики в Європейському Союзі / В. Волес, Г. Волес ; [пер. з англ. Р. Ткачук]. – К.:

Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. – 871 с.

3. Дончик Н. Базові моделі та підходи до міжрівневої взаємодії у системі державного управління / Дончик Н. П. // Науковий вісник Академії муніципального управління: зб.наук.пр.: Серія «Управління». – Вип.1. – К., 2011. – С. 251–259.

4. Драгомирецька Н. М. Комунікативна діяльність в державному управлінні: теоретико-методологічний аспект: автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01 / Н. М. Драгомирецька ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2007. – 36 с.

5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 270/ВР / Електронний ресурс. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

6. Ісаєнко І. І. Класифікація координаційних зв'язків в мережі взаємодії органів виконавчої влади / І. І. Ісаєнко // Теоретичні та прикладні питання державотворення. Електронне наукове фахове видання. – 2008. – №4 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R\\_2/09miaovv.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_2/09miaovv.pdf).

7. Прокопенко Л. Л. Управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.center.uct.ua/distants/courses/pu01/htm/p07\\_11.htm](http://www.center.uct.ua/distants/courses/pu01/htm/p07_11.htm).

8. Розпорядження міського голови від 20 червня 2011 № 298р «Про створення експертно-громадської ради виконавчого комітету Миколаївської міської ради» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gorsovnet.mk.ua/expert/normative\\_base.ua](http://www.gorsovnet.mk.ua/expert/normative_base.ua).

9. Романенко Є. О. Державно-управлінська комунікація як механізм реалізації державної політики / Є. О. Романенко // Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток». – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=540>.

УДК 352:342

*Ірина Лашкул*

### МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

*В статті аналізується міжнародний досвід удосконалення місцевого самоврядування відповідно до Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні. Розглянуто приклади впровадження дванадцяти принципів доброго врядування у різних країнах Європи – Бельгії, Норвегії та Болгарії. Зроблено висновки про те, що кожна країна тією чи іншою мірою імплементує міжнародні документи щодо місцевого самоврядування та виробляє власну політику в залежності від внутрішніх і зовнішніх чинників. Запропоновано враховувати позитивний міжнародний досвід залучення усіх сторін та інститутів громадянського суспільства до участі у місцевих справах з метою усунення факторів напруженості та підтримання атмосфери довіри між усіма членами громад – учасниками місцевого врядування.*

**Ключові слова:** міжнародний досвід, органи місцевого самоврядування, Рада Європи, принципи доброго врядування, інститути громадянського суспільства.

© Лашкул І.Ю., 2014.

Забезпечення участі громадян у управлінні місцевими справами є важливим напрямком демократизації країни та розвитку самоврядування. Гармонійна розбудова територіальних громад неможлива без активної участі її мешканців у виробленні муніципальної політики. Кожна країна має власне законодавство з питань самоврядування та власну, інколи унікальну, систему місцевого управління.

На сучасному етапі важливу роль у процесі демократизації, інновацій та забезпечення доброго місцевого врядування відіграють міжнародні документи, зокрема акти Ради Європи. Досвід їх впровадження в європейських країнах має велике значення для розвитку інститутів територіального самоврядування в Україні.

В останні роки вивченню питань розробки і впровадження стандартів та положень доброго врядування приділяється серйозна увага з боку науковців та практиків. Серед вітчизняних дослідників, які вивчали ці питання, можна виокремити М. Баймуратова, О. Батанова, А. Гука, В. Кампо, М. Канавець, В. Кравченка, В. Куйбіду, А. Матвієнка, О. Молодцова, В. Нудельмана, М. Пітцика, В. Прошка, М. Пухтинського, Н. Романову, В. Рубцова, О. Руденко, В. Тихонова, А. Ткачука, В. Толкованова, В. Удовиченка та інших. Водночас, враховуючи намагання нашої країни децентралізувати державну владу, створити сучасну модель місцевого самоврядування, у тому числі, враховуючи європейський досвід, питання імплементації засад доброго врядування на місцевому рівні потребують подальших наукових досліджень та розробок.

В XXI столітті актуальним питанням порядку денного в кожній цивілізованій країні є включення всіх зацікавлених сторін до участі у політичному, економічному і соціальному процесі на місцевому рівні. Важлива саме практична реалізація права всіх представників територіальної громади на повноправну участь у суспільному житті, включаючи безпосередню участь у прийнятті рішень. При цьому кожна європейська країна самостійно обирає рівень залучення цих сторін до місцевих справ, що залежить, у тому числі, і від рівня імплементації міжнародних документів з питань розвитку місцевого самоврядування.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даної статті є аналіз міжнародного досвіду імплементації принципів доброго врядування та вироблення пропозицій щодо врахування позитивного досвіду розвитку місцевого управління до вироблення і реалізації відповідної політики в Україні на основі загальноєвропейських цінностей. Ці напрацювання мають послугувати певною базою у сфері взаємовідносин «держава – територіальна громада» з метою залучення усіх сторін та інститутів громадянського суспільства до участі у місцевих справах.

Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні була прийнята під час 15-ї сесії Європейської Конференції міністрів, відповідальних за місце та регіональне управління, що відбулася в жовтні 2007 року в іспанському місті Валенсія, та ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 26 березня 2008 року [1].

Європейські держави приєдналися до проекту з метою найкращого об'єднання своїх зусиль заради гарантування та реалізації ідеалів і принципів демократії, прав людини, верховенства права.

Концепція доброго врядування тісно пов'язана, навіть можна сказати, що вона витікає із сучасних європейських правових актів, направлених на розвиток

місцевого самоврядування в різних напрямках. До таких документів належать, зокрема: Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями [2]; Європейська хартія місцевого самоврядування [3]; Європейська хартія регіональних мов або мов меншин [4]; Рамкова конвенція про захист національних меншин [5]; Європейська ландшафтна конвенція [6]; Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [7].

На місцевому рівні добре врядування є життєво важливим, оскільки місцева влада стоїть ближче до громадян, надає їм основні види послуг, а громадяни самі є безпосередніми учасниками суспільних подій.

Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні переслідує три основні мети.

1. Громадяни знаходяться у центрі всіх демократичних інституцій та процесів.

2. Місцева влада постійно покращує своє врядування у відповідності до 12 принципів, викладених нижче.

3. Держави створюють та підтримують інституційні умови для покращення врядування на місцевому рівні відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування та інших Європейських стандартів.

Добре врядування – це багатогранна концепція, яка ґрунтується на принципах, правилах та практиках, вироблених у всьому світі. Досвід Ради Європи та інших міжнародних організацій у сфері доброго врядування, а особливо власний доробок Ради Європи у сферах демократії, прав людини та верховенства права зводяться до наступних Принципів доброго демократичного врядування.

1. Чесне проведення виборів, представництво та участь, щоб забезпечити реальні можливості для всіх громадян мати свій голос у вирішенні місцевих справ.

2. Чутливість – для відповідного реагування органів місцевої влади на законні очікування та потреби громадян.

3. Ефективність і результативність і, при цьому, найбільш раціональне використання ресурсів.

4. Відкритість і прозорість, щоб забезпечити публічний доступ до інформації та полегшити розуміння щодо ведення суспільних справ.

5. Верховенство права, з метою забезпечення справедливості та політичної нейтральності місцевої влади у своїй діяльності.

6. Етична поведінка – для переваги суспільних інтересів над приватними.

7. Компетентність та спроможність, щоб забезпечити здатність представників та посадових осіб місцевої влади виконувати свої обов'язки.

8. Інновації та відкритість до змін – для здобуття користі від нових рішень і кращих практик.

9. Надійний фінансовий менеджмент, щоб забезпечити ощадливе та продуктивне використання публічних фінансів та інших матеріальних коштів.

10. Сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати, щоб враховувати інтереси майбутніх поколінь у збереженні національної (місцевої) спадщини.

11. Права людини, культурна різноманітність та соціальне згуртування, з метою забезпечення захищеності та поваги до усіх громадян.

12. Підзвітність – для відповідальності посадових осіб місцевої влади за свої дії.

Реалізація Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні управляється Платформою зацікавлених партнерів (Stakeholders' Platform) Ради Європи, до якої входять представники Комітету

міністрів, Парламентської Асамблеї, Конгресу місцевих і регіональних влад, Європейського комітету з питань місцевої і регіональної демократії і Конференція міжнародних неурядових організацій Ради Європи. Уповноважений з прав людини є спостерігачем у Платформі.

Платформа партнерів є унікальним органом співпраці чия роль полягає у створенні синергії між усіма органами Ради Європи з метою підвищення якості управління на місцевому рівні.

З метою надання рекомендацій щодо здійснення Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні та її розвитку, з урахуванням набутого досвіду, Платформа партнерів має право [8]:

- надавати підтримку національним і регіональним урядам та місцевим органам влади та їх асоціаціям щодо розвитку ініціатив та програми дій у впровадженні доброго демократичного врядування з метою реалізації Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні;
- схвалювати такі програми дій;
- у подальшому розвивати Європейський Лейбл (European Label) інновацій та ефективного управління в світлі досвіду тестування з боку урядів і асоціацій, які добровільно погодилися зробити це;
- просувати Європейський Лейбл інновацій та належного управління на всьому континенті;
- затверджувати механізми щодо присудження Європейського Лейбла місцевим органам влади в окремих державах-членах і, за їх запитом, надати необхідну технічну допомогу для розробки таких механізмів.

На даний час робота та пошук можливостей щодо впровадження у повній мірі Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні проходить в Австрії, Бельгії, Болгарії, Великобританії, Іспанії, Італії, Нідерландах, Норвегії, Україні, Франції. Розглянемо більш детально досвід імплементації принципів доброго врядування на місцевому рівні у різних куточках Європи – Бельгії, Норвегії та Болгарії.

Так, у Королівстві Бельгія Стратегія у сфері інновацій та належного управління реалізується у регіоні Валлонія, що складається з п'яти південних провінцій, де найбільш поширеним є французька мова. На основі законодавства та принципів доброго врядування, з метою реалізації Стратегії було створено робочу групу з представників адміністрації регіону Валлонія – Дирекції місцевої влади з планування та розвитку, Асоціації міст і муніципалітетів Валлонії та Асоціації провінцій Валлонії. За погодженням із урядом ця робоча група зосередила свою увагу на досягненні результату за 6 принципами [9]:

- принцип 1 (частково): прагнення до «справедливої участі». Чесне проведення виборів, представництво та участь, щоб забезпечити реальні можливості для всіх громадян мати свій голос у вирішенні місцевих справ;
- принцип 3: ефективність і результативність і, при цьому, найбільш раціональне використання ресурсів;
- принцип 6: етична поведінка – для переваги суспільних інтересів над приватними;
- принцип 7: компетентність та спроможність, щоб забезпечити здатність представників та посадових осіб місцевої влади виконувати свої обов'язки;
- принцип 8: інновації та відкритість до змін – для здобуття користі від нових рішень і кращих практик;

- принцип 12: підзвітність – для відповідальності посадових осіб місцевої влади за свої дії.

У 2008 році розпочалося робота та фінансування відповідних заходів. А у 2009 вона продовжилась вже відповідно до державної програми, розрахованої на період 2009–2014 років. Імплементація принципів доброго врядування та оптимізація місцевого самоврядування здійснюється за такими напрямками [10]:

- запровадження стратегічного планування та розвитку відповідальності (принцип 12);
- підвищення кваліфікації місцевих виборних представників (принцип 7);
- вдосконалення етичної поведінки в контексті принципової професійної діяльності (принцип 6);
- забезпечення реальної можливості для всіх громадян мати свій голос у вирішенні місцевих справ у сільських та міських районах (принцип 1);
- підвищення ефективності державних послуг за рахунок впровадження електронного уряду (принципи 3 і 8);
- покращення діалогу з регіоном щодо всіх аспектів управління людськими ресурсами; підвищення взаємодії між муніципалітетами і «співтовариством муніципалітетів»; підвищення взаємодії з приватним сектором (принцип 7);
- реалізація заходів на міжнародному рівні і підтримка партнерських відносин (принцип 8).

Відповідно до роботи, яка проводиться, можна зазначити, що у регіоні Валлонія державний сектор вступив у XXI століття із зобов'язанням введення «нових підходів до відповідального управління». Цей процес займе деякий час, щоб громадяни могли відчути плоди цієї роботи, але наразі вже є деякі обнадійливі ознаки [9]:

- оцінка діяльності органів влади має на практиці систематичний характер;
- прозорість є ключем до нормального функціонування місцевих органів влади по відношенню до своїх громадян;
- недоліки у здійсненні представницької демократії, або непрозорості влади, вже у минулому;
- на даний час існує демократичний метод звільнення представників влади за допомогою конструктивного вотуму недовіри;
- регіональні вибори 7 червня 2009 року пройшли у дусі справжньої демократії: політичні сили які здобули абсолютну більшість голосів, тим не менш запропонували місця в органах влади і іншим політичним групам. Це ще одна позитивна ознака.

Отже, у Валлонії з 2009 року почало формуватися нове уявлення про «нову форму відповідального управління», започатковане на основі 6 обраних принципів доброго врядування, при цьому активну участь у цих процесах беруть регіональні та місцеві інститути громадянського суспільства.

Цікавим є досвід Королівства Норвегії. У 2007 році Норвезька асоціація місцевих та регіональних влад спільно з Міністерством місцевих і регіональних справ домовились, що асоціація буде реалізовувати Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні за частковою фінансовою підтримкою міністерства [11].

Асоціація розробила спеціальну платформу – «Добра місцева демократія», яка складається з трьох принципів:

- 1) впевненість громадян в обраних ними представниках;
- 2) обрані представники визначають порядок денний;
- 3) представники виконують дані обіцянки.

Ці принципи значною мірою відповідають 12 принципам доброго врядування, але вони більше орієнтовані на політичну відповідальність обраних представників та їх зв'язок з громадянами. Платформою було запропоновано спосіб вимірювання, наскільки є доброю місцева демократія у муніципалітетах за такими показниками:

- надійність управління – етична поведінка, прозоре прийняття рішень, справедливе ставлення до громадян і місцевих груп;
- підзвітність управління – громадяни мають широкі можливості отримувати інформацію про місцеві справи і оцінювати якість місцевих рішень;
- чутливість управління – залучення громадян через канали участі та обговорення;
- ефективність управління – якість і оперативність управлінського апарату, задоволеність громадян роботою місцевими службами.

Результати цих вимірювань враховуються членами Ради та адміністративним персоналом муніципалітетів з метою поліпшення демократії та впровадження Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні. Враховуючи результати вимірювань, Норвезька асоціація місцевих та регіональних влад разом з Урядом розробила програму підвищення якості надання державних послуг. Також були розроблені принципи етики місцевого управління, корпоративної соціальної відповідальності та боротьби з корупцією. В Норвегії асоціація місцевих та регіональних влад спільно з Міністерством місцевих і регіональних справ і надалі проводять роботу щодо демократизації місцевого самоврядування, у тому числі щодо прозорості і відкритості роботи місцевих та регіональних виборних політиків.

У 2007 році Рада Європи звернулася до Болгарії з пропозицією стати пілотною державою для впровадження Стратегії з інновацій та належного управління на місцевому рівні. У тому ж році Правління Національної асоціації муніципалітетів в Республіці Болгарії підтримало цю пропозицію, і Рада Міністрів Республіки Болгарії прийняла рішення про участь країни у експерименті [12]. Відповідно до національної специфіки та існуючої практики місцевого управління, у Болгарії вирішили зосередитися на впровадженні (вибірково) таких шести принципів:

- 1) чесне проведення виборів, представництво та участь, щоб забезпечити реальні можливості для всіх громадян мати свій голос у вирішенні місцевих справ;
- 2) відкритість і прозорість, щоб забезпечити публічний доступ до інформації та полегшити розуміння щодо ведення суспільних справ;
- 3) етична поведінка – для переваги суспільних інтересів над приватними;
- 4) компетентність та спроможність, щоб забезпечити здатність представників та посадових осіб місцевої влади виконувати свої обов'язки;
- 5) сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати, щоб враховувати інтереси майбутніх поколінь у збереженні національної (місцевої) спадщини;
- 6) підзвітність – для відповідальності посадових осіб місцевої влади за свої дії.

При цьому слід підкреслити, що вже до 2009 року Болгарія узгодила 3112 нормативно-правових актів європейських інституцій, що дуже важливо для запровадження європейських стандартів в країні. За результатами проведеної роботи з імплементації шести принципів доброго врядування на місцевому рівні в Болгарії можна заробити наступні висновки.

У державі забезпечуються реальні можливості для всіх громадян здійснювати своє право голосу з питань,

що становлять суспільний інтерес, як під час виборів, так і через контроль над діями влади в період їх повноважень. Ведеться робота з консолідації можливостей для застосування прямої демократії, особливо на місцевому рівні. Громадяни перебувають у центрі суспільного життя громади. Засідання усіх муніципальних рад відкриті для громадян, які беруть участь в обговоренні, у тому числі і бюджету, в роботі муніципальних комісій тощо. Забезпечено доступ громадськості до всіх прийнятих рішень та досягнутих на їх основі результатів, що дозволяє громадянам проводити ефективний моніторинг і робити свій внесок у функціонування місцевих органів влади (наприклад, контроль за державними закупівлями). Приділяється велика увага етичній поведінці державних службовців. Більше 60 % муніципалітетів затвердили етичний кодекс поведінки для чиновників у міських адміністраціях. З метою дотримання принципу субсидіарності здійснюються заходи щодо фінансової децентралізації, у тому числі з метою надання більш якісних і доступних послуг населенню – водопостачання, водовідведення, утилізації відходів тощо. Внесено зміни до закону про місцеве самоврядування та місцевої адміністрації щодо регулюючих форм, принципів та організації міжмуніципального співробітництва. Це надає можливість укладати угоди з питань міжмуніципальної солідарності, справедливого розподілу тягаря і вигод, а також скорочення ризиків.

⇒ Європейські країни мають давню історію розвитку самоврядування. Згадаймо про Магдебурзьке право, яке було поширено в Центральній Європі і на теренах сучасної України. Хоч Магдебурзьке право не відіграло в Україні тієї ролі, що на Заході, все ж воно, вносячи певні риси західноєвропейського міського устрою до українських міст, стало одним із важливих чинників культурного правового наближення України до Західної Європи. На жаль, в УРСР справжнього місцевого самоврядування в Україні не було, місцеві ради були лише органами радянської влади на місцях.

Досвід північноєвропейської Норвегії, західноєвропейської Бельгії та східноєвропейської Болгарії свідчить про різні підходи у впровадженні принципів доброго врядування. Кожна країна тією чи іншою мірою імплементує міжнародні документи щодо місцевого самоврядування та виробляє свою політику в залежності від внутрішніх і зовнішніх обставин, до яких відносяться: кількість та чисельність громад; територіальні особливості; історичні, державоутворюючі процеси; форма державного ладу та територіальної організації влади; наявна нормативно-правова база; структурно-інституціональні можливості апарату муніципалітетів; соціально-економічний стан регіонів; наявність осередків конфліктів (у т.ч. сепаратистських); стан громадянського суспільства та розвиненість і дієвість партійних структур на місцях тощо.

Сучасний міжнародний досвід імплементації принципів доброго врядування на місцевому рівні є важливим для України, адже ми наразі намагаємось у короткий час вийти на рівень демократизації місцевого управління на кшталт європейських країн, який вони проходили століттями. Отже, реалізація Європейської стратегії інновацій та доброго врядування в Україні має враховувати досвід та помилки різних європейських країн, що дуже важливо, зокрема, для попередження соціальних, економічних конфліктів, з метою усунення чинників напруженості та підтримання атмосфери довіри між усіма членами громад – учасниками місцевого врядування. Тому у подальшому потрібно провести наукові розвідки

у напрямку запровадження експерименту на теренах України стосовно застосування принципів доброго врядування, в окремо взятому регіоні або місті.

#### Література.

1. «Valencia Declaration». Conference of European ministers responsible for local and regional government «Good local and regional governance – the European challenge». 15th Session, Valencia, 15-16 October 2007. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1095949&SecMode=1&DocId=1350476&Usage=2>.

2. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 21.05.1980. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_106](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_106).

3. Європейська хартія місцевого самоврядування. — Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036).

4. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин. Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 05.11.1992. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_014](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_014).

5. Рамкова конвенція про захист національних меншин. Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 01.02.1995. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_055](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_055).

6. Європейська ландшафтна конвенція. Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 20.10.2000, № ETS N 176. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_154](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_154).

7. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади. Рада Європи; Протокол, Міжнародний документ від 16.11.2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_946](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_946).

8. Stakeholders' Platform. Local and Regional Democracy and Good Governance. Council of Europe. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy\\_innovation/SHP\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy_innovation/SHP_en.asp).

9. Strategy on Innovation and Good Governance in the Walloon Region. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1769149&SecMode=1&DocId=1696332&Usage=2>.

10. Union des Ville's et Communes de Wallonia. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uvcw.be/>.

11. Status on how Norway is implementing the strategy for innovation and good governance. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1773091&SecMode=1&DocId=1696236&Usage=2>.

12. Analysis of the application of the principles of good democratic governance, laid down in the European strategy on innovation and good governance at local level. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1766575&SecMode=1&DocId=1696270&Usage=2>.

УДК 352.07

Наталія Тимошенко

## ДОСТУП ДО ЗАСІДАНЬ РАД ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ВІДКРИТОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Мета даної публікації полягає у визначенні, чи є участь громадськості, зокрема у відкритих засіданнях органів місцевого самоврядування, інструментом забезпечення принципу відкритості діяльності органів публічної влади України.*

**Ключові слова:** відкриті засідання, місцеве самоврядування, громадські організації, відкритість і прозорість органів публічної влади.

Обов'язковою умовою становлення громадянського суспільства та демократичної держави є налагодження постійного ефективного діалогу влади з громадськістю, використовуючи для цього всі законодавчо можливі механізми, які на сьогодні в Україні досить розвинені, але не завжди застосовуються на практиці у повному обсязі. Такий діалог можливий, насамперед, через відкритість публічної влади, прозорість прийняття нею рішень, у тому числі проектів рішень, які готуються до ухвалення, максимальну поінформованість громадян про діяльність влади тощо. Тобто, участь громадськості в управлінні державою є реальною потребою як сучасної держави в особі органів державної влади та місцевого самоврядування, так і громадськості в особі громадських організацій, об'єднань, їх ініціатив. Таким чином, цей процес є спільним, започаткованим саме громадськістю. Доречно зазначити, що сьогодні в Україні відсутня реальна постійно діюча ефективна система взаємодії органів публічної влади з громадськістю, саме тому через реалізацію принципу відкритості необхідно розробляти механізми, інструменти, технології цієї взаємодії.

Дослідженням даної проблематики у галузі державного управління присвячені праці таких науковців, як О. О. Бабінова, Т. М. Безверхнюк, І. А. Грицька, А. І. Марущак, С. Є. Саханенко, Е. Х. Топалова, Л. Карлсон, Б. Кларк та інших. Чималу увагу порушеному питанню приділяє уряд України, Європейський Союз, а також його члени-держави.

Аналіз наукових робіт і досліджень щодо забезпечення принципу відкритості в діяльності органів місцевого самоврядування свідчить про те, що значну увагу в них приділено питанням участі громадськості в місцевому самоврядуванні [4; 5], а також формам здійснення суб'єктами місцевого самоврядування та способам їх взаємного спілкування [6; 7]. Застосування таких інструментів відкритості, як місцеві референдуми, громадські слухання, відкриті засідання, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, участь в органах самоорганізації населення покликані закріплювати механізми безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні.

У сучасній науковій літературі з питань забезпечення принципу відкритості у діяльності органів місцевого самоврядування недостатньо уваги приділяється проблематиці засобів забезпечення цього принципу. На думку автора, серед таких засобів доцільно виділити політичні, правові, організаційні, освітні, етичні, технічні,

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

фінансові інструменти, сукупність яких складає певну систему та забезпечує реалізацію принципу відкритості у діяльності органів місцевого самоврядування України. При цьому залишається недостатньо дослідженим правовий інструмент, а саме форми і порядок взаємодії органів місцевого самоврядування з територіальними громадами, їх окремими представниками, громадськістю, громадськими організаціями тощо.

У статті поставлено завдання визначити, чи є участь громадськості, зокрема у відкритих засіданнях органів місцевого самоврядування, інструментом забезпечення принципу відкритості у діяльності органів публічної влади України.

Безперечним є факт, що інформаційна відкритість – передумова для розвитку динамічного, демократичного суспільства та інституцій, саме вона сприяє встановленню довіри між громадянами та органами публічної влади, а також розвиває принципи участі громадськості у суспільному житті країни. Дійсно, політика відкритості та прозорості стосовно пошуку та отримання інформації, яка має суспільно значущий інтерес, є одним з основних аспектів належного врядування.

Україна є правовою державою, в якій діє принцип верховенства права. Юридичними підвалинами діяльності місцевого самоврядування є статті 5, 7, 140 Конституції України [1] та закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про всеукраїнський референдум», «Про органи самоорганізації населення», «Про благоустрій населених пунктів», «Про об'єднання громадян» тощо. Доречно припустити, що поряд із дефініціями, визначенням повноважень, відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування законодавчо визначено інструменти забезпечення принципу відкритості. Проте, в цьому питанні існує недолік, який потребує усунення у ході подальшого нормотворчого процесу. По-перше, відкритість юридично не є принципом місцевого самоврядування. По-друге, правові інструменти його забезпечення чітко не визначено навіть стосовно найбільш близького до нього змістовно принципу гласності. Саме тому автором запропоновано перейти до пошуку зазначених інструментів у формах взаємодії територіальної громади з органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

Так, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» конкретизовано форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування. Це, зокрема, місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, а також нормативно-правові та інші акти, в тому числі рішення, розпорядження органу місцевого самоврядування відповідного рівня (сільської, селищної, міської, районної, обласної ради). Рішення загальних зборів громадян і місцеві ініціативи мають враховуватися органами місцевого самоврядування у їх діяльності та підлягати обов'язковому розгляду. Крім того, територіальна громада не рідше одного разу на рік має право проводити громадські слухання: зустрічатися з депутатами відповідної ради, її посадовими особами, під час яких представники територіальної громади можуть їх заслуховувати, порушувати питання місцевого значення, вносити свої пропозиції. Доречно зазначити, що у ст. 75 вищезгаданого закону визначено відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами, які періодично, але не рідше ніж два рази на рік, повинні інформувати населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку,

місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, а також звітувати про свою діяльність [2].

Наразі законодавством України надано право громадськості безпосередньо брати участь у процесах розробки та ухвалення рішень, які стосуються життя територіальних громад, але не встановлено чіткої дефініції самого поняття залучення громадян. На нашу думку, це системний процес взаємодії громадськості та органів місцевого самоврядування, який забезпечує можливість громадян реально впливати на ухвалення публічних рішень, і відбувається за безпосередньої участі та підтримки місцевої влади. Це один з найбільш дієвих засобів забезпечення відкритості органів місцевого самоврядування та їх реальної підзвітності перед виборцями.

Слід зазначити, що кількість громадських організацій, зареєстрованих органами виконавчої влади та підрозділами Міністерства юстиції України, щорічно збільшується. Як приклад, протягом 2013 року в Одеській області легалізовано 16881 об'єднання громадян, з яких 12180 осередків політичних партій і 4701 громадська організація (3817 – постійно діючих центральних органів місцевого статусу та 884 осередки громадських організацій). Крім того, Міністерством юстиції України легалізовано 106 міжнародних та всеукраїнських об'єднань громадян, центральні органи яких діють на території Одеської області. Значна частина об'єднань громадян (21,5 %) здійснює свою діяльність в обласному центрі, у містах обласного підпорядкування – 21,4 %, а решта (57,1 %) – у районах області. Найбільшу кількість об'єднань громадян зареєстровано в Овідіопольському, Біляївському, Комінтернівському районах (приблизно 3,6 % від загальної кількості) [11].

Так, нещодавно вступив в силу Закон України «Про громадські об'єднання», який значно спростив процедуру реєстрації громадських об'єднань [3]. Як результат, за перший квартал 2013 року в Україні зареєстровано 463 нових громадських організацій, що більш як удвічі перевищує показники аналогічного періоду минулого року. Цей факт свідчить про те, що прийнятий закон був потрібен і працює ефективно.

Цікаво, що лише на Одещині протягом минулого року громадськими організаціями всіх рівнів було проведено майже 30 тис. масових заходів. Однак, на думку представників громадських організацій, ці дії в своїй більшості не перетворилися на інструмент впливу стосовно прийняття публічних рішень і не забезпечують реального механізму ефективного діалогу з владою, адже, як правило, представники об'єднань не мають можливості брати участь з правом дорадчого голосу в роботі пленарних засідань сесій місцевих рад, засідань постійних комісій місцевих рад і виконкомів, загальних зборів громадян за місцем проживання, а також у реалізації рішень, прийнятих на цих зборах. Основними причинами цього є недостатня інформаційна відкритість органів влади, слабкість самих громадських організацій, недостатня законодавча формалізація зв'язків між ними та органами влади, проблеми матеріально-технічного забезпечення роботи громадських організацій, залежність від суб'єктивного ставлення керівника конкретного органу влади до намірів і дій відповідної громадської організації. Таким чином, сучасна модель взаємин органів публічної влади і громадськості повинна вибудовуватися на основі демократичної процедури діалогової комунікації.

Як приклад, одним із наріжних каменів відкритої та прозорої влади в провінції Британська Колумбія (Кана-

да) є вимога до місцевого самоврядування (місцевих органів влади) проводити відкриті та доступні громадськості засідання. Надання громадянам можливості спостерігати та залучати обраних представників до вирішення справ місцевого значення породжує довіру та впевненість щодо процесу прийняття рішень, дозволяє їх конструктивну участь та внесок з боку поінформованих громадян. Відкриті засідання дають змогу як обраним посадовим особам, так і представникам громадськості приймати більш зважені та обґрунтовані рішення.

Хоча історично не існувало чіткого, визначеного законом, зобов'язання для органів місцевого самоврядування проводити відкриті засідання, протягом 130 років у Британській Колумбії мали місце нормативно-правові вимоги щодо відкритості зазначених засідань для громадськості. Першу вимогу стосовно відкритих засідань було введено ще в 1881 році Законом про муніципалітети, яка послідовно еволюціонувала в Закон про місцеве самоврядування [9], основні положення якого передбачають, що регулярні засідання повинні бути відкритими для громадськості; спеціальні засідання можуть бути закритими від загалу резолюцією, в якій орган місцевого самоврядування визначає, що здійснює це в інтересах громади; громадяни можуть бути усунуті від участі в засіданні за неналежну поведінку тощо. Слід зазначити, що в 2003 році було прийнято Хартію спільноти [10], яка частково скасувала і замінила деякі розділи Закону про місцеве самоврядування. Проте, положення про відкриті засідання залишаються діючими і сьогодні. Так, наприклад, згідно з пунктом 89.1. Хартії встановлено загальне правило для проведення засідань органів місцевого самоврядування у Британській Колумбії: засідання має бути відкритим, якщо це не заборонено законодавством, а в ст. 93 визначено органи, до яких це правило застосовано, зокрема, виборні ради, консультативні органи. До речі, особливістю є заборона голосування за прийняття рішення органу місцевого самоврядування, коли засідання є закритим для громади. Відкритість і доступність своїх засідань органи місцевого самоврядування забезпечують такими шляхами:

- засідання проводяться у точно визначений час у завчасно визначеному місці громадської будівлі. Важливим моментом щодо забезпечення відкритості та прозорості є завчасне детальне повідомлення громади про засідання відповідної ради та повідомлення про проведення спеціального засідання не пізніше ніж за 24 години до події;
- для громадян, які не мають змоги особисто бути присутніми на засіданні, воно транслюється на місцевому каналі чи є доступним у мережі Інтернет. Крім того, однією з форм роботи є засідання відповідного органу місцевого самоврядування у режимі он-лайн.

Цікаво, що кількість учасників зібрання та природа дискусії, зокрема прийняття рішення, є визначальними для того, чи вважаються ці збори саме засіданням. Додатковим фактором може бути характер зборів, наприклад, розгляд процедурних питань, та факт голосування [8]. Отже, влада має діяти, залучаючи громадськість і, передусім, громадські організації до відкритого обговорення наявних проблем, шляхів їх розв'язання. На думку автора, такий діалог повинен вибудовуватися на паритетних засадах, спираючись на критичне мислення та обопільну відповідальність.

Прагнення громадськості контролювати діяльність органів місцевого самоврядування шляхом участі у

відкритих засіданнях як формі обговорення та прийняття відповідних рішень, яка застосовується за певною процедурою, що визначена регламентом, є необхідним інструментом забезпечення принципу відкритості, а також протидії можливим зловживанням владою. До речі, місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи [2, с. 8]. Сьогодні відкритість, прозорість і підзвітність є як умовами ефективного врядування, так і критеріями демократичності. Так, прозорість відкритих засідань указує на наявність повної адекватної інформації про те, що відбувається, вона виступає умовою реалізації принципу відкритості. Іншими словами, належне інформування громадськості є передумовою її залучення до співпраці з органами публічної влади.

До речі, з метою належної реалізації Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» стосовно залучення громадськості до участі у державній політиці Урядом країни заплановано та здійснюється низка заходів щодо вдосконалення законодавства з питань діяльності інститутів громадянського суспільства, участі громадськості у прийнятті рішень, реалізації основних демократичних прав людини і громадянина. Для створення умов щодо залучення громадян до вирішення питань місцевого значення робочою групою, утвореною Урядом, розробляється проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення», зокрема, стосовно унормування питання проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальних громад за місцем проживання. Але наразі законотворча робота ускладнюється через суттєві розбіжності між громадськими та урядовими експертами в питанні гарантування незалежності органів самоорганізації населення. Слід зазначити, що Міністерством закордонних справ здійснюється вивчення європейського досвіду взаємодії державних органів влади з інститутами громадянського суспільства, залучення громадськості до формування та реалізації державної політики, протидії корупції, впровадження електронного урядування тощо. Водночас, серед невирішених завдань, які потребують посиленої уваги, залишаються питання нормативно-правового вдосконалення процедури проведення консультацій з громадськістю та сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів публічної влади.

Виходячи з викладеного вище, керівництво країни повинно сприяти місцевим органам влади відповідати нормативним вимогам стосовно покращення узгодженості дій з громадськістю на практиці, а також продемонструвати передовий досвід органів місцевого самоврядування щодо дотримання вимог при веденні відкритих засідань. В основі таких методик мають бути відкритість, прозорість і підзвітність, адже саме ці цінності заохочуються та підтримуються громадськістю задля справедливого та обґрунтованого ставлення посадових осіб місцевого самоврядування до громадян і їхніх інтересів.

✎ Таким чином, вимогу громадськості стосовно забезпечення відкритості органів публічної влади через проведення відкритих засідань слід розглядати як інструмент, який налаштовує двосторонній зв'язок між публічною владою та громадянським суспільством. З одного боку, відкритість передбачає доступ до управлінської інформації, що набуває законодавчого закріплення як право на доступ до інформації, а з іншого – передбачає існування зворотного зв'язку між владою та громадянами шляхом їх участі у суспіль-



но-політичному житті, контролю над діяльністю органів публічної влади. З цією метою необхідно проводити консультації з громадськістю з питань, які стосуються суспільно-економічного розвитку територіальних громад, життєвих інтересів їхніх мешканців, формування і реалізації державної політики, підготовки та прийняття проектів нормативно-правових актів, оцінки діяльності органів місцевого самоврядування. На нашу думку, такі консультації з громадськістю мають проводитися у безпосередній формі шляхом публічного обговорення: конференції, семінари, форуми, громадські слухання, відкриті засідання, збори, зустрічі з громадськістю, під час яких громадяни можуть заслуховувати посадових осіб органів публічної влади, порушувати актуальні питання та вносити пропозиції стосовно їх вирішення, а також в опосередкованій формі шляхом вивчення думки громадськості: інтернет-конференції, телефонні «гарячі лінії», дебати, дискусії, діалоги, інтерв'ю на каналах теле- та радіомовлення, інтерактивне спілкування в інших сучасних формах.

Сьогодні процес удосконалення правового поля України у напрямку унормування обов'язкових для органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб процедур і механізмів залучення громадськості до відповідних етапів управлінської діяльності є повільним. Але, незважаючи на це, громадяни мають використовувати свої певні можливості впливати на прийняття управлінських рішень, а також контролювати, як вони впроваджуються в життя. Діяльність публічної влади, особливо на місцевому рівні, не може бути ефективною і успішною без широкої підтримки та участі громадськості.

#### Література.

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (зі змінами, внесеними Законом України від 08 грудня 2004 року № 2222-IV). – К.: Офіційне видання, 2006. – 124 с.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (зі змінами та доповненнями). – К.: Парламентське вид-во, 2006. – 80 с.
3. Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року № 4572-VI. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
4. Бабінова О. О. Прозорість органів місцевого та регіонального управління: сучасні реалії України // Аналітика і влада : журнал експертно-аналітичних матеріалів і наукових праць Інституту проблем державного управління НАДУ при Президентіві України. – № 2. – 2010. – С. 192–199.
5. Безверхнюк Т. М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні : монографія / Т. М. Безверхнюк [и др.]; Національна академія держ. управління при Президентіві України, Одеський регіональний ін-т держ. управління. – О.: Видавництво ОРІДУ НАДУ, 2008. – С. 251–256.
6. Форми та методи залучення громадськості: Навч. посіб. / Інститут громадянського суспільства: за заг. ред. В. Артеменка. – К.: ІКЦ «Леста», 2007. – 240 с.
7. Структури громадської участі в Україні: збірник аналітичних матеріалів / За ред.: М. Лациби, Н. Ходько. – К.: Укр. незалеж. центр політ. досліджень, 2003. – 96 с.
8. Carter Kim S. Open Meetings: Best Practices Guide for Local Governments // Special Report No. 34 to the Legislative Assembly of British Columbia: Government of British Columbia. – September, 2012. – 24 p.

9. Local Government Act, R.S.B.C., 1996. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.canlii.org/en/bc/laws/stat/rsbc-1996-c-323/latest/rsbc-1996-c-323.html>.

10. Community Charter, S.B.C., 2003. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws\\_new/content?xsl=/templates/toc.xsl/group=M/lastsearch](http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/content?xsl=/templates/toc.xsl/group=M/lastsearch).

11. Громадські організації Одеської області: стат. бюлетень / Гол. упр. стат. в Одеській обл. – Одеса, 2013. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.od.ukrstat.ua](http://www.od.ukrstat.ua).

## ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

**Александров Олександр** – аспірант НАДУ при Президентіві України.

**Арабаджи Катерина** – здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентіві України.

**Бакуменко Валерій** – проректор з наукової роботи Академії муніципального управління, д.держ. упр., професор.

**Балабасва Зінаїда** – професор кафедри регіональної політики та публічного адміністрування ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, д.філос.н., професор.

**Бачинська Ірина** – здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентіві України.

**Безверхнюк Тетяна** – завідувач кафедри управління проектами ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, д.держ.упр., професор.

**Булгаков Ігор** – аспірант ОРІДУ НАДУ, перший заступник начальника територіального управління Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України в Одеській області.

**Вдовиченко Лариса** – аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентіві України.

**Гончаренко Ірина** – доцент кафедри фінансів Черкаського державного технологічного університету, к.е.н., доцент.

**Грамадик Інна** – аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентіві України.

**Гриневич Владислав** – аспірант НАДУ при Президентіві України.

**Грицко Роман** – докторант ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України.

**Діденко Олег** – аспірант НАДУ при Президентіві України.

**Долот Володимир** – докторант НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр.

**Злочевська Алла** – аспірант НАДУ при Президентіві України.

**Карпенко Олександр** – докторант НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр.

**Каштель Вікторія** – аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, керівник апарату Білгород-Дністровської районної державної адміністрації.

**Кіров Володимир** – здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентіві України.

**Клімович Сергій** – аспірант Національного Інституту Стратегічних Досліджень.

**Коваленко Тетяна** – докторант ДРІДУ НАДУ при Президентіві України.

**Коваль Зіновій** – старший викладач ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр.

**Козлова Людмила** – докторант НАДУ при Президентіві України.

**Колісніченко Наталя** – доцент кафедри регіональної політики і публічного адміністрування ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр., доцент.

**Косенко Галина** – головний спеціаліст відділу взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи юридичного управління апарату Херсонської обласної державної адміністрації.

**Кузнецова Марія** – аспірант ДРІДУ НАДУ при Президентіві України.

**Лашкул Ірина** – аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентіві України.

**Левицький Артур** – начальник управління персоналом ОРІДУ НАДУ при Президентіві України.

**Лещенко Василина** – доцент кафедри управління охороною суспільного здоров'я НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр.

**Ляшенко Ольга** – здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентіві України.

**Маєв Андрій** – аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, завідувач сектору міжнародних зв'язків ОРІДУ НАДУ при Президентіві України.

**Малінін Володимир** – аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентіві України.

**Михайлов Валерій** – заступник голови Херсонської обласної державної адміністрації – керівник апарату, керівник регіонального координаційного штабу з питань безпеки та правопорядку під час підготовки і відзначення в Україні 1025-річчя хрещення Київської Русі.

**Москаленко Світлана** – доцент кафедри економічної політики НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр.

**Мустафаєва Уріс** – заступник начальника відділу Кримського ЦПКК при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, к.держ.упр., м. Сімферополь.

**Нагорна Ганна** – аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентіві України.

**Нестеряк Юрій** – докторант НАДУ при Президентіві України, к.філол.н.

**Овчаренко Юрій** – доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук, к.психол.н.

**Олешко Олексій** – аспірант ХРІДУ НАДУ при Президентіві України.

**Путренко Олена** – здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, завідувач відділу супроводження Web-сайту Національного університету державної податкової служби України.

**Розпутенко Іван** – завідувач НАДУ при Президентіві України, д.держ.упр., професор.

**Романенко Тетяна** – старший викладач кафедри української та іноземних мов ОРІДУ НАДУ при Президентіві України.

**Садовська Альона** – аспірант НАДУ при Президентіві України.

**Сакалюк Оксана** – доцент кафедри управління освітніми закладами та державної служби Державного закладу «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського», к.пед.н.

**Терентьєв Олександр** – здобувач ДРІДУ НАДУ при Президентіві України.

**Тимошенко Наталія** – аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, заступник начальника управління документального забезпечення – начальник відділу по роботі з розпорядчими документами апарату Одеської обласної ради.

**Худоба Олександра** – старший викладач кафедри кадрової політики та державної служби ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр.

**Яковенко Катерина** – аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентіві України.

## ДО УВАГИ АВТОРІВ !

Шановні автори! При підготовці матеріалів для публікації у фахових періодичних виданнях Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України редакційна колегія і видавництво просять Вас дотримуватися таких вимог:

- √ матеріали подавати українською мовою, якісно вичитаними;
- √ текст наукової статті подається з анотацією та ключовими словами українською, російською та англійською мовами;
- √ назва статті, прізвище, ім'я та по батькові також дублюються російською та англійською мовами;
- √ анотація має складати 8–10 рядків (4–6 речень), де чітко сформульована головна ідея статті та стисло обгрунтована її актуальність;
- √ у довідці про авторів вказувати прізвище, ім'я та по батькові (повністю, у називному відмінку), науковий ступінь, вчене звання, посаду, адресу, телефон та інші засоби зв'язку; іноземні автори вказують також назву країни;
- √ обсяг статті, у тому числі зі списком використаної літератури, таблицями, схемами тощо, не повинен перевищувати 0,5 авторського аркуша, тобто 20 тисяч знаків з проміжками (12 стор. формату А4):
  - текст має бути набраний шрифтом Times New Roman 12 кеглем через 2 інтервали, верхнє і нижнє поле – 2 см, лівє – 2,5 см, правє – 1,5 см;
  - в тексті статті посилання на використану літературу наводяться в квадратних дужках;
  - √ в кінці матеріалу обов'язковим є наведення літературних джерел та їх оформлення відповідно до вимог ВАК України, ГОСТ 7.1-84, ГОСТ 7.1.2-9-3, ДСТУ 3582-97:
    - список літератури має містити лише джерела, на які є посилання в тексті;
    - кількість згаданих джерел, на які є посилання у тексті, повинна відповідати кількості джерел, зазначених у списку літератури;
  - √ матеріали мають бути:
    - набрані на комп'ютері (редактор Microsoft Office Word), записані на електронний носій, причому графіки, таблиці, схеми тощо подаються окремими файлами і вміщуються також у тексті матеріалів;
    - електронний носій та надрукований в одному примірнику текст (оформлений за вказаними вимогами) подаються у видавництво за 2 місяці до початку виходу друкованого видання в світ; диски і тексти не повертаються;
  - √ якщо є розходження між електронним і паперовим варіантами, перевага надається паперовому;
  - √ редакційна колегія та видавництво мають право редагувати та скорочувати матеріали;
  - √ відповідальність за зміст поданого матеріалу несуть автори;
  - √ матеріали мають подаватися з рецензіями фахівців або рекомендаціями до друку; підпис рецензента повинен бути завіреним у встановленому порядку;
  - √ всі автори мають завізувати матеріал власноручним підписом;
  - √ відповідно до постанови Президії ВАК України від 15.01.2003 №7-05/1 «Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України» зміст наукових статей, що приймаються до друку в фахових виданнях, повинен містити наступні складові:

- 1) постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;
- 2) аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор;
- 3) виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття;
- 4) формулювання цілей статті (постановка завдання);
- 5) виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
- 6) висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

### Примітка

Відповідно до наказу №36 від 10.06.04 р. встановлено такий порядок надання видавничих послуг, пов'язаних з опублікуванням наукових праць у періодичних наукових виданнях ОРІДУ НАДУ при Президентові України:

1. Для науково-педагогічних і наукових працівників, інших фахівців Інституту, які мають науковий ступінь або вчене звання, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, що обіймають посади I–IV категорій, фахівців інших органів, установ, організацій, які подали матеріали для опублікування за замовленням Інституту, публікації здійснювати в установленому порядку за кошти закладу.

2. Встановлено квоту з безоплатного надання видавничих послуг протягом терміну навчання:

- для аспірантів, які навчаються за державним замовленням, – 3 статті;
- для докторантів, які готуються за державним замовленням, – до 20 статей.

Іншим авторам, які подають матеріали до публікації у видавництва НАДУ, надаються видавничі послуги згідно з наказом «Про платні послуги» від 7 квітня 2010 р. №41.

## CONTENTS

### THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

#### Arabadzhi Yekaterina.

Domestic politics of the world countries: politics  
as system of looks or politician as program of actions. ....3

The article revealed major differences in the formulation and implementation of family policy countries from the point of view of two strategies: «politics» as the decision making process, resolution of disputes, main goals, interests and «policy» as a plan of action. Various approaches to the definition, development and implementation of family policy: as the impact of policies on the family and the amount of assistance costs to help families, both public and private (corporate, policy of companies) family policy, as the policy addressed directly to the family (explicite) and indirect policies (implicite).

**Keywords:** family policy, the objectives of family policy, family policy programs.

#### Balabaeva Zinaida.

The theory of change of elites: classic and the present. ....6

This article discusses some of the classic tenets of the theory change (circulation) elites V. Pareto and other representatives of the theory of elites (U.Moska, R.Mihels), which allow to draw parallels with the present to understand the peculiarities of the political process today. Also presents modern theory of elites, which allow showing specificity of the process change of elites in modern post-Soviet conditions.

**Keywords:** political elite, circulation of elites, elite theory, modern political process, nomenclature, social lift.

#### Bezverkhuk Tatyana.

The system of management by social project. ....9

In the article considers the methodological approach to the organization of the system of management by social project in non-profit organizations. It is proved that the system of management by social project envisages availability of three interconnected components and their balanced development: statutory-legal and methodological support; technical and informational support; organizational and staffing.

**Keywords:** project management, management system by social project, social planning, social technologies.

#### Bulgakov Igor.

Mechanisms of mining security management in Ukraine from mid till end of XX century. ....13

The article examines the genesis system of industrial safety in Ukraine and its evolution in the end and beginning of the twentieth century (50's and 80's). The bodies of industry management at the national and regional levels, their powers and functions, structure are studied. The basic changes in management during this period and their causes are analyzed. Centralized management of industrial safety and labor protection, that is at the level of the Soviet Union Center, during the Soviet period of national history is given grounds for.

**Keywords:** safety, mining supervision, health and safety management.

#### Grynevych Vladyslav.

Decentralization of power as part of political reform in Ukraine:  
Issues of concept and ideology. ....16

This paper analyzes the essence of modern scientific approaches to the concept of «decentralization» and its basic models and principles.

**Keywords:** Decentralization (devolution), de-concentration of power, political reform, principle of subsidiarity.

#### Koval Zinovy.

Terror with hunger as criminal administrative mechanisms  
of breaking psychological strength of ukrainian nation. ....19

This publication is devoted to actual sharp theme of terror with hunger as criminal administrative mechanisms of breaking psychological strength of Ukrainian nation. Author makes an attempt, in general, to analyze the aim, means and deep psychological results of criminal administration antisocial politic in Ukraine in 30-th of last century, witch caused the Holodomor.

Key words: terror with hunger as criminal administrative mean, criminal administration antisocial class politic, Holodomor, historical psychotype of Ukrainian.

**Maiev Andrey.**

Regional policy of the European Union: background, objectives and development trends. ....24

This article presents the analysis of regional policy of European Union. In particular it considers the basic historical stages of her formation, evolution and changes related to EU extension, methods of realization and prospect of development for the nearest future.

**Keywords:** regional policy, European Union, cohesion policy.

**Nagorna Anna.**

Social projecting as a subject of scientific analysis. ....27

The article is dedicated to the concepts «social projecting», «forecasting» e.t.c. Also the basic approaches to their definition are considered. The concepts «social projecting», «social construction», «forecasting», «planning» are analyzed, as well as their differences. The necessity of development of the complex approach to social projecting in scientific and practical areas is founded.

**Keywords:** public administration, projecting, social projecting, forecasting, planning, social area, social object, reforming.

**Putrenko Elena.**

State and legal experiment: concept and signs. ....29

The article analyzes the concept of the political, social, legal and public-legal experiment as a method of scientific knowledge. Justified the use of state-legal experiment for further adoption of the decision on the holding of public sector reform.

**Keywords:** political experiment; social experiment; legisprudence; experimental law; state-legal experiment.

**MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION**

**Alexandrov Alexander.**

Peculiarities of information provision of the activities of state authorities in Ukraine. ....33

This paper investigates the characteristics, problems and prospects of the process of information provision of the activities of state authorities in Ukraine. Activities of departments and divisions of public authorities responsible for ensuring the information have been analyzed. A number of factors impeding the process of informatization have been identified and prospects of development of information society in Ukraine have been marked.

**Keywords:** information support, information activity, analytical and information support, information society.

**Bakumenko Valeriy.**

Going near determination of passports of specialities by the analysis of the systems of state administration. ....36

An approach to the definition of passport of the specialty branches of science «Governance» on the basis of systematic analysis of public management.

**Keywords:** state administration, analysis, passports of specialities.

**Goncharenko Irina.**

Formation of cluster policy of the state as a direction to improve the competitiveness of the national economy. ....41

The article analyses the significance of clusters in the development of regional and national economies, certain circumstances the necessity of state regulation of clustering and examines the factors that determine the growing influence of the state on clustering processes.

**Keywords:** state administration, competitiveness, cluster policy, national economy, levels of management.

**Gramatyk Inna.**

Evolution of an executive power body in the field of ethnic policy in Ukraine. ....44

The article deals with the dynamics of changes incurred by executive body authority in the area of realization of the rights of national minorities in Ukraine. Particular attention is paid to the analysis of functional powers and providing a body of executive authority in the field of realization of the rights of national minorities. There is recognized a place and the role of the executive authority body to implement the ethnic policy.

**Keywords:** executive authorities, ethnic policy, national minorities, inter-ethnic relations, minority rights.

**Gritsko Roman.**

Marketing activity is in domestic medicine. ....48

Issues of the role of a patient's personality and interrelations with family doctor under conditions of market system of health care have been highlighted. Attention is paid to importance of specific work of a family doctor concerning meeting needs of each patient.

**Keywords:** family doctor, training, market interrelations in family medicine, state regulation.

**Didenko Oleg.**

Activity of cossack societies as constituent of national patriotic education. ....52

This paper considers the establishment and operation of Cossack organizations in Ukraine through the prism of national-patriotic education.

**Keywords:** Cossacks, obschestvennyye organization, of the National vospytanye, patriotism, education.

**Dolot Vladimir, Leshchenko Vasilina.**

Demand, supply and market mechanisms in health care. ....55

The article investigates the issues of development of market mechanisms in health care, factors that limit demand and supply on the medical services market. The main terms used for the interpretation of these processes are considered. The main features inherent in the medical services market are defined. The role of professional associations of doctors in containing proposals on the medical services market are considered.

**Keywords:** health care, medical services demand, medical services supply, medical services market, non-price factors, professional doctors associations.

**Zlochevska Alla.**

The implementation of a national system of protection of children's rights to international standards and norms. ....58

In the article the analysis of national system of protection of children's rights in the implementation of international standards and norms. Updated attention to European standards and requirements that form the Committee on the Rights of the Child (UNICEF).

**Keywords:** Rights of the Child, implementation, system of guard of rights for children.

**Karpenko Alexander.**

Executive-administration aspect regulatory capacity on providing of public administration services in Ukraine (2006–2011). ....61

Analysis regulatory providing administration services in Ukraine (2006-2011). Revealed shortcomings «executive-administration» aspects of the legal framework service activities of public authorities. Proved contradictory regulations determine public services classification. Pointed in the regulatory consolidation unfounded notion of «administrative services» as a category consolidating all services of the government.

**Keywords:** public-administration services, service activities, executive-administration services.

### **Kashtel Viktoriya.**

The social assistance for mothers to children as part of the state policy of Ukraine social protection. The comparison mechanism for assistance at birth in Ukraine, Russia and other states of Europe. ....65

Adoption the state policy in the area of social protection in conformity with international law, including European standards, is an important prerequisite of successful European Ukraine integration. Public administration in the social area must , at first, to solve the problem of quality timely appointment mothers care for children, which guarantees the possibility of survival in socioeconomic crisis, the approach of social protection to beneficiaries, preparation and assistance by a single set of documents . Particular attention should be paid to improving the mechanism for providing assistance to children living in rural areas.

**Keywords:** public policy, child, help at birth of child, social defence of population, public social policy.

### **Kirov Vladimir.**

Education of children and youth in the spirit of healthy lifestyle. ....69

The article states that in the fleeting present time postindustrial information society of the XXI century people began to rapidly lose health - and in order to stop this negative process, the state, the principle lyudynotsentryzmu has fully convert people to the path of healthy living, and thus contribute them. The aim - to trace the features of children and youth in modern Ukraine in the spirit of healthy living. Objective: To investigate the formation of children and youth healthy citizenship - both spiritually healthy lifestyle, explore the features of physical culture, sport and health education for children and youth to understand the features as a high school in maintaining the health of children.

**Keywords:** health, healthy lifestyle, health, parenting and youth, an integrated approach, civic orientation, social events and social order.

### **Klimovych Serhii.**

Business-Government Relations in Russia – Past, Present, Future. ....73

This article focuses on a condition of public affairs by business with the authorities of Russia.

**Keywords:** public administration, Public Relations, Government Relations, lobbying, Public Affairs, Advocacy, Russia.

### **Kovalenko Tatyana.**

Role of ministry of social policy of Ukraine in the field of medical-resort provision for children: aspects of administration and coordination. ....76

Role of Ministry of Social Policy of Ukraine as subject of public administration in the field of medical-resort provision for children is highlighted in an article. In particular, public-administrative approaches, mechanisms of public administration and inter-field coordination of public sector subjects' activity on realization of medical-resort provision for children rehabilitation and recreation are analyzed.

**Keywords:** public administration, subject of administration, functions of administration, coordination, Ministry of Social Policy, medical-resort provision, children.

### **Kolisnichenko Natalya.**

Personnel policy in central-eastern countries of Europe – eu member-states. ....79

The article discusses features of personnel policy realization in the countries of Central and Eastern Europe. Previous and current personnel policy, problems of its implementation, the impact of the integration process in the EU, the value of training is analyzed. Change policy in Central and Eastern Europe regarding: recruitment procedures, training/education, promotion, remuneration, motivation and others are given grounds for.

**Keywords:** personnel policy, countries of Central and Eastern Europe, hiring, training, promotion, payment.



## Levitskiy Arthur.

Infrastructural support project activities in the social sphere. ....83

The article investigates the function infrastructural support project activities in the field of social management, implementing agencies of different legal forms. The main function of providing development and management support at all stages of the project life cycle, namely: financial and economic support project activities, institutional and scientific support of social projects, training and retraining.

**Keywords:** social management, social project, project activities, functions, institutions, infrastructure provision.

## Lyashenko Olga.

Implementation state private partnerships in a transport system of Ukraine. ....87

The article is devoted research of transport, as major industry of public production. Basic problems with which clashes transport system as a result of absence of an effective transport policy are considered in it, and it is analysed to foreign experience of decision of such problems. On the basis of investigational European development of a transport system, such form of collaboration was considered as state private partnership.

**Keywords:** transport, state private partnership, concession, world experience, transport policy, forms state private partnerships, investment attractiveness.

## Malinin Vladimir.

Formation of socio-cultural identity in public policy: Retrospective and Perspective. ....90

This article analyzes formation of socio-cultural identity, its place and role in the implementation of public policy and public administration. Determined that the socio-cultural identity serves an important factor in improving the efficiency of public policy and public administration.

**Keywords:** identity, social and cultural identity, public policy, public administration, «politics of identity».

## Mykhailov Valerii, Kosenko Halyna.

Marking 1025 years of christening of Rus-Ukraine as mean of harmonization state church relations. ....94

Celebration of 1025-I anniversary of christening of Kievan Rus took place in Ukraine at the greatest level. For this purpose during preparation and celebration of anniversary date by the state it was used the proper safety measures. In the appearance on the Solemn academy on occasion of prominent anniversary President of Ukraine V.F.Yanukovich defined present threats national safety and ways of their overcoming. At the same time the leadthrough of solemn measures on occasion of celebration of anniversary of introduction of christianity witnessed the collaboration of the state and religious organizations and instrumental in an improvement state church relations.

**Keywords:** 1025-richnicya christening of Kievan Rus, safety and law and order, threat national safety measures, harmonization, state church relations.

## Nesteryak Yuriy.

International principles of normative legal regulation of relations in the sphere of information. ....97

This paper investigates the legal documents of the United Nations, the Council of Europe and the European Union, enshrining the human right to freedom of opinion and expression, to information and the possibility of their implementation in domestic law for the purpose of information integration of Ukraine on an equal legal basis in the global information space.

**Keywords:** information society, the right of access to information, freedom of expression and information, the international regulations in the information sector.

## Ovcharenko Yuriy.

Description and features state of the Armed Forces of Ukraine in modern conditions. ....101

The article discusses the positive and negative factors of the current international situation around Ukraine. Determine the level of threats to Ukraine in the military sphere. We analyze the nature and characteristics of the state of the Armed Forces of Ukraine.

**Keywords:** public administration, the Armed Forces of Ukraine, the mechanisms of governance, national security, defense sufficiency, defense.

**Rozputenko Ivan, Moskalenko Svetlana.**

Budget Expenditures on Social Needs: Public Policy Perspective. .... 105

The article focuses on the Ukrainian practice in budget expenditures on social needs as well as on evaluation of budget spending. The authors highlighted the urgent necessity in the implementation of structural changes in social sphere to ensure efficient use of scarced budget resources, creation of the background for the new type of financing in the framework of modern social paradigm that should adequately correspond with global challenges of XXI century.

**Keywords:** public administration, budget, budgeting, budget programs, budget expenditures on social needs.

**Romanenko Tatiana.**

PA management labour organization enhancement. .... 108

The PA managers labour organization enhancement enlightens the problems that PA managers and specialists face and makes the effort to find the systematic approach of these problems' solving. Public Administration and municipal administration managers' personal work and jobsite organization are viewed, as well as their work planning, considering the peculiarities of their job.

**Keywords:** PA, management, managers, enhancement , organization.

**Sadovskaya Alyona.**

Current state and prospects for the modernization of the state policies organizational and functional structure, at the informational and communicative field in Ukraine. .... 113

The article examines the status and need for government's structure organizational and functional modernization in the field of information policy. It is outlines the role of communication units in the context of democratization and openness of government. This article also proves the need for the creation of the coordination mechanism and the center - to implement communication policy at all the public- management levels.

**Keywords:** organizational and functional structure, public authorities, convergent regulation, information and communication sphere, interaction, modernization.

**Sakalyuk Oksana.**

Using the interactive methods in the preparation of heads of educational institutions in terms of postgraduate education. .... 118

In the article investigated expediency of using interactive methods in the preparation of school leaders in terms of postgraduate education. Accented on the basic idea of interactive learning, the principles and methods of psychological improvement collaborative activities; presents the classification of interactive methods in accordance with gveduschey function or another method in the organization of pedagogical interaction. The examples illustrated by the use of lectures and practical training some form of interactive teaching methods. The results of the final control academic achievement of managers education, training sessions were held using interactive methods.

**Keywords:** interactive teaching, interactive methods of teaching, leaders of educational establishments.

**Khudoba Aleksandra.**

Performance evaluation of health care system of Ukraine in the context of the millennium development goals achievement. .... 120

This paper exploits the analysis of the results obtained in the Millennium development goals of performance undertaken by Ukraine health liabilities. The study was carried out by handling the certain indicators, on the basis of which an evaluation of the health care system assesment has been made, as well as a comparative description with the countries of the European region for these indicators was conducted. Despite the significant progress of health care system for some

indicators, Ukraine still takes the penultimate position among European countries with regard to the pace of achieving the Millennium development goals.

**Keywords:** health care system, Millenium Development Goals, the indicators, efficiency, international experience.

#### **Iakovenko Ekateryna.**

Organizational and legal regulation of the «green» economy in Ukraine. ....126

In the article the author has investigated the basic normative and legal acts of Ukraine, which regulate the process of «greening» of the economy in the country and analyzed the international documents that consist of the principles of «green» economy. The author shows suggestions for possible improvement of the organizational and legal regulation of the transition to the «green» economy in Ukraine.

**Keywords:** «green» economy, clean production, «greening» of the economy.

### **CIVIL SERVICE**

#### **Bachynska Irina.**

Corruption among officials: analysis of the causes and general ways of resolution. ....131

The article analyzes the situation of corruption in the state apparatus of Ukraine, the most common causes of corruption in the public sector and the means to combat it. The article presents a list of international indicators and legislation aimed at combating corruption, which is seen as an indicator of the distorted perception of the state processes by civil society in the country.

**Keywords:** factors of corruption, civil service, the official acts of corruption, the state apparatus.

#### **Kuznetsova Maria.**

International experience of public service modernization: guidelines for Ukraine. ....134

The peculiarities of the modernization of the public service in foreign countries and possibilities of their adaptation to challenges and requirements of the modern public service of Ukraine are analyzed. Existing forms of public service modernization of some foreign countries are examined in order to improve public services through the implementation of the best international practices to improve the efficiency of public service. The vectors of public service, requiring further improvement are identified. Conclusions and recommendations how to use international experience in national conditions are offered on the base on the analysis.

**Keywords:** modernization, reforming, public service, foreign experience, organization of public administration.

#### **Mustafaeva Urie.**

Rational planning of public servants career development as an important factor of their qualitative professional activity. ....137

The article considers the impact of planning of public servants career development on improving the quality of public service; it studies the correlation between the efficiency of public service activities and the creation of an effective system of management of public servants career.

**Keywords:** public service, human resource management, planning of career development.

#### **Oleshko Oleksii.**

Regulatory framework management processes prevent the occurrence and resolution of conflicts interest in public service. ....140

Conflicts of interest in public service is reflected in the abuse of power and office. One of the mechanisms for combating this phenomenon is its legal settlement. In this paper, by review and analysis of legal documents domestic law governing conflicts of interest in public service. Consider the draft law on conflict of interest in the public sector . Made the survey and analysis of the major international legal documents that reflect the issue of conflict of interest in public service.

**Keywords:** government service, conflict of interests, normatively legal base, normatively legal documents, avoiding conflicts of interest, settlement of conflict of interests.

#### **Terent'ev Alexandr.**

Criteria of development of professional space of government service. .... 143

The theoretical and practical aspects of constructing of professional space of government service are considered, its structure is offered, its connection is definite with macrosocial processes, social norms and values. It is indicated on importance of specific social and professional parameters, determining picture of modern profession of civil servant, as important condition of forming of professional space of government service. It is indicated an author, that professional space of government service must become basis for prognostication, planning and acceptance of administrative decisions in the field of management government service. Constructing of professional space, related to the change of norms, values, above all things – social, provides a basis for a management efficiency of professional activity and professional development of civil servants. Internal maintenance of professional space of government service, theoretical bases of its forming and criteria of construction, is definite in the article an author.

**Keywords:** professional space of government service, social space, government service, management, criteria of development of professional space of government service, professional space of government service.

### **LOCAL GOVERNMENT**

#### **Vdovychenko Larisa.**

Features of exercising regulatory activity  
of local governments at the present stage of public administration. .... 147

Carried out a review of legislative support the regulatory activities of local governments, identified major deficiencies that create conditions for inadequate implementation of regulatory activities at the local level, proposed tools ensure the completeness and transparency of the regulatory activities of local governments and measures of their use at the present stage of public administration.

**Keywords:** regulatory activity, regulatory process, the local governments, regulatory act, the analysis of the regulatory activities influence, the information relations.

#### **Kozlova Ludmila.**

Character of structural connections is in the context  
of communicative model of local government. .... 151

The article is devoted research of structural connections of local government (deference to rank, co-ordinating, reordinating) in the context of communication model. Attention is spared determination of intercommunication between the kinds of structural connections and model of co-operation in the local government.

**Keywords:** co-operation, interlevel co-operation, local government, deference to rank, reordination, co-ordinating connections, communication model.

#### **Lashkul Irina.**

International experience in implementation  
of the principles of good governance in local. .... 154

This paper analyzes the international experience of improving local government according to the European Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level. 12 Examples of implementation of the principles of good governance in different European countries - Belgium, Norway and Bulgaria. It is concluded that each country is to some extent implements international documents on local government and makes its own policies based on internal and external factors. A positive to take into account the international experience of all the parties and the civil society to participate in local affairs to address the factors of tension and maintain an atmosphere of trust among all members of the community - members of local government.

**Keywords:** international experience, local governments, the Council of Europe, the principles of good governance, civil society institutions.

**Tymoshenko Natalia.**

The admission to council meetings as an instrument to ensure the openness  
of local government. ....158

The purpose of this publication is to determine whether public participation, particularly in the public sittings of local governments, is the instrument for ensuring of principle of transparency in the activities of public authorities of Ukraine.

**Keywords:** public sittings, local government, public agencies, openness and transparency of public authorities.

## СОДЕРЖАНИЕ

### ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

#### Арабаджи Екатерина.

Семейная политика стран мира: политика как система взглядов или политика как программа действий. ....3

В статье выявляются основные различия в формировании и реализации семейной политики стран мира, учитывая две стратегии: politics (процесс принятия решений, улаживания конфликтов, достижения целей, интересов) и policy (программа действий). Анализируются различные подходы к определению понятия, формирования и реализации семейной политики: как влияние мер политики на семью и величину затрат на помощь семьям; как государственную и частную (корпоративную, политику кампаний) семейную политику; как политику, адресованную непосредственно семьям (explicit), и опосредованную политику (implicit).

**Ключевые слова:** семейная политика, цели семейной политики, программы семейной политики.

#### Балабаева Зинаида.

Теория смены элит: классика и современность. ....6

В статье рассматриваются некоторые классические положения теории смены (циркуляции) элит В. Парето и других представителей теории элит (Г. Моска и Р. Михельса), которые позволяют провести параллели с современностью, понять особенности политического процесса наших дней. Представлены также современные теории элит, на фоне которых можно определить специфику процесса смены элит в современных постсоветских условиях.

**Ключевые слова:** политическая элита, циркуляция элит, теория элит, современный политический процесс, номенклатура, социальный лифт.

#### Безверхнюк Татьяна.

Система управления социальным проектом. ....9

В статье обоснован методологический подход к организации системы управления социальным проектом в неприбыльных организациях. Доказано, что система управления социальным проектом предусматривает наличие трех взаимосвязанных компонентов и их сбалансированное развитие: нормативно-регламентное и методическое обеспечение; техническое и информационное обеспечение; организационное и кадровое обеспечение.

**Ключевые слова:** управление проектом, система управления социальным проектом, социальное проектирование, социальные технологии.

#### Булгаков Игорь.

Механизм управления промышленной безопасностью в Украине с середины до конца XX ст. ....13

В статье исследуется генезис системы обеспечения промышленной безопасности в Украине и ее эволюция середины-конца XX в. (50-е-80-е годы). Рассматриваются органы управления отраслью на государственном и территориальном уровнях, их полномочия и функции, структура. Анализируются основные изменения в системе управления в течение указанного периода и причины их возникновения. Обосновывается централизованный характер управления промышленной безопасностью и охраной труда, то есть на уровне союзного центра, в советский период отечественной истории.

**Ключевые слова:** промышленная безопасность, горный надзор, управление охраной труда.

#### Гриневич Владислав.

Децентрализация власти как составляющая политической реформы в Украине: вопрос концепции и идеологии. ....16

В статье проанализированы современные научные подходы к определению понятия «децентрализация», а также ее основные модели и принципы.

**Ключевые слова:** децентрализация (деволюция), деконцентрация власти, политическая реформа, принцип субсидиарности.

**Коваль Зиновий.**

Террор голодом как преступное управленческое средство  
слома психологической стойкости украинского народа. ....19

Публикация посвящена актуальной острой теме террора голодом как преступного управленческого средства слома психологической стойкости украинского народа. Автор делает попытку в общих чертах проанализировать цель, средства и глубинные психологические последствия преступной управленческой антисоциальной классовой политики в Украине в 30-х годах прошлого столетия, которая целеустремленно привела к Голодомору.

**Ключевые слова:** террор голодом как преступное управленческое средство, преступная управленческая антисоциальная классовая политика, Голодомор, исторический психотип украинца.

**Маев Андрей.**

Региональная политика Европейского Союза: история, цели, тенденции развития. ....24

В статье проводится анализ региональной политики Европейского Союза. В частности рассматриваются основные исторические этапы ее становления, эволюция и изменения, связанные с присоединением к ЕС новых членов, способы реализации и перспективы развития на ближайший период.

**Ключевые слова:** региональная политика, Европейский Союз, политика сплочения.

**Нагорная Анна.**

Социальное проектирование как предмет научного анализа. ....27

Статья посвящена обзору понятий «социальное проектирование», «прогнозирование» и других, а также рассмотрены основные подходы к их определению. Проанализировано отличие понятия «социального проектирования» от таких понятий, как «социальное конструирование», «прогнозирование», «планирование». Обоснована необходимость разработки комплексного подхода к социальному проектированию в научной и практической сферах.

**Ключевые слова:** государственное управление, проектирование, социальное проектирование, прогнозирование, планирование, социальная сфера, социальный объект, реформирование.

**Путренко Елена.**

Державно-правовий експеримент: поняття та ознаки. ....29

В статье проанализированы понятия политического, социального, правового и государственно-правового эксперимента как метода научного познания. Обосновано применение государственно-правового эксперимента для дальнейшего принятия решений о проведении государственных реформ.

**Ключевые слова:** политический эксперимент; социальный эксперимент; легиспруденция; экспериментальный закон; государственно-правовой эксперимент.

## **МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**Александров Александр.**

Особенности информационного обеспечения деятельности  
органов государственной власти в Украине. ....33

В статье исследованы особенности, проблемы и перспективы информационного обеспечения деятельности органов государственной власти в Украине. Проанализирована деятельность управлений и подразделений органов государственной власти, осуществляющих информационное обеспечение. Выявлен ряд факторов, затрудняющих процесс информатизации, и намечены перспективы развития информационного общества в Украине.

**Ключевые слова:** информационное обеспечение, информационная деятельность, информационно-аналитическое обеспечение, информационное общество.

**Бакуменко Валерий.**

Подход к определению паспортов специальностей  
путем системного анализа государственного управления. ....36

Предложен подход к определению паспортов специальностей отрасли науки «Государственное управление» на основе системного анализа государственно-управленческой деятельности.

**Ключевые слова:** государственное управление, анализ, паспорта специальностей.

**Гончаренко Ирина.**

Формирование кластерной политики государства  
как направления повышения конкурентоспособности  
национальной экономики. ....41

В статье проанализирована значимость кластеров в развитии региональных и национальных экономик, определенные обстоятельства необходимости государственного регулирования кластеризации и рассмотрены факторы, определяющие растущее влияние государства на процессы кластеризации.

**Ключевые слова:** государственное управление, конкурентоспособность, кластер, политика, национальная экономика, уровни управления.

**Грамадик Инна.**

Эволюция органа исполнительной власти  
в сфере этнонациональной политики в Украине. ....44

В статье проанализирована динамика изменений органа исполнительной власти в сфере реализации прав национальных меньшинств в Украине. Особое внимание уделено анализу полномочий и функций органа исполнительной власти в сфере реализации прав национальных меньшинств. Определено место и роль органа исполнительной власти в реализации этнонациональной политики.

**Ключевые слова:** органы исполнительной власти, национальные меньшинства, межнациональные отношения, права национальных меньшинств.

**Грицко Роман.**

Маркетинговая деятельность в семейной медицине. ....48

Освещаются вопросы роли личности пациента и взаимоотношений семейного врача с ним в условиях рыночной системы здравоохранения. Обращается внимание на необходимость специфической работы семейного врача по удовлетворению запросов отдельного пациента.

**Ключевые слова:** семейный врач, подготовка, рыночные отношения в семейной медицине, государственное регулирование.

**Диденко Олег.**

Деятельность казацких обществ как составляющая  
национально-патриотического воспитания. ....52

В работе рассматривается создание и функционирование казацких обществ в Украине через призму национально-патриотического воспитания.

**Ключевые слова:** казачество, общественные организации, национальное воспитание, патриотизм, образование.

**Долот Владимир, Лещенко Василина.**

Спрос, предложение и рыночные механизмы в здравоохранении. ....55

В статье исследованы вопросы становления и развития рыночных механизмов в здравоохранении, факторов ограничения спроса и предложения на рынке медицинских услуг. Рассмотрены основные термины, используемые для толкования этих процессов. Определены основные характерные черты, присущие рынку медицинских услуг. Рассмотрена роль профессиональных объединений врачей в сдерживании предложения на рынке медицинских услуг.



**Ключевые слова:** здравоохранение, спрос на медицинские услуги, предложение медицинских услуг, рынок медицинских услуг, неценовые факторы, профессиональные объединения врачей.

#### **Злочевская Алла.**

Имплементация национальной системы защиты прав детей к международным стандартам и нормам. ....58

В статье анализируется национальная система защиты прав ребенка при имплементации к международным стандартам и нормам. Актуализируется внимание к европейским стандартам и требованиям, которые формирует Комитет ООН по правам ребенка (ЮНИСЕФ).

**Ключевые слова:** права детей, имплементация, система защиты прав детей.

#### **Карпенко Александр.**

Исполнительно-распорядительный аспект нормативно-правового обеспечения сферы предоставления управленческих услуг в Украине (2006–2011 гг.). ....61

Проанализировано нормативно-правовое обеспечение сферы предоставления административных услуг в Украине в период 2006–2011 гг. Выявлено несовершенство исполнительно-распорядительного направления развития правовых основ сервисной деятельности органов государственной власти в части противоречивости большинства подзаконных актов по определению классификации видов услуг государственного управления, субъектов предоставления и стандартизированных процедур их практической реализации. Обоснована ошибочность нормативного закрепления понятия «административные услуги» как консолидирующей категории всех услуг, предоставляемых органами государственной власти и органами местного самоуправления.

**Ключевые слова:** управленческие услуги, сервисная деятельность, исполнительно-распорядительные услуги.

#### **Каштель Виктория.**

Оказание социальной помощи матерям на детей как составляющая государственной политики Украины в сфере социальной защиты населения. Сравнение механизма назначения помощи на рождение ребенка в Украине, России и странах Европы. ....65

Приведение государственной политики в сфере социальной защиты населения в соответствие с международно-правовыми, в том числе с европейскими стандартами, является важнейшей предпосылкой успешной европейской интеграции Украины. Государственное управление в социальном направлении должно, в первую очередь, решить проблему качественного своевременного назначения матерям помощи на детей, которая будет гарантировать возможность выживания в условиях социально-экономического кризиса, приближения органов социальной защиты населения к получателям помощи, оформления и оказания помощи с помощью единого пакета документов. Особое внимание нужно уделить усовершенствованию механизма назначения помощи на детей матерям, которые проживают в сельской местности.

**Ключевые слова:** государственная политика, ребенок, помощь при рождении ребенка, социальная защита населения, государственная социальная политика.

#### **Киров Владимир.**

Воспитание детей и молодежи в духе здорового образа жизни. ....69

В статье говорится о том, что в настоящее время постиндустриального информационного общества XXI века человек стал стремительно терять здоровье – и чтобы остановить этот негативный процесс государство, руководствуясь принципом человекоцентризма, должно всячески обращать граждан на путь здорового образа жизни и, соответственно, способствовать ему. Цель исследования – проследить особенности воспитания детей и молодежи в современной Украине в духе здорового образа жизни. Задача: исследовать формирование у детей и молодежи здорового гражданской позиции как духовно здорового образа жизни; изучить особенности физкультурного, спортивно-оздоровительного воспитания детей и молодежи; разобраться в особенностях роли средней школы в сохранении здоровья детей.

**Ключевые слова:** человекоцентризм, здоровье, здоровый образ жизни, охрана здоровья, воспитание детей и молодежи, комплексный подход, гражданская направленность, общественные мероприятия, общественное устройство.

#### **Климович Сергей.**

Взаимодействие с государственными органами в России – прошедшее, настоящее, будущее время. ....73

Данная статья исследует состояние общественных отношений для бизнеса и органов государственной власти РФ.

**Ключевые слова:** государственное управление, связи с общественностью, Government Relations, лоббизм, Public Affairs, адвокация, РФ.

#### **Коваленко Татьяна.**

Роль министерства социальной политики Украины в сфере санаторно-курортного обеспечения детей: аспекты управления и координации. ....76

В статье освещается роль министерства социальной политики Украины как субъекта государственного управления в сфере санаторно-курортного обеспечения детей. В частности, анализируются государственно-управленческие подходы, механизмы государственного управления и межотраслевой координации деятельности субъектов государственного сектора по реализации санаторно-курортного обеспечения детей в направлении оздоровления и отдыха.

**Ключевые слова:** государственное управление, субъект управления, функции управления, координация, министерство социальной политики, санаторно-курортное обеспечение, дети.

#### **Колисниченко Наталья.**

Кадровая политика в странах центрально-восточной Европы – государств-членов Европейского Союза. ....79

В статье рассматриваются особенности реализации кадровой политики в странах Центрально-Восточной Европы. Анализируется предыдущая и современная кадровая политика, проблемы ее реализации, влияние процесса интеграции в ЕС, значение подготовки кадров. Обосновывается политика изменений стран Центрально-Восточной Европы относительно: процедур найма, подготовки/образования, продвижения по службе, оплаты труда и систем мотивации и т.д.

**Ключевые слова:** кадровая политика, страны Центрально-Восточной Европы, найм, подготовка кадров, продвижение по службе, оплата труда.

#### **Левицкий Артур.**

Инфраструктурное обеспечение проектной деятельности в социальной сфере. ....83

В статье исследованы функции инфраструктурного обеспечения проектной деятельности в сфере социального управления, осуществляемые учреждениями различных организационно-правовых форм. Рассмотрены основные функции, обеспечивающие развитие и поддержку управления на всех стадиях жизненного цикла проекта, а именно: финансово-экономическое сопровождение проектной деятельности, институциональное и научное сопровождение социальных проектов, подготовка и переподготовка кадров.

**Ключевые слова:** социальное управление, социальный проект, проектная деятельность, функции, институты, инфраструктурное обеспечение.

#### **Ляшенко Ольга.**

Имплементация государственно-частного партнерства в транспортную систему Украины. ....87

Статья посвящена исследованию транспорта как важнейшей отрасли общественного производства. В ней рассмотрены основные проблемы, с которыми сталкивается транспортная система из-за отсутствия эффективной транспортной политики, и проанализирован зарубежный опыт решения такого рода проблем. На основе исследуемого европейского развития транспортной системы была рассмотрена такая форма сотрудничества, как государственно-частное партнерство.

**Ключевые слова:** транспорт, государственно-частное партнерство, концессия, мировой опыт, транспортная политика, формы государственно-частного партнерства, инвестиционная привлекательность.

## **Малинин Владимир.**

Формирование социокультурной идентичности в публичной политике:  
ретроспектива и перспектива. ....90

Статья посвящена анализу формирования социокультурной идентичности, ее места и роли в процессе реализации публичной политики и публичного администрирования. Определено, что социокультурная идентичность выступает весомым фактором повышения эффективности публичной политики и публичного администрирования.

**Ключевые слова:** идентичность, социокультурная идентичность, публичная политика, публичное администрирование, «политика идентичности».

## **Михайлов Валерий, Косенко Галина.**

Празднование 1025-летия крещения Руси-Украины  
как средство гармонизации государственно-церковных отношений. ....94

Празднование 1025-й годовщины крещения Киевской Руси состоялось в Украине на наивысшем уровне. Для этого во время подготовки и празднования юбилейной даты государством были употреблены надлежащие меры безопасности. В своем выступлении на Торжественной академии по случаю выдающегося юбилея Президент Украины В. Ф. Янукович определил имеющиеся угрозы национальной безопасности и пути их преодоления. Вместе с тем, проведение торжественных мероприятий по случаю празднования юбилея ввода христианства засвидетельствовало сотрудничество государства и религиозных организаций и способствовало улучшению государственно-церковных отношений.

**Ключевые слова:** 1025 годовщина крещения Киевской Руси, меры безопасности и правопорядка, угрозы национальной безопасности, гармонизация государственно-церковных отношений.

## **Нестеряк Юрий.**

Международные принципы урегулирования  
нормативно-правовых отношений в информационной сфере. ....97

В статье исследуются нормативно-правовые документы Организации Объединенных Наций, Совета Европы и Европейского Союза, закрепляющие право человека на свободу мысли и слова, на информацию и возможности их имплементации в отечественное информационное законодательство с целью интеграции Украины на паритетных правовых основах в мировое информационное пространство.

**Ключевые слова:** информационное общество, право доступа к информации, свободы слова и информации, международные нормативно-правовые акты в информационной сфере.

## **Овчаренко Юрий.**

Сущность и особенности государственного управления  
Вооруженными Силами Украины в современных условиях. ....101

В статье рассматриваются положительные и отрицательные факторы современной международной ситуации вокруг Украины. Определяется уровень угроз для Украины в военной сфере. Анализируется сущность и особенности государственного управления Вооруженными Силами Украины.

**Ключевые слова:** государственное управление, Вооруженные Силы Украины, механизмы государственного управления, Национальная безопасность, оборонная достаточность, обороноспособность.

## **Розпутенко Иван, Москаленко Светлана.**

Социогуманитарные расходы в системе  
бюджетирования: государственно-управленческий аспект. ....105

В статье рассмотрена практика осуществления социогуманитарных расходов в системе бюджетирования в Украине, оценено ее состояние. Отмечается необходимость осуществления постепенных структурных изменений в социально-гуманитарной сфере с целью обеспечения рационального использования бюджетных средств, создания условий для нового качества финансирования в рамках современной социогуманитарной парадигмы, которая должна адекватно отвечать на глобальные вызовы XXI века.

**Ключевые слова:** государственное управление, бюджет, бюджетирование, программно-целевой метод, социогуманитарные расходы.

**Романенко Татьяна.**

Совершенствование организации труда  
руководителей органов госуправления. ....108

В статье освещаются проблемы, с которыми имеют дело руководители и специалисты органов государственного управления, и производится попытка найти системный подход к решению этих проблем. Рассматривается организация личной работы руководителей и специалистов органов государственного и муниципального управления, их рабочего места, а также планирование их работы с учетом особенностей их труда.

**Ключевые слова:** госуправление, руководство, усовершенствование труда, организация.

**Садовская Алена.**

Современное состояние и перспективы модернизации  
организационно-функциональной структуры обеспечения  
государственной политики в информационно-коммуникативной  
сфере Украины. ....113

В статье исследовано состояние и необходимость модернизации организационно-функциональной структуры органов власти в сфере информационной политики. Определена роль коммуникативных подразделений в контексте демократизации и открытости государственного управления. Доказана необходимость создания координационного механизма и единого центра по реализации коммуникативной политики на всех уровнях государственно-управленческой системы.

**Ключевые слова:** организационно-функциональная структура, органы власти, конвергентное регулирование, информационно-коммуникативная сфера, взаимодействие, модернизация.

**Сакалюк Оксана.**

Использование интерактивных методов при подготовке  
руководителей учебных учреждений в условиях последиplomного образования. ....118

В статье исследована целесообразность использования интерактивных методов при подготовке руководителей учебных заведений в условиях последиplomного образования. Акцентировано на основной идее интерактивного обучения, принципах и методах психологического совершенствования совместной деятельности; представлена классификация интерактивных методов в соответствии с ведущей функцией того или иного метода в организации педагогического взаимодействия. На примерах проиллюстрировано использование на лекционных и практических занятиях некоторых интерактивных методов обучения. Приведены результаты итогового контроля успеваемости менеджеров образования, учебные занятия в которых проходили с использованием интерактивных методов.

**Ключевые слова:** интерактивное обучение, интерактивные методы обучения, руководители учебных учреждений.

**Худоба Александра.**

Оценка деятельности системы здравоохранения Украины  
в контексте достижения целей развития тысячелетия. ....120

Статья посвящена анализу полученных результатов достижения Целей Развития Тысячелетия в части исполнения взятых Украиной обязательств в сфере здравоохранения. Исследование проводилось путем обработки установленных ВОЗ индикаторов, на основе чего сделана оценка деятельности системы здравоохранения, а также проведена сравнительная характеристика со странами Европейского региона по этим индикаторам. Установлено, что несмотря на значительные успехи системы здравоохранения по некоторым индикаторам, Украина все же занимает предпоследние позиции среди европейских стран касаясь темпов достижения Целей Развития Тысячелетия.

**Ключевые слова:** система здравоохранения, Цели Развития Тысячелетия, индикаторы, эффективность, международный опыт.

## Яковенко Екатерина.

Организационно-правовое регулирование экологизации экономики в Украине. ....126

В статье рассмотрены основные нормативно-правовые акты Украины, которые регламентируют процесс «озеленения» экономики в стране, и проанализированы международные документы, которые закрепляют принципы «зеленой» экономики. В статье представлены предложения по возможному улучшению организационно-правового регулирования перехода к экологически чистой экономике в Украине.

**Ключевые слова:** «зеленая» экономика, экологически чистое производство, «озеленение» экономики.

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА

### Бачинська Ірина.

Распространение коррупции среди чиновников: анализ причин и общие пути решения. Информационная справка. ....131

Статья посвящена анализу коррупционной ситуации в государственном аппарате Украины, наиболее распространенных причин возникновения коррупционного поведения государственных служащих и средств борьбы с ней. В статье приведен перечень международных показателей и законодательных актов, направленных на противодействие коррупции, которая рассматривается как индикатор искаженного восприятия обществом государственных процессов в стране.

**Ключевые слова:** факторы коррупции, государственная служба, должностное лицо, коррупционные действия, государственный аппарат.

### Кузнецова Мария.

Зарубежный опыт модернизации государственной службы: ориентиры для Украины. ....134

Анализируются особенности модернизации государственной службы в зарубежных странах и возможности их адаптации к вызовам и требованиям современной государственной службы Украины. Существующие формы модернизации государственной службы ряда зарубежных стран рассматриваются с целью усовершенствования государственной службы путем имплементации лучших зарубежных практик, направленных на повышение эффективности института государственной службы. Определены магистральные векторы государственной службы, требующие дальнейшего совершенствования. На основе анализа предложены выводы и рекомендации по использованию опыта зарубежных стран в отечественных условиях.

**Ключевые слова:** модернизация, реформирование, государственная служба, зарубежный опыт, организация государственного управления.

### Мустафаева Урие.

Рациональное планирование развития карьеры государственного служащего – важный фактор качественной профессиональной деятельности. ....137

В статье исследуются вопросы влияния планирования развития карьеры служащих на повышение качества государственной службы, а также взаимосвязь между качеством государственной службы и созданием эффективной системы управления карьерой государственных служащих

**Ключевые слова:** государственная служба, управление персоналом, планирование развития карьеры.

### Олешко Алексей.

Нормативно-правовое обеспечение управления процессами предотвращения возникновения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе. ....140

Конфликт интересов на государственной службе выражается в злоупотреблении властью и служебным положением. Одним из механизмов противодействия этому явлению является его законодательное урегулирование. В этой работе сделан обзор и анализ нормативно-правовых документов внутреннего законодательства, регулирующих вопросы конфликта

интересов на государственной службе. Рассмотрен Проект Закона о конфликте интересов в деятельности публичных служащих, а также причины его отклонения. Осуществлен обзор и анализ основных международных нормативно-правовых документов, отражающих проблему конфликта интересов на государственной службе.

**Ключевые слова:** государственная служба, конфликт интересов, нормативно-правовая база, нормативно-правовые документы, избежание конфликта интересов, урегулирование конфликта интересов.

#### **Терентьев Александр.**

Критерии развития профессионального пространства государственной службы. ....143

Рассмотрены теоретические и практические аспекты конструирования профессионального пространства государственной службы, предложена его структура, определена его связь с макросоциальными процессами, социальными нормами и ценностями. Указана важность специфических социальных и профессиональных параметров, определяющих представления о современной профессии государственного служащего как важного условия формирования профессионального пространства государственной службы. Автором указано, что профессиональное пространство государственной службы должно стать основой для прогнозирования, планирования и принятия управленческих решений в сфере управления государственной службой. Конструирование профессионального пространства, связанное с изменением норм, ценностей (в первую очередь – социальных) создает основу для управления эффективностью профессиональной деятельности и профессионального развития государственных служащих. В статье автором определено внутреннее содержание профессионального пространства государственной службы, теоретические основы его формирования и критерии построения.

**Ключевые слова:** профессиональное пространство государственной службы, социальное пространство, государственная служба, управление профессиональным пространством государственной службы, критерии развития профессионального пространства государственной службы.

### **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ**

#### **Вдовиченко Лариса.**

Особенности осуществления регуляторной деятельности органами местного самоуправления на современном этапе государственного управления. ....147

Осуществлен обзор законодательного обеспечения регуляторной деятельности органов местного самоуправления, выявлены основные недостатки, создающие предпосылки для ненадлежащего осуществления регуляторной деятельности на местном уровне, предложены инструменты обеспечения полноты и прозрачности регуляторной деятельности в органах местного самоуправления и мероприятия по их использованию на современном этапе государственного управления.

**Ключевые слова:** регуляторная деятельность, регуляторный процесс, органы местного самоуправления, регуляторный акт, анализ регуляторного влияния, информационные отношения.

#### **Козлова Людмила.**

Характер структурных связей в контексте общекommunikативной модели органов местного самоуправления. ....151

Статья посвящена исследованию структурных связей органов местного самоуправления (субординационные, координационные, реординационные) в контексте общекommunikативной модели государственного управления. Внимание уделено определению взаимосвязи между видами структурных связей и модели взаимодействия в органах местного самоуправления.

**Ключевые слова:** взаимодействие, межуровневое взаимодействие, органы местного самоуправления, субординационные, реординационные, координационные связи, общекommunikативная модель.

**Лашкул Ирина.**

Международный опыт имплементации принципов  
хорошего управления на местном уровне. ....154

В статье анализируется международный опыт совершенствования местного самоуправления в соответствии с Европейской стратегией инноваций и хорошего управления на местном уровне. Рассмотрены примеры внедрения 12 принципов хорошего управления в разных странах Европы – Бельгии, Норвегии и Болгарии. Сделаны выводы о том, что каждая страна в той или иной степени имплементирует международные документы по местному самоуправлению и вырабатывает свою собственную политику в зависимости от внутренних и внешних факторов. Предложено учитывать положительный международный опыт привлечения всех сторон и институтов гражданского общества к участию в местных делах с целью устранения факторов напряженности и поддержания атмосферы доверия между всеми членами общин – участниками местного управления

**Ключевые слова:** международный опыт, органы местного самоуправления, Совет Европы, принципы хорошего управления, институты гражданского общества.

**Тимошенко Наталия.**

Доступ к заседаниям советов как инструмент обеспечения  
принципа открытости местного самоуправления. ....158

Цель данной публикации состоит в определении: является ли участие общественности, в частности в открытых заседаниях органов местного самоуправления, инструментом обеспечения принципа открытости в деятельности органов публичной власти Украины.

**Ключевые слова:** открытые заседания, местное самоуправление, общественные организации, открытость и прозрачность органов публичной власти.

## ЗМІСТ

### ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<b>Арабаджи Катерина.</b> Сімейна політика країн світу: політика як система поглядів чи політика як програма дій. ....	3
<b>Балабаєва Зінаїда.</b> Теорія зміни еліт: класика і сучасність. ....	6
<b>Безверхнюк Тетяна.</b> Система управління соціальним проектом. ....	9
<b>Булгаков Ігор.</b> Механізм управління промисловою безпекою в Україні з середини до кінця ХХ ст. ....	13
<b>Гриневич Владислав.</b> Децентралізація влади як складова політичної реформи в Україні: питання концепції та ідеології. ....	16
<b>Коваль Зіновій.</b> Терор голодом як злочинний управлінський засіб злому психологічної стійкості українського народу. ....	19
<b>Масв Андрій.</b> Регіональна політика Європейського Союзу: історія, цілі, тенденції розвитку. ....	24
<b>Нагорна Ганна.</b> Соціальне проектування як предмет наукового аналізу. ....	27
<b>Путренко Олена.</b> Державно-правовий експеримент: поняття та ознаки. ....	29

### МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<b>Александров Олександр.</b> Особливості інформаційного забезпечення діяльності органів державної влади в Україні. ....	33
<b>Бакуменко Валерій.</b> Підхід до визначення паспортів спеціальностей шляхом системного аналізу державного управління. ....	36
<b>Гончаренко Ірина.</b> Формування кластерної політики держави як напрям підвищення конкурентоспроможності національної економіки. ....	41
<b>Грамадик Інна.</b> Еволюція органу виконавчої влади в сфері етнонаціональної політики в Україні. ....	44
<b>Грицько Роман.</b> Маркетингова діяльність в сімейній медицині. ....	48
<b>Діденко Олег.</b> Діяльність козацьких товариств як складова національно-патріотичного виховання. ....	52
<b>Долот Володимир, Лещенко Василина.</b> Попит, пропозиція та ринкові механізми в охороні здоров'я. ....	55
<b>Злочевська Алла.</b> Імплементация національної системи захисту прав дітей до міжнародних стандартів та норм. ....	58
<b>Карпенко Олександр.</b> Виконавчо-розпорядчий аспект нормативно-правового забезпечення сфери надання управлінських послуг в Україні (2006–2011 рр.). ....	61
<b>Каштель Вікторія.</b> Надання соціальної допомоги матерям на дітей як складова державної політики України з соціального захисту населення. Порівняння механізму призначення допомоги при народженні в Україні, Росії та країнах Євросоюзу. ....	65
<b>Кіров Володимир.</b> Виховання дітей і молоді в дусі здорового способу життя. ....	69
<b>Клімович Сергій.</b> Government relations в РФ – минуле, сучасне, майбутнє. ....	73
<b>Коваленко Тетяна.</b> Роль міністерства соціальної політики України у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей: аспекти управління та координації. ....	76
<b>Колісніченко Наталя.</b> Кадрова політика в країнах центрально-східної Європи – держав-членів Європейського Союзу. ....	79
<b>Левицький Артур.</b> Інфраструктурне забезпечення проектної діяльності у соціальній сфері. ....	83
<b>Ляшенко Ольга.</b> Імплементация державно-приватного партнерства у транспортну систему України. ....	87
<b>Малінін Володимир.</b> Формування соціокультурної ідентичності у публічній політиці: ретроспектива та перспектива. ....	90
<b>Михайлов Валерій, Косенко Галина.</b> Відзначення 1025-річчя хрещення Русі-України як засіб гармонізації державно-церковних відносин. ....	94



<b>Нестеряк Юрій.</b> Міжнародні принципи врегулювання нормативно-правових відносин в інформаційній сфері. ....	97
<b>Овчаренко Юрій.</b> Сутність та особливості державного управління Збройними Силами України у сучасних умовах. ....	101
<b>Розпутенко Іван, Москаленко Світлана.</b> Соціогуманітарні видатки в системі бюджетування: державно-управлінський аспект. ....	105
<b>Романенко Тетяна.</b> Удосконалення організації праці керівників органів державного управління. ....	108
<b>Садовська Альона.</b> Сучасний стан та перспективи модернізації організаційно-функціональної структури забезпечення державної політики в інформаційно-комунікативній сфері України. ....	113
<b>Сакалюк Оксана.</b> Використання інтерактивних методів при підготовці керівників навчальних закладів в умовах післядипломної освіти. ....	118
<b>Худоба Олександра.</b> Оцінка діяльності системи охорони здоров'я України в контексті досягнення цілей розвитку тисячоліття. ....	120
<b>Яковенко Катерина.</b> Організаційно-правове регулювання екологізації економіки в Україні. ....	126

## **ДЕРЖАВНА СЛУЖБА**

<b>Бачинська Ірина.</b> Поширення корупції серед чиновників: аналіз причин та загальні шляхи розв'язання. Інформаційна довідка. ....	131
<b>Кузнецова Марія.</b> Зарубіжний досвід модернізації державної служби: орієнтири для України. ....	134
<b>Мустафасва Уріє.</b> Рациональне планування розвитку кар'єри державного службовця – важливий чинник якісної професійної діяльності. ....	137
<b>Олешко Олексій.</b> Нормативно-правове забезпечення управління процесами запобігання виникненню та врегулюванню конфлікту інтересів на державній службі. ....	140
<b>Терентьєв Олександр.</b> Критерії розвитку професійного простору державної служби. ....	143

## **МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

<b>Вдовиченко Лариса.</b> Особливості здійснення регуляторної діяльності органами місцевого самоврядування на сучасному етапі державного управління. ....	147
<b>Козлова Людмила.</b> Характер структурних зв'язків в контексті загальнокомунікативної моделі органів місцевого самоврядування. ....	151
<b>Лашкул Ірина.</b> Міжнародний досвід імплементації принципів доброго врядування на місцевому рівні. ....	154
<b>Тимошенко Наталія.</b> Доступ до засідань рад як інструмент забезпечення принципу відкритості місцевого самоврядування. ....	158

- А 43** **Актуальні** проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М.М. Іжа]. Вип. 1 (57). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – 188 с.

Збірник охоплює широкий спектр питань державного управління. Теми розглядаються в різних аспектах теорії і практики регіонального і галузевого управління, місцевого самоврядування.

Видання розраховане на державних службовців усіх рівнів, наукових працівників, аспірантів, докторантів, керівників державних установ, підприємств, громадських організацій та об'єднань, а також на широке коло спеціалістів різних напрямків – і читачів, які цікавляться питаннями, пов'язаними з державним управлінням.

*Наукове видання*

# **АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**Збірник наукових праць  
Одеського регіонального інституту державного управління**

***Випуск 1(57)***

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого  
засобу масової інформації серія КВ №7348  
видано Державним комітетом інформаційної політики,  
телебачення та радіомовлення України 28.05.2003 року

Відповідальний за випуск *О. В. Патик*  
Технічний редактор *Ю. І. Груша*  
Коректор *О. В. Дрига*

Підписано до друку 21.04.2014.  
Формат 60x84/8. Папір друкарський.  
Гарнітура «Agiat». Друк цифровий. Обл.-вид. арк 22,9.  
Тираж 300 прим. Зам. № 22/04.

Видавництво  
Одеського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентові України  
**Свідоцтво ДК №1434**  
**від 17 липня 2003 р.**  
65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22  
тел. (048) 729-76-48, 729-76-49  
[www.oridu.odessa.ua](http://www.oridu.odessa.ua)